



RAPPORT SUR LA FISCALITÉ DES MÉNAGES

Établi par

Dominique Lefebvre

Député du Val d'Oise

François Auvigne

Inspecteur général des finances

Présidents du groupe de travail sur la fiscalité des ménages

- AVRIL 2014 -

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION	3
1. « PROGRESSIVITÉ D'ENSEMBLE DE L'IMPOSITION DES REVENUS ET EFFETS DE SEUIL DU SYSTÈME ACTUEL »	5
1.1. Diagnostic à plat : un système socio-fiscal redistributif et progressif mais qui est déformé et peu lisible pour le bas de barème, où se concentrent les effets de seuil.....	5
1.1.1. <i>Une approche globale de la progressivité du système socio-fiscal, prenant en compte impôts et prestations, est la plus pertinente pour apprécier les propriétés redistributives du modèle français</i>	5
1.1.2. <i>La progressivité de l'imposition des revenus, qui repose essentiellement sur l'impôt sur le revenu, est réelle</i>	6
1.1.3. <i>Plus globalement, la cohérence du système socio-fiscal est affectée par l'existence d'effets de seuil multiples et de potentielles désincitations à l'activité qui ont rendu illisible le bas de barème</i>	17
1.2. Objectifs et perspectives pour une remise à plat : renforcer l'équité de notre système socio-fiscal, où se combinent et s'entrechoquent les effets des dispositifs sociaux et fiscaux, et s'attaquer prioritairement aux effets de seuil en bas de barème.....	19
1.2.1. <i>Conforter la progressivité d'ensemble du système socio-fiscal et renforcer son équité, ce qui n'implique pas forcément de conduire des réformes globales et peut passer dans un premier temps par des réformes plus ciblées</i>	19
1.2.2. <i>Lisser les effets de seuil du système actuel pour accroître l'équité du système fiscal et le consentement de l'impôt</i>	23
2. « SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES MODESTES ET INCITATION À L'ACTIVITÉ »	26
2.1. Diagnostic à plat : l'empilement des dispositifs et des objectifs poursuivis nuit à l'efficacité et à la lisibilité de ces mesures.....	26
2.1.1. <i>Le soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes repose sur un empilement de dispositifs avec des finalités différentes qui peuvent se percuter</i>	26
2.1.2. <i>Les défauts combinés de la PPE et du RSA activité justifient d'envisager une réforme</i>	29
2.2. Objectifs et perspectives pour une remise à plat : réorganiser à terme le soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes autour d'un dispositif ciblé d'incitation à l'activité à la sortie des minima sociaux – un RSA activité renforcé – et un dispositif général – un allègement de cotisations salariales sur les bas salaires.....	31
2.2.1. <i>La remise à plat progressive de ces dispositifs doit viser un système plus simple, plus efficace et mieux organisé, grâce à une clarification de nos objectifs</i>	31

2.2.2.	<i>Plusieurs familles de solution sont envisageables pour renforcer rapidement le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes</i>	31
2.2.3.	<i>Un recyclage de la PPE devrait constituer la prochaine étape de simplification du nouveau système de soutien aux bas revenus</i>	35
2.2.4.	<i>Plus largement les interactions complexes entre les multiples dispositifs socio-fiscaux de soutien aux ménages modestes et leurs effets pervers plaident à terme pour une réforme globale du système socio-fiscal</i>	36
3.	« MODERNISATION, SIMPLIFICATION ET AMÉLIORATION DE LA LISIBILITÉ DU PRÉLÈVEMENT »	38
3.1.	Diagnostic à plat : le système de prélèvement s'est modernisé mais reste marqué pour l'IR par un décalage d'un an entre la perception et l'imposition du revenu	38
3.1.1.	<i>Les différents prélèvements sur les ménages font intervenir plusieurs mécanismes de collecte</i>	38
3.1.2.	<i>La gestion du système fiscal continue de se moderniser depuis plusieurs années, notamment pour l'impôt sur le revenu</i>	39
3.1.3.	<i>Le système fiscal reste marqué, s'agissant de l'IR, par un décalage d'un an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt qui peut s'avérer pénalisant pour les contribuables connaissant une chute de revenu</i>	40
3.2.	Objectifs et perspectives pour une remise à plat : la modernisation de la collecte de l'impôt doit se poursuivre, avec ou sans prélèvement à la source	42
3.2.1.	<i>Poursuivre la modernisation et la simplification de la gestion de l'IR pour fluidifier l'impôt pour le contribuable, ce qui peut se faire sans modification du mode de prélèvement</i>	43
3.2.2.	<i>Envisager un changement du mode de prélèvement avec pragmatisme : peser les avantages attendus d'un prélèvement à la source de l'IR au regard des coûts de transition et des enjeux d'acceptabilité et de simplicité</i>	44
	CONCLUSION	50

AVANT-PROPOS

Composé de représentants des groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition, des organisations syndicales¹ et d'un collège d'experts, le groupe de travail sur la fiscalité des ménages s'est livré, depuis son installation par le Premier ministre le 31 janvier 2014, à un exercice de mise à plat de la fiscalité française portant sur les ménages.

Cette mise à plat – inédite – de la fiscalité des ménages s'est effectuée sans tabou dans les questions examinées par le groupe de travail, mais sans la prétention d'atteindre l'exhaustivité par nature impossible sur un tel sujet.

Dans le cadre du périmètre défini par le Premier ministre et d'un calendrier resserré, le groupe de travail a organisé ses travaux suivant trois thématiques, étudiées successivement au cours des séances de travail qui ont réuni la totalité des membres du groupe de travail² :

- ◆ le premier axe porte sur la modernisation, la simplification et l'amélioration de la lisibilité du prélèvement ;
- ◆ le deuxième axe traite de la progressivité globale de l'imposition des revenus et des effets de seuil du système actuel ;
- ◆ le troisième axe enfin concerne le soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes et l'incitation à l'activité.

Le rapport précise les principales exclusions du périmètre d'analyse qui ont été réalisées (notamment la fiscalité indirecte, la redistribution non monétaire, la fiscalité écologique et la fiscalité du patrimoine)³.

Dans un esprit de grande transparence et pour nourrir les travaux, les membres du groupe de travail ont été destinataires d'un dossier documentaire. Les séances, introduites par des présentations de l'administration ou d'experts, se sont poursuivies par des échanges nourris, constructifs et respectueux entre les membres du groupe de travail. Qu'ils soient ici remerciés pour leur constante implication qui montre que des groupes pluralistes, dans leurs origines et dans leurs valeurs, peuvent utilement éclairer le débat public, dresser des perspectives pour l'avenir et contribuer nous l'espérons à ce que la fiscalité soit mieux comprise et mieux acceptée. Nous associons à ces remerciements les administrations⁴ qui ont apporté leur concours à ces réflexions avec un grand professionnalisme.

¹ Les organisations syndicales représentatives sont constituées de la confédération générale du travail (CGT), de la confédération française démocratique du travail (CFDT), de la confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO), de la confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres (CFE-CGC) et de la confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC).

² Après l'installation du groupe par le Premier ministre le 31 mars 2014, les membres du groupe de travail se sont réunis successivement le 6 février, le 20 février, le 6 mars, le 20 mars et le 10 avril pour une séance conclusive.

³ M. Jean-Yves Leconte, Mme Claudine Lepage et M. Richard Yung, sénateurs, ont transmis aux présidents du groupe de travail un courrier relatif au mode d'imposition des revenus des Français fiscalement domicilié à l'étranger. Cette question n'a cependant pas pu être abordée par le groupe au vu du temps imparti à ses travaux.

⁴ Les fonctions de rapporteure générale ont été assumées par Véronique Bied-Charreton, directrice de la législation fiscale, le secrétariat des travaux a été assuré par Nathanael Mason-Schuler, inspecteur des finances.

Rapport

Ce rapport vise à rendre compte de l'ensemble des travaux du groupe, que le Gouvernement a souhaité pluraliste et divers, sans nier la diversité des points de vue de ses membres. Pour chacun des thèmes, il présente un diagnostic à plat et met en avant les objectifs et les perspectives que pourrait poursuivre une remise à plat de la fiscalité des ménages, en fonction des choix que le Gouvernement et le Parlement voudront effectuer.

Pour garantir la juste expression des différentes sensibilités politiques ou syndicales représentées au sein du groupe, le rapport reprend *in extenso* en annexe les contributions des membres du groupe. Les dossiers documentaires remis aux membres du groupe de travail sont également annexés au rapport dans ce même esprit de transparence.

Les services de la direction générale des finances publiques et de la direction de la législation fiscale, de la direction générale du Trésor, de la direction du budget et de la direction de la sécurité sociale ont contribué activement à la préparation des travaux du groupe de travail. Les membres du groupe de travail ont également bénéficié d'une présentation des deux experts, M^{me} Hélène Paris, secrétaire générale du Conseil d'analyse économique, et de M. Gilbert Cette, membre du groupe de travail.

INTRODUCTION

« Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les Citoyens, en raison de leurs facultés.

« Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

Parce qu'elle permet de financer les services publics et la redistribution, la fiscalité est au cœur de la citoyenneté et à la base du pacte social.

Pourquoi évoquer aujourd'hui une remise à plat de la fiscalité française ? Parce que l'impôt paraît aujourd'hui moins compris et donc moins accepté.

Sa compréhension suscite des questions croissantes de la part des contribuables qui n'en perçoivent plus toujours le sens et la justice.

Est-ce l'effet d'un système fiscal devenu, avec le temps et du fait de la sédimentation de mesures fiscales, si complexe, et si peu lisible qu'il pourrait affaiblir le consentement à l'impôt ?

Est-ce aussi une forme de contrecoup ressenti par le ménages, qui, comprennent et demandent que l'on lutte résolument contre les déficits accumulés et creusés par la crise économique, mais ont vu pour ce faire leurs impôts régulièrement augmenter ces dernières années ? Craignent-ils une vis fiscale sans fin, à défaut de perspective sur la sortie de crise et l'évolution de leur pression fiscale ?

Le débat fiscal ne saurait pourtant se réduire au moins-disant fiscal.

Revoir la fiscalité française pour retrouver le sens de l'impôt, avec une fiscalité plus simple, plus juste et plus efficace, prendra du temps mais il est possible de s'y atteler dès maintenant.

Rapport

Par ce travail de mise à plat, ce rapport entend y contribuer résolument. Cette ambition nécessite une lecture sans tabou de l'état de la fiscalité des ménages, dont les points saillants nous paraissent être les suivants. Le système socio-fiscal français, réellement redistributif, souffre aujourd'hui moins d'un manque de progressivité, qui renvoie à d'autres enjeux politiques et sociétaux, que d'une vraie complexité et d'un manque de lisibilité et de cohérence, notamment pour le bas de barème de l'impôt au sens large, où se combinent voire s'entrechoquent les effets des prélèvements et des prestations. S'agissant du revenu de solidarité active, dans sa composante activité, et de la prime pour l'emploi (PPE), le diagnostic montre que la superposition de ces deux dispositifs et la confusion de leurs objectifs imposent une clarification et un recentrage autour de deux priorités politiques majeures : d'une part l'incitation à la reprise d'activité via un RSA activité amélioré ; d'autre part, et de façon clairement distincte, le soutien au pouvoir d'achat des salariés modestes par une nouvelle mesure simple, efficace et lisible. Dès lors, une transformation rapide de la PPE, caractérisée par de médiocres propriétés redistributives et incitatives et un versement décalé dans le temps, s'impose également.

Bien entendu, la remise à plat ne sera pas réalisée d'un seul mouvement. Le rapport ouvre d'ailleurs des chantiers pour le présent comme pour l'avenir. Les réformes, précisément parce qu'elles visent à faire bouger les lignes de la fiscalité française, impliquent nécessairement des transferts entre les contribuables. A un niveau constant de prélèvements obligatoires, elles génèreraient des perdants et des gagnants, au risque d'affaiblir le consentement à l'impôt et la lisibilité des réformes. Or faire des perdants parmi les ménages modestes n'est pas justifiable au regard du principe de justice.

Pour réformer, il faut inscrire la remise à plat dans la durée, en tenant compte de notre trajectoire de redressement des finances publiques et dans le cadre d'une stratégie de baisse progressive des prélèvements obligatoires, en dressant des perspectives et en réalisant les réformes par étapes. Cette réforme fiscale ne serait pas crédible, si elle n'était pas accompagnée d'une action résolue et durable sur les dépenses publiques.

Au total une priorité se dégage nettement de nos travaux, pour agir dès maintenant en faveur des ménages modestes :

- ◆ le bas de barème de l'impôt, au sens large, est devenu illisible, pour les contribuables comme pour les meilleurs spécialistes, et grevé par les effets de seuil qui doivent être atténués pour éviter des ressauts d'imposition brutaux pour les contribuables ;
- ◆ le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes n'est ni suffisamment lisible, ni efficace et nécessite une réforme rapide pour mettre en place un système plus efficace et mieux coordonné ; elle suppose une mesure visible et simple qui pourrait être un allègement de cotisations salariales sur les bas salaires. Le nouveau système serait alors structuré autour d'un dispositif ciblé d'incitation à l'activité à la sortie des minima sociaux- un RSA activité renforcé - et un dispositif général de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes - un allègement de cotisations salariales sur les bas salaires.

Le rapport évoque enfin des réformes possibles du mode de collecte de l'impôt pour le rendre plus simple pour les contribuables.

1. « Progressivité d'ensemble de l'imposition des revenus et effets de seuil du système actuel »

1.1. Diagnostic à plat : un système socio-fiscal redistributif et progressif mais qui est déformé et peu lisible pour le bas de barème, où se concentrent les effets de seuil

1.1.1. Une approche globale de la progressivité du système socio-fiscal, prenant en compte impôts et prestations, est la plus pertinente pour apprécier les propriétés redistributives du modèle français

Le principe de progressivité signifie que le taux moyen d'imposition augmente à mesure que le revenu des ménages croît. Toutefois **l'analyse de la progressivité d'ensemble et des propriétés redistributives de notre modèle social ne peut être faite que globalement**. Limitée aux réflexions sur l'architecture des seuls prélèvements (notamment le degré de progressivité, l'étagement du barème), elle ignorerait l'apport décisif des prestations sociales (en particulier les allocations logement), elles-mêmes financées par les prélèvements, à la redistribution des revenus et à la réduction des écarts de niveau de vie entre les ménages. Il convient donc de prendre en compte le système socio-fiscal dans sa globalité avec une approche « impôts et prestations reversées aux ménages ».

Ainsi notre système socio-fiscal assure une redistribution monétaire⁵ importante par le biais de la fiscalité et des prestations⁶ :

- ♦ il parvient à réduire de 40 % les écarts de niveau en vie entre les 10 % des ménages les plus modestes et les 10 % les plus aisés⁷, comme le détaille le dossier documentaire remis au groupe de travail ;
- ♦ il réduit fortement la proportion de ménages aux très faibles niveaux de vie : la proportion de ménages dont le niveau de vie annuel est inférieur à 10 000 € est respectivement de 17 % et 9 % avant et après redistribution.

Au total, les prestations contribuent à près de 60 % à la réduction des inégalités de niveau de vie et les prélèvements à hauteur de 40 % (essentiellement via l'impôt sur le revenu).

Il faut également préciser que cette analyse porte sur la réduction des inégalités de niveau de vie et non des inégalités de patrimoine. S'agissant des inégalités de revenus, des membres du groupe de travail ont précisé que les inégalités de revenus primaires résultent d'abord du chômage et de la précarité davantage que de la distribution initiale des revenus salariaux, dont les écarts tendent à se réduire, et des revenus du capital. La réduction des inégalités ne se limite pas à la politique fiscale et aux dispositifs socio-fiscaux de redistribution mais passe plus largement par une politique économique orientée sur la promotion de l'emploi et la réduction durable du chômage.

⁵ Les conventions méthodologiques sont précisées dans le cadre des dossiers documentaires annexés au rapport et remis aux membres du groupe de travail. Les résultats sont présentés dans la fiche sur la redistribution monétaire opérée par le système socio-fiscal à partir d'analyses réalisées sur la base du modèle de micro-simulation Saphir (DG Trésor).

⁶ Les prestations prises en compte intègrent les allocations logement, les prestations familiales, les minima sociaux et le RSA activité.

⁷ Le système socio-fiscal réduit le rapport inter-décile de 42 %, de 6,1 à 3,5.

Rapport

La redistributivité du système fiscal n'est pas seulement verticale : elle comporte également une dimension horizontale, permettant par exemple une redistribution entre les types de ménages (prise en compte des charges de famille).

Le diagnostic n'a pu intégrer des considérations sur les modalités de prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes par le système fiscal, sur lesquelles la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale a engagé des travaux.

Dans le temps imparti au groupe de travail, cette question, ainsi que la question plus générale de la place de la famille dans notre système fiscal, n'ont pu être examinées en séance. Néanmoins des membres du groupe de travail ont rappelé leur attachement au système français du quotient conjugal et familial, en rappelant les aménagements déjà réalisés du quotient familial⁸, cependant que d'autres membres défendaient au contraire une individualisation de l'impôt sur le revenu et la mise en place de crédits d'impôt forfaitaires pour charges de famille (en substitution du quotient familial).

Les conditions de mise en œuvre de ces mesures et les transferts de charge fiscale associés n'ont pu être étudiés par le groupe de travail faute de temps. Une individualisation de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire le passage d'une imposition commune des couples mariés ou pacsés à une imposition distincte de chaque conjoint ou partenaires de pacs, supposerait en effet de trancher certains préalables et questions juridiques (condition de rattachement des enfants, prise en compte de l'obligation de secours et de direction matérielle de la famille au sein du mariage, rattachement des revenus non individualisés, rattachement des avantages fiscaux).

1.1.2. La progressivité de l'imposition des revenus, qui repose essentiellement sur l'impôt sur le revenu, est réelle

1.1.2.1. L'imposition des revenus ne constitue pas le seul prélèvement payé par les ménages

Les ménages acquittent différents types de prélèvements obligatoires, comme précisé dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 1 : Les prélèvements obligatoires en France acquittés par les ménages

Le dossier documentaire annexé au rapport comporte un ensemble de fiches descriptives relatives aux prélèvements obligatoires (PO) acquittés par les ménages dont les principaux résultats sont présentés ci-dessous.

On rappellera que l'analyse économique ne distingue pas les prélèvements obligatoires selon les redevables légaux mais selon les assiettes taxées (consommation, travail, capital).

Le total des prélèvements obligatoires en France atteignait 913,5 Md€ en 2012, soit 45,0 % du PIB. Il

⁸ Le plafond de l'avantage fiscal procuré par chaque demi-part d'enfant à charge s'élève à 1 500 € à compter de l'imposition des revenus de l'année 2013.

Rapport

comprend l'ensemble des impôts et cotisations sociales prélevés par les administrations publiques et les institutions européennes⁹. Il se décompose en impositions directes (comme l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la CSG) qui représentent un peu plus d'un tiers des PO, en impôts indirects (comme la TVA et les accises) qui en constituent le quart, tandis que les cotisations sociales s'élèvent à près de 40 % du total.

On considère que les ménages acquittent plus du tiers des prélèvements obligatoires (36,1 %), tandis que les entreprises installées en France acquittent un peu moins d'un tiers des prélèvements (31,3 %). Les impôts indirects, qui représentent environ 25 % des prélèvements, ne sont, en comptabilité nationale, conventionnellement payés ni par les ménages, ni par les entreprises.

Répartition des prélèvements obligatoires par secteur en 2012

	En Md€	En % du total	En % du PIB
Prélèvements obligatoires payés par les ménages	329,6	36,1%	16,2%
Prélèvements obligatoires payés par les entreprises	285,9	31,3%	14,1%
Prélèvements obligatoires payés par les administrations publiques	65,8	7,2%	3,2%
Prélèvements obligatoires payés par le reste du monde	5,0	0,6%	0,2%
Impôts indirects	227,1	24,9%	11,2%
Total des prélèvements obligatoires	913,5	100,0%	45,0%

Source : Insee, comptes nationaux, calculs DG Trésor. Dossier documentaire du groupe.

Ces prélèvements sont destinés à plusieurs types d'administrations publiques, finançant ainsi des politiques publiques différentes. L'Etat perçoit notamment l'IR (2,9 % du PIB), l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF : 0,2 % du PIB) ainsi que les droits de mutation à titre gratuit (DMTG : 0,4 % du PIB). Les administrations de sécurité sociale (ASSO) perçoivent quant à elles la CSG (4,5 % du PIB), les cotisations sociales à la charge des salariés et des entreprises individuelles (5,6 % du PIB), la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS : 0,3 % du PIB) et l'essentiel des prélèvements sociaux (0,5 % du PIB pour les prélèvements sociaux issus du capital). Les administrations publiques locales (APUL) se voient attribuer la taxe d'habitation (TH : 0,8 % du PIB) ainsi que la taxe sur le foncier bâti (0,8 % du PIB pour la part estimée acquittée par les ménages).

Toutefois ce concept de PO direct sur les ménages ne tient pas compte de l'incidence économique de la fiscalité. Les impôts indirects ne sont conventionnellement attribués à aucun acteur économique, même s'ils sont acquittés en grande partie par les ménages consommateurs. En outre il n'est pas tenu compte des contreparties qui peuvent exister pour certains prélèvements, dont les cotisations sociales.

Sous ces limites méthodologiques, la part des prélèvements acquittée par les ménages a crû depuis la fin des années 1980, au détriment notamment du poids de la fiscalité indirecte ; la part des impôts reposant sur les entreprises étant restée globalement stable sur cette période. Cette tendance s'explique dans un premier temps par un effet « dénominateur » puisque l'ensemble des prélèvements obligatoires a crû, en valeur, plus rapidement que les impôts indirects. Cette évolution est également en lien avec la création en 1991 de la CSG et sa montée en charge depuis lors.

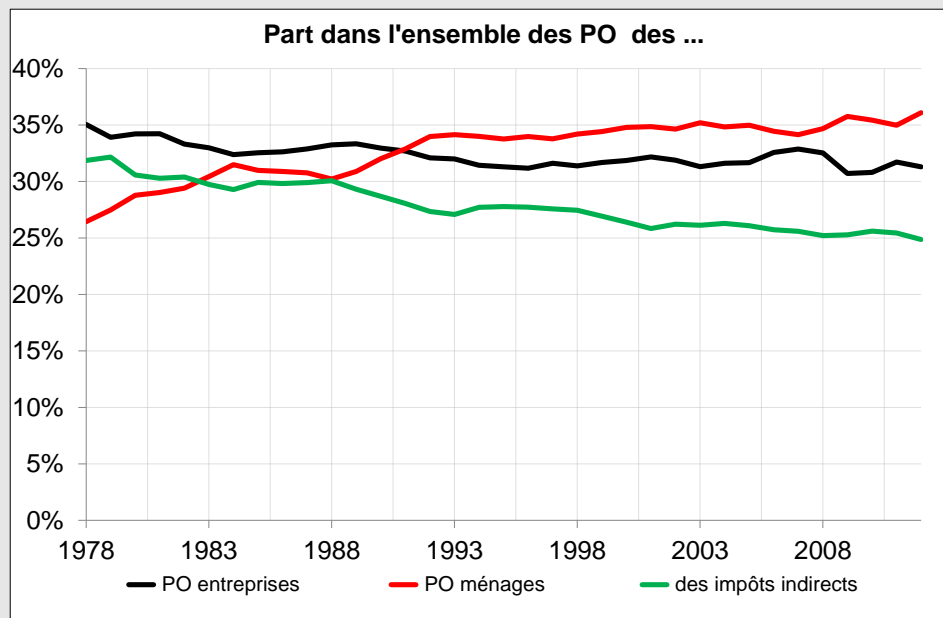
Elle est à rapprocher de la tendance générale à la hausse des dépenses sociales, liée notamment au vieillissement de la population, en particulier à l'augmentation des dépenses consacrées aux risques vieillesse et santé. Les pensions de retraites sont passées de 9,7 % du PIB en 1981 à 13,7 % en 2011. Les dépenses publiques de santé, qui s'établissaient à 6,8 % du PIB en 1981, en représentent 8,3 % en 2011.

⁹ Avec une déduction des impôts et des cotisations non recouverts. Les prélèvements obligatoires sont calculés à partir des données de comptabilité nationale.

Rapport

Par ailleurs, outre les effets de composition au sein des prélèvements obligatoires, les impôts indirects ont progressé moins rapidement que l'activité : cette diminution s'explique notamment par l'évolution de la structure des taux de TVA.

Evolution de la répartition des prélèvements obligatoires par secteur



Source : INSEE, comptes nationaux, calculs DG Trésor. Dossier documentaire du groupe.

Compte-tenu des délais et de notre champ d'analyse, les travaux du groupe de travail n'ont porté que sur l'imposition des revenus des ménages, notamment l'impôt sur le revenu (IR) et la contribution sociale généralisée (CSG).

On se gardera d'oublier que les ménages supportent d'autres prélèvements, notamment indirects, qui sont *in fine* payés en grande partie par les ménages consommateurs, sur le patrimoine ou locaux ou écologiques.

Au total, tous les ménages paient de l'impôt, au moins la TVA.

Encadré 2 : Les effets de la TVA sur les ménages

Les inégalités et la redistribution étant mesurées en termes de revenu disponible, la TVA n'a pas d'impact direct sur les indicateurs standards d'inégalité. De ce point de vue, on ne peut pas considérer qu'elle a des effets redistributifs : sa charge pour chaque ménage varie en proportion du choix du niveau et de la structure de sa consommation.

En moyenne, la TVA payée par un ménage augmente en absolu avec le niveau de vie car les dépenses de consommation croissent avec le revenu. Comme le taux d'épargne des plus aisés est en moyenne plus élevé, elle représente une part moindre de leur revenu.

Néanmoins, le taux de 5,5 % porte essentiellement sur les produits de première nécessité qui représentent une part plus importante du panier de consommation des plus pauvres. Cela conduit à introduire une légère progression du taux effectif moyen de TVA sur la consommation en fonction du décile de revenus.

Ses effets anti-redistributifs supposés sont mal connus et devraient être davantage étudiés. Des

membres du groupe de travail ont souligné que la TVA serait par principe régressive et anti-redistributive, cependant que d'autres ont précisé que sa régressivité ne serait observée que pour le dernier décile (dont le taux d'épargne est très supérieur), rappelant en outre que cet impôt n'a pas pour finalité la redistribution mais le rendement budgétaire afin de financer les services publics qui concourent à la redistribution.

Ces discussions soulignent le besoin de conduire des études approfondies sur les effets de la TVA sur les ménages pour poursuivre le travail de mise à plat de la fiscalité.

La fiscalité directe locale, par exemple pour la taxe d'habitation, repose sur une valeur théorique des locaux d'habitation¹⁰ qui constitue une mesure de la capacité contributive sans lien direct avec le revenu. Toutefois de nombreux allègements ou exonérations en fonction du revenu sont applicables pour la taxe d'habitation (ou la taxe foncière) et allègent la fiscalité locale pour les ménages modestes. Au total 42 % des ménages bénéficient d'un allègement de taxe d'habitation pour leur résidence principale.

1.1.2.2. La progressivité de l'imposition des revenus est réelle

Sur le plan strict des prélèvements, la progressivité de l'imposition des revenus repose essentiellement sur l'impôt sur le revenu, fortement concentré sur le haut de la distribution des revenus, mais dont le produit et l'assiette sont plus réduits que pour la contribution sociale généralisée (CSG). **Ainsi le dernier décile de revenu, soit les 10 % des foyers fiscaux les plus riches, acquitte 70 % de l'IR pour 34 % du revenu imposable** (cf. les tableaux ci-dessous). Toutefois dans les comparaisons internationales, l'IR français pèse relativement moins dans le PIB, du fait de l'existence d'une double imposition des revenus (CSG et IR) et de la grande concentration de l'IR qui n'est acquitté que par la moitié des foyers imposables¹¹.

La CSG, du fait de son caractère proportionnel, n'est pas un prélèvement progressif. Toutefois son absence de progressivité est atténuée sous l'effet des taux minorés pour la CSG sur les revenus de remplacement et de taux plus élevés sur les produits de placement et les revenus du patrimoine dont la distribution est elle-même plus concentrée sur les hautes tranches du barème de l'IR. Par ailleurs, la CSG comporte davantage de propriétés redistributives que les cotisations sociales puisqu'elle repose sur une assiette plus large que la masse salariale et intègre les revenus du capital.

Au total, la **consolidation de l'ensemble IR – CSG**, à laquelle les membres du groupe de travail ont souhaité procéder, présente un haut degré de progressivité (cf. tableau suivant), **bien que la CSG présente un caractère proportionnel et un rendement supérieur à l'IR. La consolidation de l'IR et de la CSG montre que l'ensemble est réellement progressif : en effet le dernier décile (3,6 M de foyers imposables détenant 34 % du revenu imposable) concentre la moitié de l'imposition consolidée IR-CSG.**

¹⁰ La taxe d'habitation est assise sur la valeur locative cadastrale des locaux d'habitation.

¹¹ En 2012 (imposition des revenus 2011), sur les 36,4 M de foyers fiscaux, 18,1 M ont été imposés, soit 49,8 %. Le nombre de foyers imposables a suivi une diminution tendancielle : en 1983 il était de 64 %, il chute fortement en 1987 à 51 %, passe une première fois sous la barre de 50 % en 1997 (49 %) et se stabiliser autour de ce niveau.

Rapport

Répartition par décile de revenu imposable de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée

Borne inférieure du revenu imposable (€)	Borne supérieure du revenu imposable (€)	Nombre de contribuables	Revenu imposable		Impôt sur le revenu		CSG simulée ¹²		Impôt sur le revenu et CSG	
			Md€	%	Md€	%	Md€	%	Md€	%
0	3 303	3 582 359	2,4	0 %	-0,04	0 %	0,3	0 %	0,3	0 %
3 303	8 153	3 610 733	21,6	3 %	-0,41	-1 %	1,1	2 %	0,7	1 %
8 153	11 446	3 644 061	35,9	4 %	-0,67	-1 %	2,2	3 %	1,5	1 %
11 446	14 303	3 654 117	47,3	6 %	-0,32	-1 %	3,9	5 %	3,5	3 %
14 303	17 092	3 620 963	56,7	7 %	0,95	2 %	4,8	6 %	5,8	4 %
17 092	20 732	3 592 892	67,6	8 %	1,76	3 %	6,0	8 %	7,7	6 %
20 732	26 288	3 633 289	85,3	10 %	2,85	5 %	7,8	10 %	10,7	8 %
26 288	33 632	3 630 599	107,8	13 %	4,58	8 %	9,9	13 %	14,5	11 %
33 632	47 030	3 619 048	142,7	17 %	8,37	15 %	13,2	18 %	21,6	16 %
47 030		3 642 875	286,6	34 %	39,30	70 %	25,5	34 %	64,8	49 %
	Total	36 230 936	854,0	100 %	56,37	100 %	74,7	100 %	131,1	100 %

Source : Direction de la législation fiscale. Fichier échantillon définitif des revenus 2011. Dossier documentaire.

¹² Le montant de CSG est reconstitué à partir des déclarations de revenus déposées au titre de l'impôt sur le revenu. Il est déterminé sur une assiette reconstituée hors revenus exonérés d'IR et hors plus-values immobilières. Il n'intègre pas la CSG perçue au titre des activités non salariées (bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux et bénéfices agricoles). La CSG reconstituée représente 88% de la CSG constatée en 2011.

Rapport

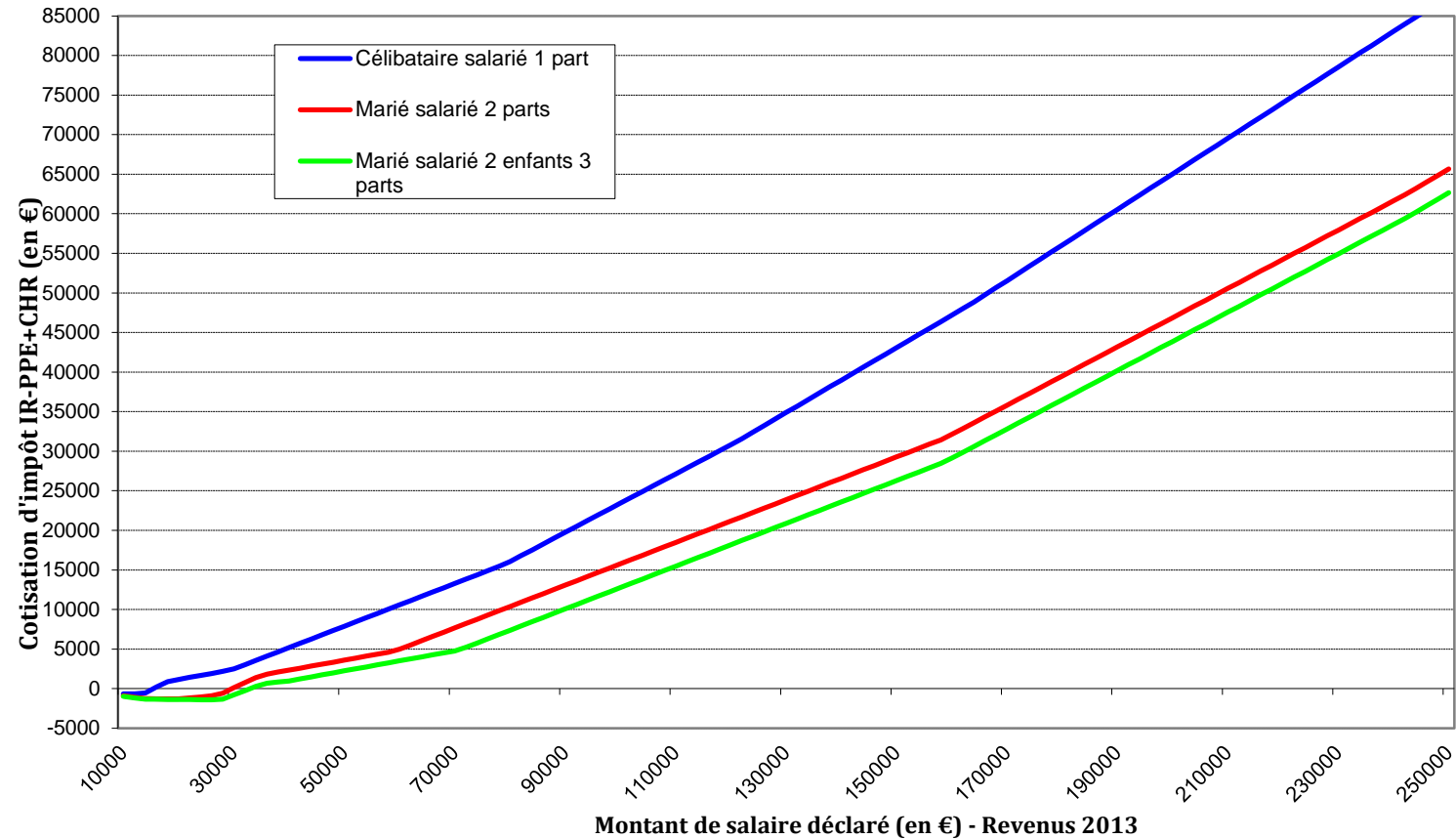
Répartition du dernier décile par centile de revenu imposable de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée

Borne inférieure du revenu imposable	Borne supérieure du revenu imposable	Nombre de contribuables	Revenu imposable		Impôt sur le revenu		CSG simulée		Impôt sur le revenu et CSG	
			Md€	%	Md€	%	Md€	%	Md€	%
47 030	49 195	364 288	17,5	6 %	1,2	3 %	1,6	6 %	2,8	4 %
49 195	51 652	364 288	18,4	6 %	1,3	3 %	1,7	7 %	3,0	5 %
51 652	54 484	364 288	19,3	7 %	1,5	4 %	1,8	7 %	3,2	5 %
54 484	57 910	364 288	20,5	7 %	1,6	4 %	1,9	7 %	3,5	5 %
57 910	62 326	364 288	21,9	8 %	1,9	5 %	2,0	8 %	3,9	6 %
62 326	68 060	364 288	23,7	8 %	2,2	6 %	2,2	9 %	4,4	7 %
68 060	76 412	364 288	26,2	9 %	2,7	7 %	2,4	9 %	5,1	8 %
76 412	89 764	364 288	30,0	10 %	3,6	9 %	2,7	11 %	6,3	10 %
89 764	118 491	364 288	37,1	13 %	5,4	14 %	3,3	13 %	8,7	13 %
118 491		364 288	72,1	25 %	17,9	45 %	6,1	24 %	23,9	37 %
Total		3 642 875	286,6	100 %	39,3	100 %	25,5	100 %	64,8	100 %

Source : Direction de la législation fiscale. Fichier échantillon définitif des revenus 2011. Dossier documentaire.

Rapport

Cotisation IR diminuée de la PPE et majorée de la contribution sur les hauts revenus



Source : Direction de la législation fiscale. Dossier documentaire¹³.

¹³ L'analyse de la progressivité globale de l'ensemble impôt sur le revenu (IR), prime pour l'emploi (PPE) et contribution hauts revenus (CHR) pour les revenus d'activités des salariés est présentée sous la forme des graphiques suivants à partir de cas-types (célibataire, couples mariés, couples mariés avec 2 enfants).

1.1.2.3. La progressivité du système fiscal connaît des atténuations à tous les niveaux de la distribution des revenus et des imperfections au milieu de la distribution des revenus en raison d'effets de seuil

1.1.2.3.1. Les limites à la progressivité ont fait l'objet de mesures récentes, notamment pour le haut de barème

Les éléments de diagnostic discutés au sein du groupe de travail mettent en lumière les limites de la progressivité le long de la distribution des revenus, mais pour des raisons très différentes.

En bas de la distribution des revenus, les prélèvements fiscaux assis sur le revenu ont un caractère proportionnel puisqu'ils sont constitués essentiellement de la CSG¹⁴, les foyers étant non imposables à l'IR compte-tenu du barème de l'impôt. La CSG contient toutefois des éléments de progressivité du fait de l'existence d'exonérations et de taux réduits au sein des revenus de remplacement sous condition de ressources (pensions ; allocations de chômage). Toutefois la progressivité en bas de la distribution des revenus doit s'appréhender globalement et prendre en compte les prestations versées par le système socio-fiscal qui contribuent de façon déterminante à la redistribution (cf. les développements ci-dessus).

Pour l'ensemble des niveaux de revenus et, en particulier, en haut de la distribution des revenus, la progressivité des taux moyens d'imposition est atténuée par plusieurs facteurs.

En premier lieu la **composition des revenus des contribuables**, à partir du dernier décile, comporte une fraction plus importante de revenus du patrimoine¹⁵ ; or les revenus du patrimoine sont soumis à une fiscalité hétérogène avec une fiscalité relativement élevée dans le régime de droit commun mais des régimes dérogatoires favorables liés à certains types de revenus (plus-values mobilières et immobilières) ou à un mode de détention (épargne réglementée, PEA, assurance-vie). Les revenus du capital sont davantage soumis aux prélèvements sociaux¹⁶ que les revenus du travail.

¹⁴ La CSG contient toutefois des éléments de progressivité avec l'existence d'exonération et de taux réduits au sein des revenus de remplacement sous condition de ressources et de non imposable (pensions ; allocations de chômage).

¹⁵ La proportion de revenus du patrimoine augmente globalement avec le revenu initial, et ce, tout particulièrement en haut de la distribution. Elle représente entre 4 et 6 % des revenus initiaux des ménages des 8 déciles centraux, et 14 % des revenus du dernier décile (soit plus du double de leur part dans les revenus du 9^{ème} décile).

¹⁶ Dans la sphère non fiscale, les revenus du capital ne font pas l'objet de cotisations sociales contributives ou non contributives, à la différence des revenus d'activité.

Rapport

En second lieu, **l'existence de dépenses fiscales réduit l'assiette de l'IR ou le montant de l'impôt**. Du fait de la progressivité de l'IR, les dépenses fiscales qui prennent la forme d'exonérations, de déductions du revenu global ou d'abattements procurent un avantage croissant avec le revenu et réduisent l'effet de la progressivité de l'impôt. A l'inverse, les dépenses fiscales prenant la forme de réduction ou de crédit d'impôt réduisent la cotisation d'impôt résultant de l'application du barème sans porter directement atteinte à la progressivité de l'impôt. Toutefois, l'effet des réductions et crédits d'impôt est atténué par le plafonnement global des avantages fiscaux.

Encadré 3 : Les dépenses fiscales en faveur des ménages

La préparation du projet de loi de finances pour 2015 sera l'occasion de poursuivre la démarche, engagée pour le PLF 2014, d'évaluation des dépenses fiscales dans un objectif de simplification et de rationalisation, en particulier pour les dispositifs jugés les moins efficaces ou efficients.

Les dépenses fiscales en faveur des ménages sur l'impôt sur le revenu représentent près de 35 Md€ d'efforts publics

A des fins d'incitation économique ou d'équité sociale, les règles d'imposition ont toujours connu des dérogations afin d'alléger la charge fiscale de certaines catégories de contribuables ou d'opérations. Ces régimes fiscaux dérogatoires représentent des charges pour le budget de l'Etat, au même titre que les dépenses budgétaires.

Les dépenses fiscales (aussi appelées « niches fiscales ») s'analysent comme « des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français ». Toute mesure impliquant une perte de recettes pour le budget de l'Etat n'est donc pas une dépense fiscale : qualifier une mesure de « dépense fiscale » suppose de se référer à une législation de base à laquelle elle dérogerait.

Les dépenses fiscales prennent des formes variées :

- la réduction d'impôt (RI) diminue le montant de l'impôt (p.e. RI pour services à la personne) ;
- le crédit d'impôt (CI) est également une somme venant diminuer l'impôt mais, à la différence d'une RI, si cette somme est supérieure à l'impôt dû, la différence est remboursée au contribuable (p.e. prime pour l'emploi) ;
- l'exonération consiste à soustraire à l'impôt des éléments de son assiette (p.e. exonération des allocations familiales) ;
- l'abattement consiste à ne soumettre à l'impôt qu'une fraction d'un élément de son assiette (p.e. abattement de 10% sur les pensions) ;
- le taux réduit d'imposition (p.e. prélèvement forfaitaire libératoire de 7,5% pour l'assurance-vie) ;
- d'autres dispositifs, par exemple une demi-part de quotient familial dérogatoire, telle celle accordée aux vieux parents (l'impôt est calculé de manière avantageuse).

Le plafonnement global limite l'avantage en impôt cumulé retiré de plusieurs dispositifs incitatifs

Afin d'éviter que le cumul d'avantages fiscaux ne réduise la progressivité de l'impôt sur le revenu au-delà de ce que peut justifier l'objectif d'intérêt général propre à chaque avantage, un plafonnement global des avantages fiscaux à caractère incitatif ou liés à un investissement a été mis en place à compter de l'imposition des revenus de l'année 2009 par l'article 91 de la loi de finances pour 2009. En vertu de ce mécanisme, le montant cumulé de ces avantages fiscaux ne peut pas procurer une

Rapport

réduction du montant de l'impôt sur le revenu supérieure à une certaine somme. La fraction des avantages fiscaux dépassant ce plafond est perdue pour le contribuable.

Le plafonnement global a connu plusieurs modifications depuis 2009. Initialement fixé à 25 000 € majorés de 10 % du montant du revenu imposable, ce plafonnement a été progressivement réduit. Le plafond est aujourd'hui égal à 10 000 €. Il est cependant majoré à 18 000 € pour les avantages fiscaux liés aux investissements outre-mer ainsi qu'aux souscriptions au capital de sociétés de financement du cinéma et de l'audiovisuel (SOFICA).

Le plafonnement global vise avant tout à éviter que les contribuables ne réduisent exagérément, en multipliant le recours aux niches fiscales, le montant de leur impôt. Il contribue donc indirectement à limiter le coût des niches fiscales.

Le bénéfice net des dépenses fiscales est réparti sur l'ensemble de la distribution des revenus

Les effets des dépenses fiscales varient selon le niveau de revenu des ménages, même si l'ensemble des ménages bénéficient des niches, quel que soit le décile de revenus auxquels ils appartiennent. Le bénéfice que les ménages tirent des dépenses fiscales est ainsi globalement proportionnel à leur revenu. Apprécié en valeur absolue, il augmente avec le niveau de revenu : 36% du total des niches (hors revenus exonérés) bénéficient aux contribuables appartenant au dernier décile de la répartition des revenus. Du fait de la progressivité de l'IR, c'est particulièrement le cas pour les dépenses fiscales réduisant l'assiette de l'impôt, procurant un bénéfice croissant avec le niveau de revenu. A l'inverse, les réductions et crédits d'impôt, qui procurent un avantage dont le montant est indépendant du revenu¹⁷, ne présentent pas cette caractéristique.

Enfin, la **déductibilité partielle de la CSG**, qui réduit l'assiette de l'IR, a des effets complexes (cf. l'encadré *infra*).

Encadré 4 : Les effets complexes de la déductibilité partielle de la CSG de l'assiette de l'impôt sur le revenu

La contribution sociale généralisée (CSG), créée par la loi de finances pour 1991 et affectée au financement de la sécurité sociale, est progressivement montée en puissance. Aujourd'hui, la CSG est partiellement déductible de l'assiette de l'impôt sur le revenu. La part déductible dépend de la catégorie de revenu, comme précisé ci-dessous.

Les différents taux de CSG

Type de CSG	Taux de CSG	Taux de CSG déductible	Taux de CSG non déductible
Revenus d'activité	7,5 %	5,1 %	2,4 %
Revenus de remplacement - pensions (taux plein)	6,6 %	4,2 %	2,4 %
Revenus de remplacement - chômage (taux plein)	6,2 %	3,8 %	2,4 %
Revenus de remplacement - pensions ou chômage (taux réduit)	3,8 %	3,8 %	0,0 %
Capital	8,2 %	5,1 %	3,1 %

¹⁷ Le revenu n'est pas pris en compte sauf exceptions : ainsi le calcul de la PPE tient compte du revenu d'activité ; certains crédits d'impôt sont réservés aux ménages modestes et moyens (PPE, crédit d'impôt développement durable dans certaines situations).

La déductibilité de la CSG conduit à une moindre recette d'impôt sur le revenu estimée à 10,5 Md€ en 2013 par rapport à une situation où aucune CSG ne serait déduite de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Du fait de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu, l'économie d'impôt liée à la déductibilité de la CSG est croissante avec le revenu. La baisse de taux moyen est la plus forte pour les foyers du dernier décile de revenu déclaré par unité de consommation (il diminue de 1,1 point dans ce cas).

Cependant, l'économie d'impôt liée à la déductibilité de la CSG est plus importante en part du revenu pour les contribuables situés au milieu de la distribution des revenus, à la limite de l'imposabilité à l'IR, que pour les suivants, du fait de l'interaction entre la prime pour l'emploi, la décote et les seuils de non-imposabilité.

Cette évaluation ne tient compte que de l'effet direct sur l'impôt sur le revenu. En effet, la CSG non déductible est intégrée dans le revenu fiscal de référence (RFR). Or celui-ci sert au calcul de certaines prestations sociales (les allocations logement et les prestations familiales sous condition de ressources notamment) et à l'éligibilité à plusieurs dispositifs de dégrèvement ou d'exonération de taxes locales (taxe d'habitation, taxe foncière). Enfin le taux réduit de CSG sur les revenus de remplacement est accordé sous condition de non-imposabilité.

Des mesures récentes en matière de fiscalité des ménages sont allées dans le sens d'un renforcement de la progressivité de l'imposition des revenus.

Il s'agit principalement de l'application du barème de l'impôt sur le revenu aux intérêts, aux dividendes et aux gains de cession de valeurs mobilières, de l'abaissement du plafond du quotient familial (l'avantage fiscal est désormais limité à 1 500 € par demi-part supplémentaire), de la baisse de la déductibilité de la CSG sur les revenus du capital (de 5,8 à 5,1 points), de la création d'une tranche à 45 % et du maintien de la contribution exceptionnelle pour les hauts revenus créée en 2011, de l'abaissement du plafonnement global des avantages fiscaux tirés des niches fiscales à 10 000 €, de la diminution du plafond de l'abattement pour frais professionnels et des différentes mesures d'élargissement de l'assiette de l'IR.

1.1.2.3.2. La progressivité est cependant déformée au milieu de la distribution des revenus

Au milieu de la distribution des revenus, la progressivité de l'imposition des revenus est imparfaite au sens où elle ne suit pas une trajectoire linéaire du fait de la décote de l'impôt sur le revenu et de l'existence d'effets de seuil.

Le franchissement d'un seuil peut provoquer des ressauts d'imposition pour certains ménages aux revenus moyens ou à la perte de certains allègements fiscaux et conduire à une baisse du revenu disponible (cf. ci-dessous).

Ainsi si globalement la progressivité de l'imposition des revenus est assurée, l'examen de situations particulières montre **l'existence d'effets de seuil, qui combinent des phénomènes fiscaux et sociaux.** Ces difficultés dépassent la seule sphère fiscale et concernent l'ensemble du système socio-fiscal. L'amélioration de la progressivité de l'imposition des ménages pourrait passer aujourd'hui prioritairement par l'atténuation de ces effets de seuil, ce qui a conduit le groupe à y consacrer une large part de ses travaux pour identifier les voies d'une progressivité plus linéaire de l'imposition des revenus et renforcer l'équité de l'imposition des ménages.

1.1.3. Plus globalement, la cohérence du système socio-fiscal est affectée par l'existence d'effets de seuil multiples et de potentielles désincitations à l'activité qui ont rendu illisible le bas de barème

1.1.3.1. Les effets de seuil globaux sont générés par les interactions complexes entre les prestations et les prélèvements

L'appréciation de la cohérence du système socio-fiscal est complexe puisqu'il faut tenir compte des interactions nombreuses entre d'une part une multitude de prestations, qui peuvent être versées sous condition de ressources ou de statut et dépendre des configurations familiales, et d'autre part les différents prélèvements acquittés par les ménages.

En faisant « système » des prestations et des impositions, on peut apprécier la progressivité et la cohérence d'ensemble du système :

- ♦ ses **propriétés redistributives** dépendent de sa capacité à réduire par des transferts monétaires (impôts et prestations) les écarts de niveau de vie, comme nous l'avons présenté ci-dessus ;
- ♦ ses **propriétés incitatives** reposent sur sa capacité à assurer une progression du revenu disponible selon une trajectoire régulière, sans ressauts d'imposition et effets de seuil, pour fournir des incitations continues à l'activité. **On peut ainsi mesurer pour un revenu donné, la part des revenus supplémentaires qui sera captée par le système socio-fiscal¹⁸, intégrant l'effet des prestations sociales et des prélèvements.** Les évaluations menées montrent les évolutions erratiques de la progressivité en bas de la distribution des revenus suivant les configurations familiales et les niveaux de revenu. Ces éléments sont développés au point 2.2.4. ci-après et sont présentés dans le dossier documentaire figurant en annexe.

Ces interactions complexes peuvent ainsi être à l'origine d'effets de seuil et de ressauts d'imposition en bas et au milieu de la distribution des revenus du fait de l'articulation des prestations sociales décroissantes avec les ressources (effet des aides au logement notamment) et des dispositifs fiscaux en bas de barème (entrée dans le barème de l'impôt sur le revenu, modalités d'attribution de certains allègements fiscaux, cf. ci-dessous).

Ces analyses, même robustes, sont nécessairement toujours partielles et ne tiennent compte que des principales prestations monétaires, **sans intégration des droits connexes, extrêmement variables, et des aides sociales locales ou des prestations versées en nature aux ménages** (en matière par exemple de santé et d'éducation), en raison du choix du contrefactuel¹⁹. Pour faciliter le pilotage de toutes réformes fiscales, il convient d'améliorer l'appréhension globale du système socio-fiscal pour améliorer la compréhension des interactions entre prélèvements et prestations, en améliorant notre connaissance du fonctionnement des aides locales et des droits connexes. La redistribution non monétaire doit pouvoir également être mieux appréhendée.

¹⁸ Le dossier documentaire comporte dans les fiches relatives aux liens entre revenus disponibles et revenus d'activité des tableaux présentant la décomposition du revenu disponible suivant plusieurs configurations familiales et pour différents niveaux de salaires. Ils indiquent aussi, pour illustrer les incitations à l'augmentation de l'activité, la hausse de revenu obtenue en gagnant 100 € de revenu brut supplémentaire et les effets sur les prestations et les prélèvements.

¹⁹ Pour évaluer de façon pertinente la redistribution effectivement opérée par le système français d'assurance maladie, il faudrait définir le contrefactuel, c'est-à-dire la situation en l'absence de ce système : on peut difficilement envisager qu'il n'y aurait aucune assurance maladie. Il pourrait y avoir un système entièrement privé,

1.1.3.2. La déformation de la progressivité de l'IR en bas de barème et les effets de seuil fiscaux s'expliquent par la superposition de dispositifs spécifiques en bas de barème, résultats d'une sédimentation historique

L'entrée dans le barème de l'impôt sur le revenu est peu lisible pour les ménages. La décote déforme le barème progressif pour les contribuables faiblement imposables.

Instituée en 1981 pour retarder l'entrée dans le barème de l'IR des célibataires, la décote a été conçue comme le pendant du quotient familial pour les couples. En 1986, la décote a été étendue aux couples, sans doublement de son montant, afin d'alléger leur impôt. Aujourd'hui, 12 millions de foyers en bénéficient pour un coût de 2 Md€. **Si la décote a l'avantage de retarder l'entrée dans le barème de l'IR, elle a aussi pour corollaire une entrée plus brutale dans l'imposition à un taux marginal plus élevé** (cf. annexes techniques).

Ainsi le seuil d'entrée effective dans le barème de l'IR est distinct du seuil de la première tranche à 5,5 % (cette dernière s'applique normalement pour un revenu imposable annuel dépassant 6 011 € pour un célibataire, 12 022 € pour un couple et 15 028 € pour un couple avec un enfant). Du fait de la décote et du seuil de mise en recouvrement, le premier revenu net réellement imposable est de 12 353 € pour des personnes célibataires et 21 928 € pour les couples avec un enfant²⁰, soit des niveaux proches ou supérieurs à celui du seuil d'application de la tranche à 14 %.

Les modalités d'attribution d'un certain nombre d'allègements fiscaux ou sociaux concentrés sur les ménages susceptibles de bénéficier de la décote, peuvent induire des ressauts d'imposition. Ils sont provoqués par le franchissement d'une barrière, qui peut s'exprimer en seuil d'imposabilité à l'impôt sur le revenu, en seuil de revenu fiscal de référence ou en cotisation d'impôt dû, et peuvent entraîner une perte de pouvoir d'achat significative, d'autant plus que les dispositifs concernés peuvent retenir un seuil commun.

Ces effets de seuil sont diffus et peuvent se cumuler :

- ◆ en **bas de barème de l'IR**, plusieurs dispositifs déforment le barème progressif et sont à l'origine d'effets de seuil (abattement pour les personnes âgées ou invalides, seuil de mise en recouvrement), bien que cette sédimentation, pour chacun de ses dispositifs, trouve des explications historiques ;
- ◆ le caractère progressif de **la CSG sur les revenus de remplacement** (pensions principalement) conduit à deux effets de seuil. L'augmentation du revenu fiscal de référence du contribuable, au-delà d'un certain plafond, conduit à une perte de l'exonération de CSG et de CRDS. Devenir imposable à l'IR fait ensuite perdre le bénéfice du taux réduit de CSG et l'exonération de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) ;

par exemple. On évaluerait alors la redistribution opérée par rapport à ce système, et les conclusions de cette analyse seraient nécessairement contingentes à ce contrefactuel retenu.

²⁰ Lorsque le contribuable bénéficie de l'abattement en faveur des personnes âgées, le seuil de revenu au-delà duquel il devient imposable est supérieur (14 631 € ou si les deux membres du couple ont plus de 65 ans, 21 254 €).

Rapport

- ◆ d'autres effets de seuil existent en matière de **fiscalité directe locale**, puisque le bénéfice de plusieurs dispositifs d'allègement est subordonné au non dépassement de plafonds de revenu fiscal de référence. Les exonérations de **taxe d'habitation** (TH), de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de contribution à l'audiovisuel public (CAP) des personnes économiques faibles sont perdues lorsque les plafonds de revenu fiscal de référence sont dépassés. Le dispositif de plafonnement de la taxe d'habitation bénéficie aux contribuables dont le revenu fiscal de référence ne dépasse pas des plafonds plus élevés et assure une progressivité de la taxe d'habitation en fonction du revenu.

A ces effets de seuil multiples s'ajoute une complexité d'application des dispositifs d'allègements fiscaux ou sociaux. Le Défenseur des droits a transmis aux présidents du groupe de travail une étude sur la multiplicité de ces dispositifs en matière de fiscalité locale, qui induisent des différences de traitement en fonction de l'âge voire du statut (invalides). En outre, l'existence de dispositions particulières pour les bénéficiaires de certaines aides sociales, bien que n'induisant pas de réelles différences de traitement à revenu égal, est susceptible de nuire à l'intelligibilité de la fiscalité locale pour les contribuables.

1.2. Objectifs et perspectives pour une remise à plat : renforcer l'équité de notre système socio-fiscal, où se combinent et s'entrechoquent les effets des dispositifs sociaux et fiscaux, et s'attaquer prioritairement aux effets de seuil en bas de barème

1.2.1. Conforter la progressivité d'ensemble du système socio-fiscal et renforcer son équité, ce qui n'implique pas forcément de conduire des réformes globales et peut passer dans un premier temps par des réformes plus ciblées

1.2.1.1. Les réformes structurelles comme une fusion progressive de l'IR et de la CSG, ne sont pas taboues mais comportent toujours des risques et des transferts

Des réformes structurelles pourraient rencontrer des enjeux d'acceptabilité, du fait des transferts potentiellement importants entre contribuables, tout au long de la distribution des revenus, qu'elles pourraient générer.

La question de la fusion progressive de l'impôt sur le revenu (IR) et de la contribution sociale généralisée (CSG) n'est pas taboue dans le cadre d'une démarche de remise à plat mais comporterait des risques et des transferts et complexifierait le pilotage des finances sociales.

On rappellera que la coexistence de deux impositions sur le revenu recouvre en réalité deux impôts très différents dans leur logique constitutive, puisqu'elle concerne un impôt ancien (l'IR) perçu au bénéfice de l'Etat et un impôt récent (la CSG), affecté au financement de la protection sociale afin d'élargir sa base de financement (en substitution aux cotisations sociales) et tirer les conséquences de l'universalisation croissante de la protection sociale.

Encadré 5 : L'IR et la CSG : des contextes historiques bien spécifiques et des logiques de financement bien différentes

L'IR et la CSG ont été créés dans des contextes différents et n'ont pas le même affectataire.

A la différence de la CSG, l'impôt sur le revenu est un impôt ancien issu d'une pluralité de réformes depuis l'introduction de l'impôt sur le revenu par les lois du 15 juillet 1914 (loi qui crée un impôt général sur le revenu) et du 31 juillet 1917 (loi qui crée des impôts cédulaires). Les principales caractéristiques de l'impôt sur le revenu actuel n'ont été fixées qu'au début de la V^{ème} République, sous la forme d'un impôt unique sur le revenu global des ménages, à caractère progressif et personnalisé, prenant en compte les charges de famille à travers le quotient familial²¹ et affecté au budget de l'Etat.

La CSG a été créée par la loi de finances du 30 décembre 1990, dans un contexte d'évolution du mode de financement de la sécurité sociale. Il s'agissait d'adapter la notion classique de contributivité des cotisations sociales aux évolutions, d'une part, de la structure des revenus (part croissante des revenus de remplacement et des revenus du capital dans la structure du revenu des ménages) et, d'autre part, de certaines branches de la sécurité sociale, marquée par une universalisation de l'accès aux prestations sociales. L'extension progressive de la CSG depuis sa création s'est aussi accompagnée de l'adossment d'autres prélèvements sociaux²² sur une assiette proche. Affectée aux branches de la sécurité sociale et aux organismes concourant à son financement, la CSG comporte quatre contributions distinctes : la première sur les revenus d'activité et de remplacement, la seconde sur les revenus du patrimoine, la troisième sur les revenus de placement, la quatrième sur les produits des jeux.

L'IR est un impôt progressif et familialisé tandis que la CSG est essentiellement proportionnelle et individualisée.

L'impôt sur le revenu est dû par le foyer fiscal, non par l'individu, sur l'ensemble de ses ressources. Le calcul de l'impôt sur le revenu est ainsi basé, d'une part, sur un quotient conjugal qui reflète la situation de famille du contribuable (personne seule ou placée dans une situation légale d'union – mariage ou pacs), puis sur un quotient familial tenant compte des personnes à charge du foyer (enfants et autres personnes à charge sous certaines conditions). En outre, l'impôt sur le revenu est progressif, suivant un barème comportant actuellement cinq tranches (hors la tranche à taux zéro).

Depuis 2011, s'y ajoute une contribution exceptionnelle sur les hauts revenus assise sur le revenu fiscal de référence (3% entre 250 000 et 500 000 € et 4 % au-delà pour un célibataire ; ces montants sont doublés pour un couple).

Tableau 1 : Barème de l'IR 2014 sur les revenus 2013 (par part de quotient familial)

Tranche	Taux
jusqu'à 6 011 €	0%
de 6 012 € à 11 991 €	5,5 %
de 11 992 € à 26 631 €	14%
de 26 632 € à 71 397 €	30%
de 71 398 € à 151 200 €	41%
plus de 151 200 €	45%

La CSG est un prélèvement proportionnel et individualisé. Toutefois la proportionnalité de la CSG est atténuée par :

- sa non-déductibilité partielle de l'IR (à hauteur de 2,4% pour les revenus d'activité et les revenus

²¹ Le quotient familial a été introduit en 1948 pour la deuxième composante de l'impôt sur le revenu (la surtaxe progressive).

²² La contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), assise sur l'assiette de la CSG élargie à la marge et les prélèvements sociaux sur les revenus du capital.

Rapport

- de remplacement assujettis au taux normal, et 3,1% pour les revenus du patrimoine et de placement), qui lui donne une dimension progressive ;
- l'existence de taux différents à raison du type de revenus :
 - 7,5 % pour les revenus d'activité et assimilés (salaires, primes, etc.) ;
 - 8,2 % pour les revenus du patrimoine et de placement (rentes viagères, plus-values, etc.) – conduisant à un taux global de prélèvements sociaux de 15,5% compte tenu de leur assujettissement aux autres contributions et prélèvements sociaux (CRDS, Prélèvement social, contribution additionnelle, Prélèvement de solidarité) ;
 - 9,5 % pour les revenus du jeu ²³;
 - 6,2 ou 6,6 % pour les revenus de remplacement (pensions de retraite, allocations chômage, principalement).
 - l'existence de taux minorés au sein des revenus de remplacement:

La pension de retraite ou d'invalidité est exonérée de CSG si le bénéficiaire perçoit un avantage vieillesse ou d'invalidité non contributif, attribué sous condition de ressources, ou en-deçà d'un seuil de revenu fiscal de référence. Si le bénéficiaire est au-dessus de ce seuil, mais que le montant de son impôt sur le revenu est inférieur à 61 €, la CSG est alors prélevée au taux réduit de 3,8 %.

Les allocations de chômage sont exonérées dans le cas où le prélèvement de la CSG ferait baisser le montant net de l'allocation en dessous du Smic brut ou si le revenu fiscal de référence ne dépasse pas un seuil. Si le bénéficiaire est au-dessus de ce seuil, mais que le montant de son impôt sur le revenu est inférieur à 61 €, la CSG est prélevée au taux réduit de 3,8 %.

L'IR et la CSG ont également des règles d'assiette distinctes qui confèrent à la CSG une assiette plus large que celle de l'IR.

L'impôt sur le revenu est un impôt global assis sur la totalité des revenus dont disposent les personnes physiques au cours d'une année déterminée à laquelle s'applique un barème unique d'imposition.

Sauf exception, il est fait masse de toutes les catégories de revenus pour déterminer un revenu net global, en imputant le cas échéant les déficits constatés dans certaines catégories de revenus. Par ailleurs, certaines dépenses personnelles du foyer fiscal sont prises en compte soit sous la forme de charges déductibles du revenu global (par exemple les pensions alimentaires versées en vertu d'une décision de justice ou au titre de l'obligation alimentaire) ou sous la forme de réductions ou de crédits d'impôt.

L'impôt sur le revenu se caractérise toutefois par une assiette réduite aux différentes étapes de sa détermination par de nombreux mécanismes (exonérations, abattements et déductions), considérés ou non comme des dépenses fiscales.

La CSG bénéficie d'une assiette plus large que celle de l'IR. En effet la substitution de la CSG sur les revenus d'activité à des cotisations sociales a conduit, pour les salariés, à retenir comme assiette le revenu brut, intégrant donc les cotisations sociales à la charge des redevables, et non, comme pour l'assiette de l'impôt sur le revenu, le revenu net de cotisations sociales. Les avantages accordés par l'employeur en complément à la rémunération principale, exemptés de cotisations sociales et parfois d'impôt sur le revenu ont par ailleurs été intégrés à l'assiette de la CSG : par exemple l'intéressement, la participation, ainsi que les gains représentés par les attributions de stock-options et les attributions gratuites d'actions (au titre des revenus du capital), les avantages de retraite à droits aléatoires financés par l'employeur, dits « retraites-chapeaux » (comme revenus de remplacement), ou certaines formes de revenus tels que les indemnités perçues par les élus.

L'égalité de traitement entre salariés et non-salariés a conduit à asseoir également la CSG sur les revenus d'activité des non-salariés sur leur revenu brut des cotisations sociales, à la différence de ces dernières qui sont assises sur une assiette nette des cotisations sociales payées l'année de perception du revenu sur lequel elles sont assises.

²³ La CSG sur les jeux n'est pas assise sur les revenus des jeux mais sur une fraction du produit brut des jeux ou, pour les casinos, des sommes jouées.

Par ailleurs, l'assiette de la CSG sur les revenus des non-salariés ne peut, à la différence de celle de l'IR, être réduite par la déduction des déficits des exercices antérieurs (à l'exception des exploitants agricoles optant pour le calcul de leurs cotisations sous la forme d'une moyenne triennale de leurs revenus, mécanisme permettant de fait d'imputer des déficits).

Les assiettes respectives de l'IR et de la CSG diffèrent donc pour chacune des catégories de revenus.

Une fusion consisterait en la création d'une imposition sur le revenu unique qui aurait vocation à se substituer à l'ensemble des impositions de toute nature pesant sur le revenu.

Sa configuration dépendrait largement des objectifs recherchés par le législateur, qu'il s'agisse du degré de redistribution verticale (progressivité) ou horizontale (prise en compte de la composition familiale et conjugale), du niveau et du fléchage du rendement budgétaire (recettes des régimes de sécurité sociale, budget de l'Etat) ou de l'articulation avec les dispositifs de soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes (RSA activité et PPE).

Le rapport remis au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'IR et de la CSG, qui a été transmis aux membres du groupe de travail, montre que cette fusion de deux impôts, obéissant à des règles de territorialité, d'assiette et de liquidation différentes, serait possible mais sous des conditions assez fortes. Le nouvel impôt devrait respecter les règles constitutionnelles qui lui imposeraient notamment d'être global, progressif et de prendre en compte les revenus du foyer. La fusion serait complexe à mener du fait notamment des différences d'assiette. Elle nécessiterait une mise en œuvre par étapes et une réflexion approfondie sur la généralisation du régime du prélèvement à la source. Elle s'accompagnerait nécessairement d'importants effets redistributifs entre contribuables. Elle soulèverait enfin de lourds enjeux tant budgétaires que de pilotages des finances sociales. En effet, elle aboutirait à créer un impôt à plusieurs finalités, ayant à la fois une fonction redistributive importante, une fonction de financement des dépenses générales de l'Etat et une fonction de financement des dépenses sociales.

La question de l'élargissement de l'assiette de l'imposition des revenus, avec l'examen de la faisabilité technique et juridique d'une fusion des assiettes de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée, sera examinée par le Conseil des prélèvements obligatoires à la demande de la commission des finances du Sénat²⁴.

Une transformation de tout ou partie des CSG en un ou plusieurs prélèvements progressifs supposerait de respecter la jurisprudence constitutionnelle et, par conséquent, de tenir compte de l'ensemble des ressources du foyer du redevable (cf. la décision du Conseil constitutionnel portant sur la censure de la « ristourne » de CSG²⁵) et pourrait de ce fait exposer au risque d'une complexification importante des prélèvements sociaux, dont l'un des mérites actuels est la simplicité.

²⁴ La commission des finances du Sénat a demandé au Conseil des prélèvements obligatoires de réaliser cette étude, en application de l'article L. 351-3 du code des juridictions financières.

²⁵ Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

Si un accroissement de la progressivité de l'imposition du revenu était recherché, des mesures d'élargissement de l'assiette sont possibles. Elles supposeraient toutefois d'ajuster le barème de l'IR pour assurer la neutralité globale de ces mesures sur le taux de prélèvements obligatoires, ce qui renvoie nécessairement une réforme d'ampleur. Ainsi la suppression de la **déductibilité partielle de la CSG** ou une **évolution du quantum de CSG déductible** devrait être accompagnée d'une correction corrélative du barème de l'IR et des seuils de revenu fiscal de référence, intervenant dans l'octroi d'avantages fiscaux ou sociaux (le revenu fiscal de référence augmenterait pour tous les contribuables), afin de limiter autant que possible les effets en cascade et les effets de transfert potentiellement importants entre les contribuables.

De façon générale, l'acceptabilité de réformes fiscales structurelles, eu égard à l'importance sans doute difficilement soutenable des transferts qu'elles généreraient doit être appréciée au regard de notre trajectoire de prélèvements obligatoires et de notre capacité budgétaire à réduire les prélèvements portant sur les ménages pour conduire des réformes.

Il faut aussi rappeler que des réformes qui se focaliseraient sur la progressivité strictement fiscale ne valoriseraient pas les caractéristiques du système socio-fiscal français de redistribution qui repose largement sur les prestations sociales.

1.2.1.2. Des mesures ciblées sur le bas de barème sont souhaitables pour renforcer l'équité du système

Des mesures plus ciblées mais pouvant poursuivre les mêmes objectifs de progressivité que des réformes plus radicales de notre système fiscal, pourraient être envisagées, sans préjuger des finalités qui seraient assignées à ces réformes.

Au vu des éléments de diagnostic présentés ci-dessous et des mesures récentes prises en matière de fiscalité des ménages, la priorité pourrait plutôt porter sur le réaménagement des dispositifs fiscaux en bas de barème qui peuvent générer des effets de seuil et un renforcement des dispositifs intervenant en soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes.

1.2.2. Lisser les effets de seuil du système actuel pour accroître l'équité du système fiscal et le consentement de l'impôt

L'exercice de mise à plat de notre système fiscal a mis en avant la déformation du barème progressif de l'impôt sur le revenu et l'existence d'effets de seuil qui affectent sa lisibilité et le consentement à l'impôt pour les contribuables en bas de barème, qu'ils disposent de revenus d'activité ou d'autres types de revenus comme les pensions. Ces mêmes effets de seuil complexifient aussi toute perspective de réforme du système fiscal car une modification même marginale peut entraîner des effets en cascade et des transferts indirects significatifs entre contribuables.

L'atténuation des effets de seuils et la clarification des critères d'attribution d'avantages fiscaux et sociaux serait ainsi partie intégrante d'une politique de simplification de notre système fiscal. Elles pourraient passer par l'adoption d'un principe général d'organisation et plusieurs mesures ciblées.

Le revenu fiscal de référence (RFR)²⁶, qui reflète mieux la capacité contributive des ménages que la cotisation d'impôt sur le revenu ou la non-imposabilité, pourrait devenir progressivement l'unique référence pour l'octroi d'un avantage fiscal ou social se fondant sur des critères de ressource. Dans un souci d'équité, il devrait être le plus exhaustif possible. Afin de disperser les effets de seuil et d'éviter les cumuls, il serait opportun de retenir des seuils différents de RFR suivant les dispositifs de faveur concernés.

Des mesures ciblées de lissage des effets de seuil pour les principaux dispositifs concernés pourraient être envisagées, qu'il s'agisse des effets de l'abattement en faveur des personnes âgées pour l'impôt sur le revenu²⁷, du taux réduit de CSG sur les revenus de remplacement et de la simplification des dispositifs d'allègement de taxe d'habitation²⁸, comme développé dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 6 : Les pistes possibles pour lisser les principaux effets de seuils du système fiscal

Pour lisser les effets de seuil identifiés, les dispositifs concernés pourraient être aménagés par la mise en place d'un système de progressivité de l'avantage fiscal, qu'il s'agisse d'un abattement, d'une exonération ou d'un taux réduit. Deux variantes peuvent être envisagées :

- un système entièrement progressif faisant varier l'avantage fiscal de manière linéaire entre le point d'entrée (avantage maximum) et le point de sortie (avantage nul). Ainsi, au lieu d'être forfaitaire, **l'abattement en faveur des personnes âgées en matière d'IR** pourrait être décroissant avec le revenu. De même, le **taux de CSG sur les revenus de remplacement** pourrait évoluer de manière linéaire entre 0 et 6,6% en fonction du RFR du foyer ;
- un système plus proche de l'existant, fondé sur l'éclatement de l'effet de seuil par la modulation de l'avantage en fonction du niveau de revenu. A cet égard, l'abattement en faveur des personnes âgées pourrait être modulé au niveau des seuils actuels de manière à lisser le passage de l'abattement plein à l'abattement réduit et de ce dernier à la perte d'abattement. S'agissant de la CSG sur les revenus de remplacement, l'institution d'un taux intermédiaire pourrait être envisagée.

Si ces solutions présentent l'avantage d'améliorer la progressivité des dispositifs et, plus largement, du système fiscal, la lisibilité de ce dernier pour les contribuables pourrait aussi en être affectée du fait de nouveaux éléments de complexité.

²⁶ Indiqué sur l'avis d'imposition ou de non-imposition envoyé au contribuable, le revenu fiscal de référence est défini au IV de l'article 1417 du CGI. Il permet d'appréhender la plupart des ressources effectivement perçues par un foyer fiscal au cours d'une année civile et a vocation à représenter au plus juste la capacité contributive du foyer. Il comprend ainsi le revenu imposable taxé au barème de l'IR auquel sont ajoutés certains revenus taxés selon un régime spécifique ou exonérés s'ils sont expressément mentionnés par la loi.

²⁷ Les personnes âgées de plus de 65 ans ou les personnes invalides peuvent bénéficier d'un abattement spécial sur le revenu net global. Il s'élève à 2 332 € lorsque le revenu net global n'excède pas 14 630 € et à 1 163 € lorsque le revenu net global est compris entre 14 630 et 23 580 €. Pour les personnes mariées soumises à imposition commune, le montant de l'abattement (mais non le seuil de revenu) est doublé si les deux époux remplissent chacun les conditions d'âge ou d'invalidité.

²⁸ En matière de fiscalité directe locale, coexistent actuellement un dispositif de plafonnement de taxe d'habitation en fonction des revenus et plusieurs dispositifs d'exonération.

Rapport

Outre une adaptation dans la durée du lissage des effets de seuil attachés aux dispositifs sociaux et fiscaux pour tenir compte des élargissements d'assiette susceptibles d'affecter le revenu fiscal de référence, un reprofilage du bas du barème de l'impôt sur le revenu pourrait également être envisagé.

Il s'agirait de simplifier les conditions d'entrée ou de sortie dans l'imposition et de remédier aux effets néfastes de la décote, qui, si elle a pour objectif de repousser l'entrée dans le barème de l'IR, conduit à des ruptures de progressivité, qui déforment en l'accentuant la progressivité de l'imposition en bas de barème et entretiennent sa complexité.

2. « Soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes et incitation à l'activité »

2.1. Diagnostic à plat : l'empilement des dispositifs et des objectifs poursuivis nuit à l'efficacité et à la lisibilité de ces mesures

2.1.1. Le soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes repose sur un empilement de dispositifs avec des finalités différentes qui peuvent se percuter

2.1.1.1. *Parmi les dispositifs qui soutiennent le pouvoir d'achat des ménages modestes, la PPE et le RSA activité, centrés sur le soutien aux bas revenus d'activité, partagent des objectifs similaires mais ont des paramètres différents*

Notre système socio-fiscal assure un soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes mais empile en bas de barème des dispositifs multiples, accumulés avec le temps, qui peuvent au mieux se superposer ou au pire se percuter.

Les différentes prestations sociales (revenu de solidarité active (RSA) dans ses deux composantes « socle » et « activité », allocations logement (AL), autres prestations sociales de type allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation adulte handicapée (AAH), allocation de rentrée scolaire (ARS), prime de Noël, prestations familiales²⁹, etc.) coexistent avec des dispositifs fiscaux (prime pour l'emploi (PPE), décote en matière d'impôt sur le revenu, allègements de fiscalité directe locale, etc.), comme nous l'avons mis en évidence dans l'analyse de la redistribution opérée par le système socio-fiscal. Ces dispositifs poursuivent des finalités variables (lutte contre la pauvreté, globale ou familiale, aide au logement, réduction des trappes à inactivité, etc.), selon des critères et des modes de calcul très différents, qu'il s'agisse du degré de familialisation ou d'individualisation, des fenêtres de revenus considérées ou des conditions de ressources exigées.

Parmi ces dispositifs, la PPE et le RSA activité sont centrés sur le soutien aux revenus d'activité et partagent des objectifs proches d'incitation au maintien ou à la reprise d'activité pour le RSA activité, et à l'activité non réduite pour la PPE. Il s'agit de garantir, qu'à la sortie des minima sociaux et des différents mécanismes de soutien aux bas revenus, les gains à travailler soient préservés et les trappes à inactivité éliminées. La PPE et le RSA activité ont des paramètres différents mais se superposent partiellement.

2.1.1.2. *La PPE est un crédit d'impôt sur le revenu qui vise à réduire les trappes à activité réduite*

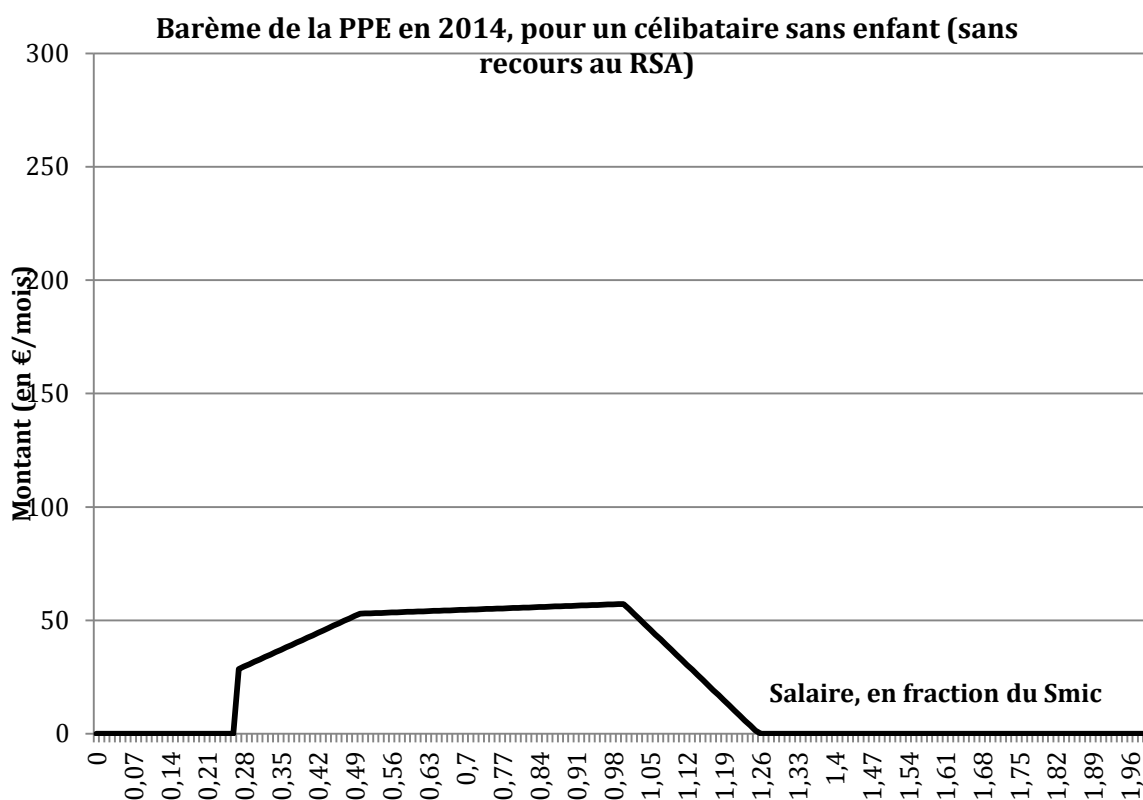
Créée en 2001, **la PPE est un crédit d'impôt sur le revenu**, assis sur les revenus d'activité compris entre environ 0,3 et 1,25 Smic (barème 2014). La PPE vise à inciter au retour à l'emploi ou au maintien dans l'activité et à limiter l'activité à temps très partiel (la PPE vise à augmenter les heures travaillées en cas d'activité très réduite). Ainsi, la PPE cherche à réduire les trappes à inactivité : elle croit entre 0,5 et 1 SMIC, elle est maximale au niveau de 0,9 Smic à temps plein.

²⁹ Les prestations familiales sont composées de plusieurs prestations qui peuvent être sans ou sous conditions de ressources. Elles comprennent notamment les allocations familiales, la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), comportant une allocation de base et le complément libre choix d'activité (CLCA).

Rapport

En 2012 (sur la base des revenus 2012), la PPE a bénéficié à 6,3 M de contribuables pour un montant de 2,9 Md€³⁰ Le montant moyen mensuel est de 36 €³¹.

La PPE est calculée essentiellement sur des bases individuelles, même si les conditions d'éligibilité sont familialisées (au sens du foyer fiscal, avec une condition exprimée en fonction du revenu fiscal de référence). Des majorations pour mono-activité et pour personnes à charge ont été introduites. Du fait de son caractère fiscal, elle est versée avec un an de décalage (3^e trimestre de l'année n + 1) mais bénéficie d'un taux de recours très élevé, notamment grâce au caractère pré-rempli des salaires dans la déclaration d'impôt.



³⁰ Ce montant est décroissant pour 2013 et 2014 avec respectivement 2,4 M€ et 2,2 M€ selon les données en prévision des projets de loi de finances.

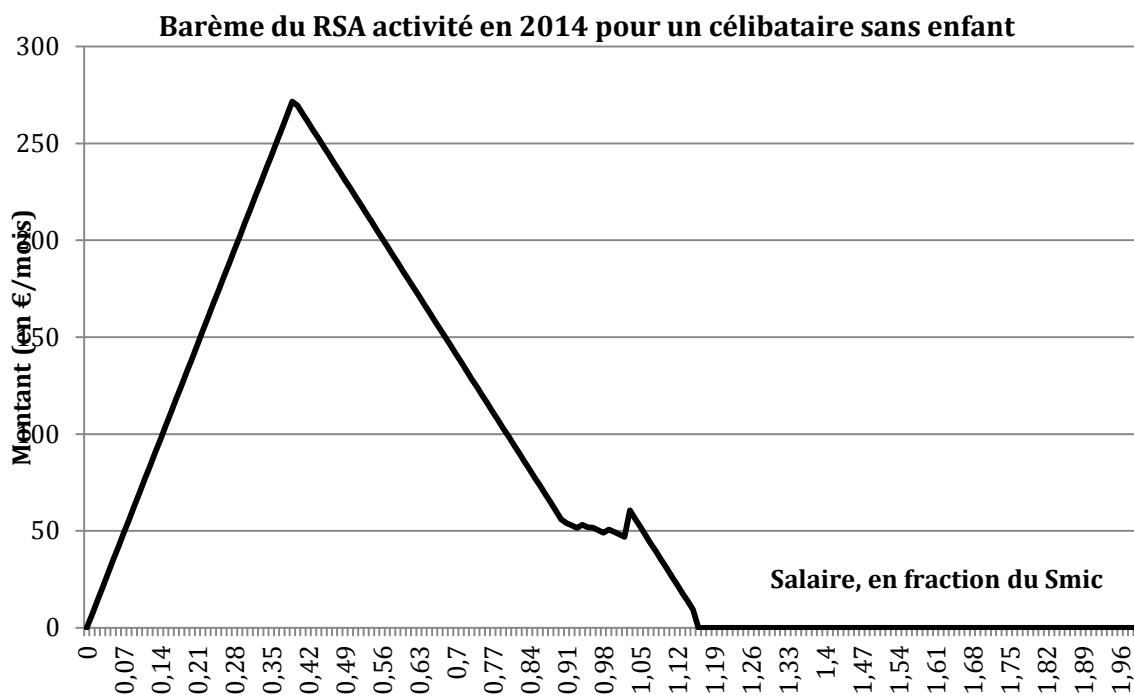
³¹ Ce montant intègre les régularisations.

2.1.1.3. Le RSA activité est une prestation sociale qui vise à réduire les trappes à inactivité des bénéficiaires du RSA - socle

Le **RSA activité est une prestation sociale familiarisée** qui dépend de la somme des revenus du foyer (foyer RSA) appréciée sur un trimestre. Le RSA activité assure la continuité avec le RSA socle, qui est un minimum social, afin de garantir une hausse du revenu disponible en cas de reprise d'activité³². Le RSA activité vise ainsi à lutter contre la pauvreté au travail et à inciter au retour à l'emploi en fournissant un intéressement pérenne en cas de reprise d'activité. Il permet de contrer aussi les effets de la diminution des prestations sociales occasionnée par la reprise d'emploi ou l'augmentation des heures travaillées. Dans le précédent système du RMI, un salarié ne bénéficiait pas, au-delà de la période de neuf mois d'intéressement, d'augmentation de son revenu global en travaillant davantage, tant que son revenu d'activité était inférieur au RMI.

Le coût du RSA s'élevait à 9,6 Md€ en 2012 dont 8,1 Md€ au titre du RSA socle et 1,5 Md€ au titre du RSA activité pour 2,2 M de bénéficiaires, dont 0,7 M pour le RSA activité. Le montant moyen du RSA activité est de 176 € par mois.

Le RSA activité est versé entre 0 et 1,15 Smic (selon le barème 2014). Pour une personne seule, le RSA activité est maximal à environ 0,4 Smic. Il est versé chaque mois et requiert une déclaration trimestrielle de ressources.



³² Visant à contrer les désincitations à travailler introduite par l'existence du RSA socle, le RSA activité est construit selon une logique de taux marginal de 38 % sur les revenus nets d'activité, afin d'éviter une situation théorique de taux marginal de 100 % en cas de perte du bénéfice du RSA socle et de reprise d'activité. Tout euro supplémentaire lié au travail n'entraîne une diminution que de 38 % du RSA, quel que soit son niveau et la configuration familiale.

2.1.2. Les défauts combinés de la PPE et du RSA activité justifient d'envisager une réforme

Parmi les nombreux rapports sur ces deux dispositifs, le plus récent (rapport de juillet 2013 dit rapport Sirugue du groupe de travail sur la réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes) conclut qu'aucun de ces dispositifs n'atteint vraiment ses objectifs redistributifs ou incitatifs.

Les critiques sont de plusieurs ordres, elles tiennent à l'articulation des deux dispositifs et aux fonctionnements respectifs de la PPE et du RSA.

L'articulation entre les deux dispositifs est complexe voire illisible, puisque le RSA n'a pas supprimé la PPE au moment de son introduction en 2009 mais s'impute sur le calcul de la PPE. Le choix de maintenir la PPE lors de l'instauration du RSA activité en faisant du dernier un acompte de la première (versée en n+1) est une source manifeste d'incompréhension.

La PPE est critiquée pour ses faibles propriétés redistributives et incitatives. Du fait de son manque de ciblage, elle apporte de faibles montants à une population large de bénéficiaires³³, conduisant à un phénomène de saupoudrage. Son barème exclut les revenus d'activité compris entre 0 et 0,3 Smic. Ses effets sur les incitations à l'activité, sont peu probants : outre son faible montant dans certaines situations, qui résulte de ce saupoudrage, la PPE, versée de façon très décalée par rapport à son fait générateur (l'activité de l'année n), est surtout peu réactive et déconnectée dans le temps de la perception du revenu d'activité. En raison de son adossement à la déclaration d'IR, la PPE n'est touchée par ses bénéficiaires qu'au 3^e trimestre de l'année n+ 1 (sur la base des revenus de l'année n). En raison des évolutions annuelles de situation des populations concernées, le versement d'acomptes, un temps mis en place, a été supprimé tant il entraînait un nombre important de régularisations, une fois la déclaration annuelle d'IR déposée. Enfin, la PPE contribue à déformer le barème progressif de l'impôt sur le revenu, avec un impact régressif pour les foyers à faibles revenus d'activité et une pente raide de progressivité³⁴ pour les revenus plus élevés mais moyens, à compter d'un SMIC pour un célibataire.

Le RSA activité, de par sa logique de construction et son ciblage, dispose de bonnes propriétés redistributives mais souffre d'un fort taux de non-recours par ses bénéficiaires potentiels, estimé à 68 %, bien que ce taux soit trompeur car une partie de ces personnes éligibles bénéficient *in fine* de la PPE (sans déduction du RSA perçu). Le non recours peut s'expliquer par la complexité des démarches et le fonctionnement intrinsèque du RSA (droit révisable au cours du trimestre, dispositif générateur d'indus), une méconnaissance de la prestation qui nécessite des démarches de la part des personnes éligibles (droit dit quérable), à la différence des règles d'imputation sur la PPE (la PPE est quasi automatique, contrairement au RSA qui impose des obligations déclaratives) et d'une perception sans doute stigmatisante du fait de l'assimilation au minimum social qu'est le RSA socle, conduisant à renoncer volontaire au RSA activité . Le barème du RSA activité est par ailleurs globalement peu incitatif pour les couples biactifs et la prestation n'est pas ouverte aux jeunes de moins 25 ans, qui bénéficient d'un dispositif voisin mais plus restrictif (« RSA jeune actif »). Ses propriétés incitatives sont pénalisées par l'articulation du RSA activité et des allocations logement qui décroissent fortement avec la hausse des revenus d'activité.

³³ 30 % des foyers fiscaux bénéficiaires ont un niveau de vie supérieur au 5^{ème} décile.

³⁴ L'entrée dans l'imposition effective s'effectue selon un taux marginal relativement élevé.

Rapport

Au total la PPE, qui a de mauvaises propriétés redistributives et incitatives, connaît un taux de recours élevé, du fait de son adossement à l'impôt sur le revenu, mais avec une limite dirimante : elle est versée de façon très décalée. A l'inverse, le RSA activité, doté de bonnes propriétés redistributives et incitatives, ne fonctionne pas encore suffisamment bien en pratique.

Il n'est donc pas souhaitable à terme de laisser coexister deux outils qui peuvent se superposer sur une même population pour deux objectifs proches. Le système doit également soutenir plus efficacement le pouvoir d'achat des travailleurs modestes.

Encadré 7 : L'évolution des concours budgétaires destinés à la PPE et au RSA activité

La prime pour l'emploi et la composante activité du revenu de solidarité active soutiennent les revenus des travailleurs modestes pour un montant total de 4,3 Md€ en 2012.

Depuis sa création en juin 2009, la dépense au titre du RSA activité augmente continûment, en raison notamment de l'accroissement du nombre de bénéficiaires ; elle atteint 1,4 Md€ en 2012, pour 700 000 foyers bénéficiaires.

La dépense au titre de la prime pour l'emploi diminue en revanche depuis 2008, sous l'effet conjugué de l'imputation sur la PPE du montant de RSA activité perçu l'année précédente et du gel de la prime pour l'emploi. Le barème de la PPE n'a en effet pas été revalorisé depuis l'impôt sur les revenus de l'année 2008.

	2008	2009	2010	2011	2012
Prime pour l'emploi					
Dépense totale (en Md€)	4,5	3,9	3,6	3,1	2,9
Nombre de ménages bénéficiaires (en million)	8,9	8,4	7,5	6,8	6,3
RSA activité					
Dépense totale (en Md€)		0,5	1,2	1,3	1,4
Nombre de ménages bénéficiaires, au 31/12 (en million)		0,62	0,64	0,68	0,70
Montant total de PPE et de RSA activité	4,5	4,4	4,8	4,4	4,3

Source : Projets de lois de finances pour la PPE, CNAF et MSA pour le RSA.

2.2. Objectifs et perspectives pour une remise à plat : réorganiser à terme le soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes autour d'un dispositif ciblé d'incitation à l'activité à la sortie des minima sociaux – un RSA activité renforcé – et un dispositif général – un allègement de cotisations salariales sur les bas salaires

2.2.1. La remise à plat progressive de ces dispositifs doit viser un système plus simple, plus efficace et mieux organisé, grâce à une clarification de nos objectifs

L'empilement des dispositifs et la multiplicité de leurs finalités limitent leur efficacité : toute réforme implique nécessairement une clarification des objectifs et une simplification des dispositifs. Or **clarifier des objectifs c'est bien faire des choix, recentrer les dispositifs sur les publics visés par ces mêmes objectifs et privilégier un instrument par objectif**

S'agissant des évolutions possibles de la PPE et du RSA activité, ces dispositifs partagent bien des objectifs proches mais n'ont pas les mêmes propriétés en matière de lutte contre la pauvreté, de redistribution ou d'incitation à l'activité, du fait des différences de ciblage, de caractéristiques (familialisation / individualisation) et de bénéficiaires (ouverture du dispositif aux jeunes actifs), qu'une réforme se devrait de clarifier. D'autres conditions d'efficacité peuvent être soulignées. Au vu de l'expérience de la PPE et du RSA : le renforcement de l'efficacité des dispositifs de soutien conduit à respecter des principes directeurs : la visibilité et la simplicité pour ses bénéficiaires, une forte réactivité aux changements de situation pour des populations qui connaissent des transitions professionnelles et une adhérence à l'activité s'il s'agit d'influencer les comportements d'offre de travail.

Les conditions de faisabilité de ces réformes doivent aussi être appréciées au regard du contexte, en matière budgétaire comme en matière d'emploi.

Toute réforme à moyens constants pour les finances publiques générerait des transferts entre les populations bénéficiaires qui feraient ressortir des gagnants et des perdants. Or il n'est pas admissible de faire des perdants parmi les ménages modestes. Le calibrage budgétaire et le séquençage dans le temps des réformes doivent tenir compte de cette exigence.

De la même façon le contexte en matière d'emploi importe : la question des incitations à la reprise d'activité ou au maintien dans l'emploi ne se pose sans doute pas avec la même acuité en fonction du niveau d'emploi.

Au total une réforme globale est à terme indispensable mais trop ambitieuse en une seule étape, pour les raisons rappelées ci-dessus. La démarche de réforme ne peut être que progressive.

2.2.2. Plusieurs familles de solution sont envisageables pour renforcer rapidement le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes

Plusieurs orientations ont été présentées aux membres du groupe de travail. Elles sont présentées sans calibrage budgétaire prédéterminé.

2.2.2.1. Orientation 1 : un renforcement du RSA activité

Un renforcement du RSA activité³⁵ pourrait prendre différentes formes (augmentation du montant de l'aide et/ou du champ d'application, modification du barème et de son point de sortie situé au niveau du SMIC, évolution de la pente du RSA, degré de familialisation, élargissement des conditions d'accès, etc.). **Le renforcement du RSA activité, qui dispose de bonnes propriétés, permettrait de consolider les incitations à l'activité.**

Le RSA activité pourrait absorber la PPE.

Orientation 1 : renforcement du RSA activité

Principaux avantages	Principaux inconvénients
Clarification des objectifs : renforcement de la lutte contre la pauvreté des familles (et donc des enfants) et des incitations à l'activité	Pas de mesure générale de soutien au pouvoir d'achat des bas revenus
Simplification du système socio-fiscal en cas d'absorption de la PPE	A moyens constants, perdants situés au niveau des déciles de revenus moyens parmi les anciens bénéficiaires de la PPE en cas d'absorption par le RSA activité
Cohérence conservée entre le RSA socle et le RSA activité	Défauts du RSA activité à corriger (non-recours ³⁶ , complexité administrative, indus, etc.)
	Suivi budgétaire incertain en fonction du recours effectif au RSA activité

2.2.2.2. Orientation 2 : une nouvelle prestation sociale fusionnant la PPE et le RSA activité

Une nouvelle prestation liée à l'emploi et individualisée (prime d'activité)³⁷, telle qu'elle avait été présentée par le rapport Sirugue, pourrait naître de la fusion du RSA activité et de la PPE.

Calculée selon des bases individuelles, cette nouvelle prime remplacerait donc la PPE et le RSA activité selon des nouveaux paramètres (population éligible, barème), ce qui constituerait une différence avec l'option 1 (le RSA activité a une base familiale). Elle aurait pour objectif le soutien individuel des travailleurs les plus pauvres³⁸, visant la lutte contre la pauvreté laborieuse et l'incitation à l'activité. Elle pourrait conserver une dimension familiale, qui pourrait prendre la forme d'une condition de ressources au niveau du foyer. Il faudrait toutefois qu'elle évite les écueils de la PPE et du RSA activité identifiés ci-dessus.

³⁵ Scénario B du groupe Sirugue, piste développée par P. Aghion, G. Cette et E. Cohen, etc..

³⁶ La mise en place progressive de la déclaration sociale nominative (DSN) est régulièrement présentée comme un moyen d'améliorer le recours au RSA activité. En effet elle permettrait de détecter, au moyen de requêtes, les personnes potentiellement éligibles et de limiter les obligations déclaratives des bénéficiaires.

³⁷ Scénario C du groupe Sirugue.

³⁸ La prestation serait individualisée mais comporterait une condition de ressources.

Rapport

On doit toutefois noter l'enjeu en termes de transferts que soulèvent le recentrage de la prime d'activité et son individualisation d'une part et le changement de logique qui serait introduit entre le RSA socle (et le RSA activité), familialisé, et la prime d'activité, individualisée, d'autre part.

Orientation 2 : nouvelle prestation sociale fusionnant la PPE et le RSA activité

Principaux avantages	Principaux inconvénients
Renforcement des effets redistributifs du RSA Simplification du système socio-fiscal (fusion de deux dispositifs) Renforcement de l'incitation individuelle à l'activité et incitation à la bi-activité	A moyens constants, perdants y compris parmi les familles pauvres (plus de caractère familial) Moindre efficacité dans la lutte contre la pauvreté (notamment la pauvreté des familles avec enfants) Absence de cohérence entre le RSA socle et la prime d'activité (à la différence du RSA activité) Plusieurs objectifs assignés à un seul instrument Suivi budgétaire incertain en fonction des hypothèses sur le recours à la prime

2.2.2.3. Orientation 3 : un allègement de cotisation sociale salariale pour les bas salaires

Un allègement des cotisations sociales salariales³⁹, tout en conservant le RSA activité, incarnerait **une mesure générale, simple et efficace de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes**. La mesure pourrait être combinée avec un renforcement du RSA activité. L'allègement serait ouvert sans aucune condition aux jeunes de moins de 25 ans.

Cette baisse des cotisations sociales salariales permettrait d'augmenter le salaire net et serait automatique (le non-recours est nul par essence) et immédiate (à la différence de la PPE dont le gain est différé l'année suivante ou de la prime d'activité (option 2) dont le gain est différé de 3 mois). Le champ d'application de cette réduction de cotisations salariales pourrait porter sur les salaires inférieurs à un certain seuil pour la centrer sur les bas salaires et maximiser son impact.

³⁹ Scénario D du rapport Sirugue. Les allègements de cotisations sociales ont jusque-là porté sur les cotisations salariales patronales.

L'effet de la mesure sur le salaire net dépend du calibrage budgétaire de la mesure. Sur la base d'un montant estimé à 2,1 Md€, cet allègement pourrait s'élever à hauteur de 3,5 % du salaire brut pour les rémunérations au SMIC horaire.⁴⁰ Il diminuerait au-delà et s'annulerait à 1,3 Smic. Un salarié au Smic à temps plein verrait donc son salaire mensuel net augmenter d'environ 50 €. En fonction du calibrage budgétaire de la mesure, l'effet pourrait même être plus important.

Toutefois, comme l'allègement de cotisations sociales salariales fonctionnerait suivant une individualisation complète (sans condition de ressources au niveau familial), ce dispositif pourrait bénéficier à des salariés modestes mais membres d'un foyer aisé. Ces effets antiredistributifs seraient limités sous l'effet de la progressivité de l'IR (le revenu d'activité bénéficiant de l'allègement serait soumis au taux marginal d'imposition du foyer selon le barème progressif de l'IR⁴¹, qui peut aller jusqu'à 45 %).

Cette option pourrait être combinée avec un renforcement du RSA activité et dans un second temps elle pourrait recycler la PPE (cf. 2.2.3. ci-dessous).

Orientation 3 : allègement de cotisations sociales salariales sur les bas salaires

Principaux avantages	Principaux inconvénients
<p>Clarification des objectifs : renforcement de l'incitation individuelle à l'activité et de la bi-activité ; soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes</p> <p>Simplicité et automaticité du dispositif (sans déclaration) avec un effet « feuille de paie »</p> <p>Suivi budgétaire plus facile (hypothèse d'un recours à 100 % puisque l'allègement est automatique)</p> <p>Modération des effets antiredistributifs de dispositifs individualisés : la situation des salariés bénéficiaires mais membres d'un seul foyer aisé est prise en compte au travers de la progressivité de l'IR (le revenu d'activité étant alors soumis au taux marginal d'imposition du foyer)</p> <p>Ouverture sans aucune condition aux jeunes de moins de 25 ans</p> <p>Cumul possible entre le RSA activité et l'exonération de cotisations sociales⁴²</p>	<p>Impact indirect sur l'impôt sur le revenu⁴³ et effets de bord sur l'éligibilité à des prestations sociales et avantages fiscaux⁴⁴</p> <p>Superposition d'objectifs et d'instruments avec la PPE</p> <p>Obligation de mettre en place une compensation des moindres recettes pour la sécurité sociale et nécessité de garantir les ressources de la protection sociale</p>

⁴⁰ Selon les estimations de la DG Trésor (modèle de microsimulation Saphir)

⁴¹ Ainsi à titre illustratif, si un foyer fiscal est situé compte-tenu de son revenu imposable dans la tranche marginale de l'impôt sur le revenu à 30 % et qu'un membre travaille à temps plein au Smic, l'impôt sur le revenu récupèrera automatiquement 27 % de l'allègement (après application de l'abattement, lui-même plafonné, de 10 % pour frais professionnels).

⁴² Dans le système actuel, le RSA activité versé s'impute sur le montant de la PPE.

⁴³ La hausse du salaire net permise par l'allègement de cotisations sociales salariales entraîne une hausse du revenu imposable et potentiellement de l'impôt sur le revenu (effet sur l'IR payé en n + 1 sur les revenus de l'année n).

2.2.2.4. Pour un nouveau système combinant un dispositif ciblé d'incitation à l'activité – un RSA activité renforcé – et un dispositif général de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes via un allègement de cotisations salariales sur les bas salaires

En combinant une extension du RSA activité et un dispositif d'allègement de cotisations sociales salariales, **il serait possible de simplifier le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes sur la base de deux outils complémentaires, poursuivant des objectifs bien identifiés :**

- ♦ **un dispositif ciblé d'incitation à l'activité à la sortie des minima sociaux- un RSA activité renforcé**, valorisant les gains monétaires à l'activité, en sortie des revenus d'assistance (RSA socle) ;
- ♦ **un dispositif général de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes via un allègement de cotisations salariales sur les bas salaires, avec un effet direct et automatique sur le salaire net.**

Comme ce dispositif s'appliquerait sur un système socio-fiscal grevé par les effets de seuil (cf. 1.), sa pleine efficacité supposerait de travailler sur les effets de seuil et le cas échéant un reprofilage du bas du barème de l'impôt sur le revenu.

2.2.3. Un recyclage de la PPE devrait constituer la prochaine étape de simplification du nouveau système de soutien aux bas revenus

Pour poursuivre la simplification du soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes, ce nouveau système poserait la question de l'avenir de la PPE qui n'aurait plus de raison d'être. Du fait de ses défauts multiples et pour tirer les conséquences du non-choix de 2009 au moment de la création du RSA, où le maintien de la PPE a finalement été décidé mais avec un gel de son barème pour viser une extinction à terme de ce dispositif⁴⁵, **le recyclage de la PPE devrait constituer la prochaine étape d'une remise à plat plus globale en permettant de simplifier le système.** Ainsi la PPE pourrait être recyclée dans un dispositif plus efficace de soutien aux bas revenus, en visant par exemple **le renforcement des allègements de cotisations salariales sur les bas salaires.**

Les caractéristiques fiscales de la PPE permettraient un séquençage qui tienne compte à la fois des droits ouverts aux bénéficiaires, sur le plan juridique, et des impacts budgétaires⁴⁶.

⁴⁴ La hausse du salaire net permise par l'allègement de cotisations sociales salariales entraîne une hausse du revenu fiscal de référence qui aura un impact sur le bénéfice ou l'éligibilité à certaines prestations sociales (prestations sociales versées en $n + 2$ sur la base du revenu fiscal de référence de l'année n), ainsi qu'à des avantages en matière de fiscalité directe locale (en $n + 1$) et de contribution sociale généralisée sur les revenus de remplacement (en $n + 2$).

⁴⁵ Du fait du gel du barème de la PPE qui en réduit le nombre de bénéficiaire et conduit à un recentrage du dispositif, le coût de ce dispositif décroît de 200 M€ / an environ.

⁴⁶ Le cumul temporaire de la PPE et d'un nouveau dispositif qui en prendrait le relais constituerait un surcoût qui devrait être pris en compte.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, il est en principe possible de modifier les règles d'assiette, de taux ou de liquidation jusqu'au moment du fait générateur de l'impôt, soit le 31 décembre de l'année de perception des revenus (« petite rétroactivité »). Cependant, la PPE présentant les caractéristiques d'un droit, une telle mesure pourrait porter une atteinte à la garantie des droits non justifiée par un motif suffisant d'intérêt général suffisant, qui ne peut être un simple motif budgétaire. Les vertus incitatives d'un dispositif supposent aussi de donner de la visibilité aux travailleurs sur les conditions fiscales et financières de leur activité.

Ainsi, l'allègement dès 2015 des cotisations sociales salariales pourrait coexister avec le versement d'une dernière PPE puis être renforcé à compter de 2016 en recyclant l'enveloppe budgétaire de la PPE.

2.2.4. Plus largement les interactions complexes entre les multiples dispositifs socio-fiscaux de soutien aux ménages modestes et leurs effets pervers plaident à terme pour une réforme globale du système socio-fiscal

L'articulation non maîtrisée entre les différents dispositifs socio-fiscaux en bas de barème est complexe et peut générer des effets négatifs non souhaités.

Les éléments de diagnostic présentés ont montré que le calibrage et l'interaction de certains dispositifs socio-fiscaux pouvaient conduire à des faibles gains monétaires de court terme en cas de hausse d'activité de leurs bénéficiaires (cf. l'encadré ci-après).

Encadré 8 : Du fait des interactions complexes entre prélèvement et prestations, une hausse d'activité peut conduire à de faibles gains monétaires à court terme

Pour illustrer ces interactions complexes entre les prélèvements et les prestations, on peut mesurer, pour un revenu donné et sous certaines hypothèses méthodologiques⁴⁷, la part théorique des revenus supplémentaires qui seront captés par le système socio-fiscal⁴⁸, intégrant l'effet des prestations sociales (globalement décroissantes avec le revenu) et des prélèvements.

Au stade de la sortie des mesures de soutien aux bas revenus, qu'il s'agisse de dispositifs fiscaux de réduction de l'impôt pour les revenus modestes (à l'instar de la décote de l'impôt sur le revenu ou de la PPE ou des allègements de fiscalité directe locale) ou des diverses prestations sociales (comme le RSA activité et les aides au logement), l'augmentation du revenu disponible peut être très inférieure à celle du revenu d'activité. Ainsi le taux marginal global peut atteindre plus de 80 % lorsque le RSA et les allocations logement diminuent simultanément.

Des cas-types dans d'autres configurations familiales ont été présentés dans le dossier documentaire du groupe de travail.

⁴⁷ Les principales hypothèses sont les suivantes : tous les revenus proviennent d'une activité salariée dans le secteur privé ; les revenus sont supposés stables d'une année sur l'autre ; si le revenu est inférieur au Smic, le salarié travaille à temps partiel et est payé au Smic horaire, sinon il travaille à temps plein. La législation est celle applicable en 2014. Pour les prélèvements, sont pris en compte : les cotisations salariales et les prélèvements sociaux, l'impôt sur le revenu (hors PPE), une taxe d'habitation simulée en moyenne nationale. Pour les prestations sont intégrées : les allocations logement, le RSA socle et le RSA activité, la PPE (crédit d'impôt).

⁴⁸ Le dossier documentaire comporte dans les fiches relatives aux liens entre revenus disponibles et revenus d'activité des tableaux présentant la décomposition du revenu disponible suivant plusieurs configurations familiales et pour différents niveaux de salaires. Ils indiquent aussi, pour illustrer les incitations à l'augmentation de l'activité, la hausse de revenu obtenue en gagnant 100 € de revenu brut supplémentaire et les effets sur les prestations et les prélèvements.

Rapport

L'effet d'une augmentation de 100 € de revenus d'activité bruts supplémentaires sur le revenu disponible (cas d'un célibataire sans enfant)

Revenu activité	0 Smic	0,25 Smic	0,5 Smic	0,75 Smic	1 Smic	1,25 Smic	1,5 Smic	1,75 Smic	2 Smic
Augmentation de revenu disponible en gagnant 100 € supplémentaires	48	48	19	19	27	51	66	66	42
dont effet de la baisse de prestations	30	30	56	56	30	0	0	0	0
dont effet de la hausse des prélèvements	22	22	25	25	43	49	34	34	58

Source : Maquette cas-types Paris (DG Trésor)

Note de lecture : Pour un célibataire travaillant au Smic à mi-temps, une hausse de 100 € du revenu brut se traduirait par une hausse de 19 € du revenu disponible, ce qui correspond à un « taux marginal effectif de prélèvement », englobant l'effet des prestations et des prélèvements, de 81 % à court terme.

Ces situations, bien que temporaires, sont révélatrices des incohérences du système socio-fiscal qui n'est pas construit de façon globale pour limiter les effets pervers liés à des prestations sous condition de ressources, en particulier la diminution des allocations logement. Au total ces effets pervers diminuent les propriétés incitatives du système socio-fiscal pour les ménages modestes, dont les taux marginaux effectifs de prélèvement à court terme peuvent être prohibitifs d'un point de vue économique.

La sortie des allocations logement est, à cet égard, particulièrement mal gérée par le système socio-fiscal, et devrait faire l'objet d'études ultérieures⁴⁹, qui tiendraient compte de leurs objectifs propres mais aussi des interactions d'ensemble avec le système socio-fiscal

Ainsi seule une réforme globale, intégrant les interactions entre ces dispositifs multiples, pourrait aller au bout de la mise en cohérence du système socio-fiscal en bas de barème et améliorer ses propriétés incitatives pour garantir que la sortie des minima sociaux et des prestations sociales préserve les gains à travailler. Elle constitue un chantier à plus long terme pour une remise à plat.

⁴⁹ Compte-tenu de leurs poids budgétaires (17 Md€ en 2012), les allocations logement ont nécessairement un impact important sur la cohérence du système socio - fiscal.

3. « Modernisation, simplification et amélioration de la lisibilité du prélèvement »

3.1. Diagnostic à plat : le système de prélèvement s'est modernisé mais reste marqué pour l'IR par un décalage d'un an entre la perception et l'imposition du revenu

3.1.1. Les différents prélèvements sur les ménages font intervenir plusieurs mécanismes de collecte

A chaque prélèvement direct sur les ménages, comme la contribution sociale généralisée (CSG) et les autres prélèvements sociaux, l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation (TH), les taxes foncières (TF) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), est associé un mécanisme de collecte.

De manière topique, s'agissant des deux principaux impôts directs sur les ménages, l'impôt sur le revenu est géré par voie de rôle l'année qui suit la perception du revenu par la direction générale des finances publiques, alors que la CSG est gérée principalement dans le cadre d'une retenue à la source par le tiers-payeur au profit de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Ainsi dans le premier cas, le contribuable paie l'impôt sur le revenu l'année qui suit la perception du revenu. Le contribuable déclare à l'administration fiscale les revenus qu'il a perçus au cours de l'année n (déclaration d'impôt sur le revenu n° 2042), ces revenus sont taxés et recouvrés par voie de rôle (envoi d'un avis d'imposition) par la direction générale des finances publiques en n + 1. Au cours de cette année n + 1, l'IR fait l'objet d'acomptes provisionnels à partir d'un certain seuil de cotisation d'impôt⁵⁰ (au 15 février et 15 mai, sur la base de l'impôt acquitté en n, et donc des revenus effectivement perçus en n - 1) ou de versements mensualisés du contribuable jusqu'au règlement du solde (qui intervient selon les cas entre septembre et décembre de l'année n + 1).

Caractéristiques de l'impôt sur le revenu 2013

	Année
Impôt sur le revenu	2013
Revenus imposés	2012
Revenus utilisés dans le calcul des acomptes	2011

⁵⁰ Les seuils correspondent à 342 € en 2013 et 345 € en 2014. En l'absence d'acomptes provisionnels ou de mensualisation, le contribuable acquitte l'ensemble de l'impôt dû après l'envoi de l'avis d'imposition.

Dans le second cas, les revenus perçus par le contribuable font l'objet d'un prélèvement à la source au fur et à mesure de la perception du revenu. Ainsi en matière de CSG sur les revenus d'activité⁵¹, l'imposition due est retenue à la source par le tiers-payeur, comme pour les cotisations sociales, au fur et à mesure de la perception des revenus, sans démarche déclarative de la part du contribuable. Ainsi la CSG due sur les revenus n est acquittée en n au fur et à mesure de la perception desdits revenus. Comme le soulignait le Conseil des prélèvements obligatoires en 2012⁵², le prélèvement à la source n'est pas un élément inconnu pour notre système de prélèvement puisqu'il concerne une part significative des prélèvements obligatoires : cotisations sociales, CSG et prélèvements sociaux, prélèvement forfaitaire obligatoire pour les revenus du capital, etc.

Ainsi au total pour le contribuable, le système de collecte peut être à l'origine de l'existence ou non d'un décalage entre la perception et l'imposition finale des revenus et comporter ou non l'accomplissement de démarches déclaratives auprès de l'administration fiscale ou un prélèvement automatique sans intervention du contribuable.

3.1.2. La gestion du système fiscal continue de se moderniser depuis plusieurs années, notamment pour l'impôt sur le revenu

La gestion de l'impôt sur le revenu a été modernisée, au stade de la déclaration comme du recouvrement de l'impôt, en simplifiant et en allégeant les démarches déclaratives pour les contribuables et en tirant profit des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La déclaration de revenu du contribuable est désormais largement pré-remplie par l'administration fiscale, à partir des transmissions des tiers-payeurs. Depuis son introduction en 2005, le pré-remplissage des déclarations poursuit sa fiabilisation : ainsi aujourd'hui, plus des trois quarts des informations que les usagers doivent transmettre à l'administration fiscale dans leur déclaration de revenu sont désormais préremplis et doivent être simplement validés par les contribuables. Plutôt qu'une déclaration papier, les contribuables peuvent recourir à la **télédéclaration de leur impôt sur le revenu**, qui a connu un essor rapide même si la progression est moins forte ces dernières années.

Nombre de télédéclarations pour l'impôt sur le revenu (en millions de contribuables)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3,8 M	5,7 M	7,4 M	7,4 M	9,8 M	10,5 M	12,2 M	12,9 M	13,6 M

Source: Direction générale des finances publiques (DGFIP).

En matière de recouvrement de l'IR, **la mensualisation de l'impôt sur le revenu concerne désormais la moitié des contribuables imposés**, constituant le principal mode de paiement de l'impôt⁵³. Ainsi en 2013, sur 19,9 M de contribuables imposés (sur 36,5 M de contribuables), 30 % des contribuables étaient soumis aux acomptes provisionnels de l'impôt sur le revenu et 52 % des contribuables avaient choisi d'adhérer au paiement mensuel.

⁵¹ Les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine (par exemple les revenus fonciers) sont recouverts par voie de rôle avec un avis d'imposition commun avec l'impôt sur le revenu.

⁵² Prélèvement à la source et impôt sur le revenu, rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), février 2012.

⁵³ Il faut rappeler que le paiement des acomptes ou des mensualités au long d'une année n est réalisé sur la base de l'impôt sur le revenu de l'année n - 1, calculé sur la base des revenus de l'année n - 2. Le solde de l'impôt dû est réglé au moment de la réception de l'avis d'imposition de l'année n au titre des revenus de l'année n - 1.

Rapport

Modalités de paiement de l'impôt sur le revenu (en % de contribuables imposés)⁵⁴

	Imposés dont soumis aux acomptes provisionnels ⁵⁵	... dont adhérents au paiement mensuel ⁵⁶
Nombre	19,9 M	6 M (30 %)	10,4 M (52 %)
Montants	73,1 Md€	16,3 Md€ (22 %) ⁵⁷	36,3 Md€ (49,7 %)

Source: Direction générale des finances publiques (DGFIP).

De façon générale, les contribuables bénéficient désormais d'un **guichet unique pour les particuliers au sein des services de la direction générale des finances publiques** pour l'accomplissement de leurs démarches. Avant la création de la DGFIP et la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), un même contribuable dépendait de deux administrations fiscales pour l'établissement de l'assiette de l'IR (auprès de la DGI) et le recouvrement de l'impôt (DGCP).

3.1.3. Le système fiscal reste marqué, s'agissant de l'IR, par un décalage d'un an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt qui peut s'avérer pénalisant pour les contribuables connaissant une chute de revenu

Pour l'impôt sur le revenu, les revenus perçus par le contribuable sont taxés l'année suivante.

⁵⁴ Les contribuables imposés qui ne sont pas soumis au paiement des acomptes, quand l'impôt acquitté en année n-1 est inférieur à un certain seuil (342 € en 2013 et 345 € à compter en 2014) ou s'il s'agit d'une première déclaration, paient la totalité de l'impôt au moment de la réception de l'avis d'imposition à l'automne.

⁵⁵ Le paiement de deux acomptes provisionnels au 15 février n et 15 mai n, est obligatoire pour les contribuables non mensualisés dont l'impôt acquitté en année n-1 est supérieur à un certain seuil (342 € en 2013 et 345 € à compter en 2014). Le montant de chaque acompte est égal au tiers du montant de l'impôt de l'année n-1. Le contribuable peut cependant revoir sous sa responsabilité, à la hausse comme à la baisse, le montant de ses acomptes en fonction du montant anticipé de son impôt de l'année n. Il est même dispensé du paiement de ses acomptes si son impôt pour l'année n se situe en-dessous de ce seuil.

⁵⁶ Le paiement par mensualités prélevées au 15 de chaque mois est un mode de paiement optionnel qui est très répandu car il permet d'étaler le paiement de l'impôt sur le revenu tout au long de l'année. Le paiement s'effectue en 10 mensualités égales à 1/10ème de l'impôt de l'année n-1 et, pour les contribuables dont l'impôt de l'année n augmente par rapport à celui de l'année n-1, peut s'étaler jusqu'en décembre. Comme pour les acomptes, le contribuable peut revoir sous sa responsabilité ses mensualités

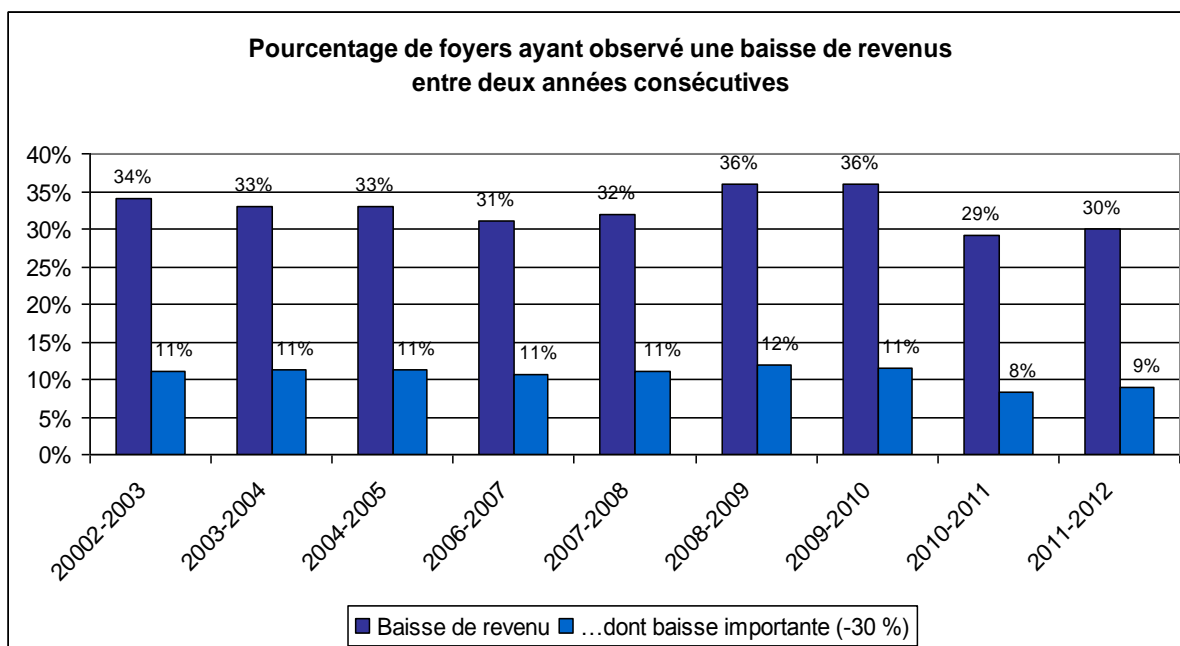
⁵⁷ Montants cumulés des deux premiers acomptes provisionnels, hors solde.

Rapport

Ainsi les revenus perçus en 2014 seront déclarés par les contribuables en 2015 au printemps et feront l'objet d'un avis d'imposition transmis par l'administration fiscale à l'automne. L'impôt acquitté par les contribuables en 2014, bien qu'il s'intitule « impôt sur le revenu 2014 » porte sur les revenus perçus en 2013. Les acomptes trimestriels ou les paiements mensualisés que les contribuables versent au cours de l'année 2014 dans la perspective de l'avis d'imposition de l'automne portent sur l'impôt sur les revenus de 2013. Ces acomptes sont calculés sur la base de l'impôt sur le revenu acquitté en 2013 au titre des revenus de 2012, jusqu'à la régularisation consécutive de l'impôt restant dû à l'automne 2014, après la réception de l'avis d'imposition de l'année 2014 pour les revenus de l'année 2013.

Ce système peut s'avérer pénalisant pour les contribuables connaissant une forte variation de leurs revenus ou des changements dans leur situation familiale qui affecteront sensiblement le montant de l'impôt dû.

Selon les données de la direction générale des finances publiques, 30 % des foyers fiscaux voient leurs revenus diminuer d'une année sur l'autre, environ 10 % voient leurs revenus baisser d'au moins 30 % (cf. le graphique ci-dessous). Or un contribuable qui connaît une forte variation de revenu ou une évolution du nombre de parts, devra ainsi acquitter une cotisation d'impôt sur le revenu sur la base des revenus perçus l'année précédente, sans tenir compte de la baisse de ses revenus au cours de l'année.



Source: Direction générale des finances publiques (DGFIP).

L'administration fiscale propose aux contribuables des facilités pour tenir compte de ces évolutions, sous la forme de délais de paiement pour étaler l'impôt⁵⁸ (en cas de baisse des revenus par rapport à ceux de l'année précédente), ou de modulation des acomptes à verser par le contribuable (en cas de hausse des revenus par rapport à ceux de l'année précédente)⁵⁹. Toutefois l'impôt dû continue d'être calculé en fonction des revenus perçus l'année précédente.

Ce décalage d'un an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt peut aussi affecter la lisibilité des mesures de politiques fiscales votées par le Parlement et pousse à la mise en œuvre de la « petite rétroactivité » fiscale. En effet, le fait générateur de l'impôt sur le revenu étant apprécié au 31 décembre de l'année, les mesures adoptées en loi de finances avant le 31 décembre peuvent s'appliquer rétroactivement à l'ensemble des revenus perçus au cours de l'année. C'est d'ailleurs la condition pour que les mesures adoptées en loi de finances pour l'année n + 1 aient un impact budgétaire pour cette année. La loi de finances porte ainsi sur des revenus d'ores et déjà perçus lorsqu'elle entre en vigueur.

Ainsi les dispositions fiscales votées en loi de finances pour n + 1 au cours de l'année n, produisent leurs effets pour les contribuables en n + 1, au moment de la réception des avis d'imposition à l'automne. Au total le système fiscal, s'agissant de l'impôt sur le revenu, réagit un an plus tard aux variations des revenus des contribuables mais la même année s'agissant des mesures de politique fiscale.

C'est dans ce contexte qu'a émergé depuis plusieurs années un débat sur la mise en place d'un système de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu courant des contribuables, c'est-à-dire au moment de la perception effective des revenus par les contribuables. Ce système viserait à assurer une meilleure synchronisation de l'impôt avec les revenus des contribuables (et donc leurs variations) et une plus grande réactivité du système fiscal pour traduire dans la situation des contribuables les réformes fiscales adoptées dans la dernière loi de finances.

3.2. Objectifs et perspectives pour une remise à plat : la modernisation de la collecte de l'impôt doit se poursuivre, avec ou sans prélèvement à la source

La réflexion sur les perspectives de remise à plat du mode de prélèvement de l'impôt sur le revenu peut être appréhendée d'abord à partir des objectifs recherchés pour le contribuable. **Comment améliorer la lisibilité du prélèvement ? Comment assurer une plus grande simultanéité entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt correspondant ? Comment continuer à simplifier le mode de prélèvement de l'impôt pour le contribuable ? Ces objectifs impliquent-ils une évolution du système de prélèvement, peuvent-ils être atteints par d'autres voies ou ne sont-ils tout compte fait pas prioritaires ?**

⁵⁸ Le décret n° 2004-77 du 21 janvier 2004 relatif à l'octroi de délai de paiement en matière d'impôt sur le revenu institue au bénéfice des contribuables percevant des salaires, indemnités ou pensions et dont les revenus diminuent du foyer fiscal d'au moins 30 % d'une année sur l'autre, un droit systématique à des délais de règlement pour le paiement de l'impôt sur le revenu pouvant aller jusqu'au 31 mars de l'année suivant celle de l'émission du rôle.

⁵⁹ Des dégrèvements gracieux d'impôts peuvent être sollicités en matière d'impôts directs et, conformément aux dispositions de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales (LPF), uniquement pour cause de gêne ou d'indigence mettant les contribuables intéressés dans l'impossibilité de s'acquitter de leur dette fiscale envers le Trésor.

Le groupe de travail a pris connaissance des différents rapports examinant la question du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu⁶⁰ et des présentations faites par l'administration sur les questions que poseraient une réforme du paiement de l'impôt.

Sans se prononcer sur l'opportunité du passage au prélèvement à la source, nous présentons ici les objectifs et les perspectives possibles pour une remise à plat de notre système de prélèvement.

3.2.1. Poursuivre la modernisation et la simplification de la gestion de l'IR pour fluidifier l'impôt pour le contribuable, ce qui peut se faire sans modification du mode de prélèvement

Le diagnostic à plat du système de collecte de l'impôt sur le revenu, s'il permet d'apprécier les efforts de simplification engagés depuis plusieurs années, souligne aussi que des marges de progrès existent pour moderniser la gestion du prélèvement, sans évolution radicale de notre système de collecte.

Le recours aux téléprocédures peut encore progresser pour faciliter l'accomplissement par les contribuables de leurs obligations déclaratives : la télédéclaration de l'impôt sur le revenu⁶¹ a concerné 13,6 M de contribuables en 2013, alors qu'aujourd'hui plus de 80 % des Français sont connectés à internet⁶².

La mensualisation de l'impôt sur le revenu, qui est choisie aujourd'hui par la moitié des contribuables imposés (soit 10,4 M de contribuables), devrait pouvoir devenir la norme générale.

Sans résoudre le décalage entre la perception du revenu et son imposition l'année suivante, la mensualisation permet toutefois de lisser le paiement de l'impôt dû au titre des revenus de l'année précédente sur une année, jusqu'au règlement du solde de l'impôt dû au moment de la réception de l'avis d'imposition qui peut intervenir jusqu'au mois de décembre. Plutôt que d'être une option sur demande du contribuable, l'adhésion à la mensualisation pourrait par exemple devenir la norme. Pour ceux qui n'ont pas de revenus réguliers, le contribuable conserverait la possibilité d'opter, s'il en fait la demande, pour le maintien des deux acomptes provisionnels existants.

Les services proposés par l'administration fiscale aux contribuables pour faciliter la gestion de leur trésorerie (délais de paiement en cas de baisse des revenus, modulation des acomptes sur demande en cas de hausse des revenus) **pourraient être mobilisés de façon plus proactive** pour être mieux appropriés par les contribuables.

⁶⁰ *Rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée*, 2012. *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*. Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), 2011. *Les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France*. VIRICELLE Raymond, BÉBÉAR Claude, AUVIGNE François, 2007. *Le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*. MIGAUD Didier, Assemblée nationale

⁶¹ On rappellera à cet effet que le recours aux téléprocédures est obligatoire pour les entreprises.

⁶² Selon une étude de Médiamétrie de février 2014 portant sur le mois de novembre 2013, 82 % des Français sont connectés à internet.

3.2.2. Envisager un changement du mode de prélèvement avec pragmatisme : peser les avantages attendus d'un prélèvement à la source de l'IR au regard des coûts de transition et des enjeux d'acceptabilité et de simplicité

Les travaux du groupe de travail ont permis d'aborder les conditions de faisabilité d'une réforme du mode de paiement de l'impôt sur le revenu, qui passerait par un prélèvement à la source, et d'identifier des conditions d'acceptabilité de cette réforme si le Gouvernement souhaitait approfondir cette perspective.

Une telle réforme aurait pour objectif de rapprocher la perception du revenu et le paiement de l'impôt et de donner au contribuable une meilleure visibilité sur son revenu effectivement disponible (après impôt), que seul le changement du mode de prélèvement pourrait procurer, mais supposerait de surmonter de vraies difficultés de mise en œuvre.

3.2.2.1. Dissocier le débat sur le système de prélèvement et sur les caractéristiques structurelles de l'impôt sur le revenu

Le débat sur les caractéristiques structurelles de l'impôt sur le revenu, tenant à son caractère global et familial et à son utilisation comme vecteur d'incitations fiscales à travers des crédits ou réductions d'impôt, existe. Les débats lors des autres séances du groupe de travail s'en sont fait l'écho. Il nous paraît utile de souligner que le débat sur l'impôt sur le revenu (ses conditions d'assiette et de liquidation) peut et doit être dissocié de la question du mode de prélèvement (ses conditions de recouvrement).

La mise en œuvre d'un prélèvement à la source de l'IR, si elle était décidée, pourrait être réalisée sans réforme préalable de l'IR ou remise en cause de ses principes structurants. Les précédents rapports montrent qu'il est possible de prélever à la source un impôt global, soumettant l'ensemble des revenus au barème, et fortement personnalisé comme l'impôt sur le revenu français. Ainsi l'évolution du mode de prélèvement n'impliquerait aucunement une individualisation de l'impôt sur le revenu ou sa fusion avec la CSG.

Toutefois la contrepartie de la forte personnalisation de l'impôt sur revenu français tient à l'impossibilité d'instituer un réel prélèvement instantané de l'impôt, sur la seule base du montant de revenu perçu. Ces caractéristiques ont également pour effet d'écarter tout prélèvement libérateur sur les revenus courants, puisque qu'une régularisation postérieure, sur la base de la même déclaration d'IR qu'actuellement, l'année suivant la perception des revenus, serait incontournable. Le taux effectif d'imposition n'est en effet acquis qu'une fois connue la totalité des revenus de toutes origines sur l'année, le montant des réductions et crédits d'impôt et l'impact définitif de la situation du foyer fiscal au regard des règles de l'IR.

Autrement dit un prélèvement sur les revenus courants du contribuable permettrait une adaptation rapide de l'assiette de l'impôt (revenu courant et non revenu de l'année antérieure) mais non de son taux qui ne peut être connu qu'à l'issue de l'année de perception des revenus. Toutefois, compte-tenu de la relative concentration du taux moyen d'imposition (91 % des foyers fiscaux ont un taux moyen d'imposition compris entre 0 et 9 %, cf. annexes techniques), les écarts de taux de prélèvement d'une année sur l'autre sont vraisemblablement contenus.

3.2.2.2. *Rendre le prélèvement plus contemporain de la perception des revenus*

Une remise à plat du système de prélèvement de l'impôt sur le revenu pourrait tendre vers une plus grande synchronisation entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt par le contribuable. Outre une gestion plus simple de sa trésorerie, le contribuable bénéficierait d'une meilleure visibilité sur son revenu disponible après impôt et une application sur ses revenus futurs des mesures de politique fiscale adoptées par le Parlement.

Dans cette perspective, plusieurs options seraient envisageables qui varient suivant leur ambition et le degré de réforme du système actuel de prélèvement.

Des évolutions incrémentales sont envisageables dans le cadre du système actuel de prélèvement de l'impôt sur le revenu mais n'atteindraient pas cet objectif : une généralisation de la mensualisation lisserait le paiement de l'impôt sur le revenu sur une année et serait un gage de simplicité, toutefois elle ne résoudrait pas le décalage entre la perception du revenu et son paiement puisque les paiements mensuels sont calculés sur la base des revenus de l'année $n - 2$ et de l'impôt payé en $n - 1$. Le paiement du solde interviendrait toujours après la réception de l'avis d'imposition à l'automne suivant la perception des revenus.

Seules des évolutions plus fondamentales du mode de prélèvement y parviendraient, si cet objectif est jugé déterminant, même si des améliorations du dispositif actuel sont encore possibles (cf. les développements ci-dessus).

Elles permettraient **une meilleure adaptation dans le temps de l'impôt dû au revenu perçu en réalisant un prélèvement de l'impôt sur les revenus courants du contribuable**. Cette contemporanéité ne saurait être parfaite puisqu'une régularisation en $n + 1$ serait en tout état de cause nécessaire, à la suite d'une déclaration récapitulative du contribuable permettant de liquider l'impôt, mais les décalages actuels seraient réduits.

D'autres objectifs devraient également être pris en compte afin de ne pas lâcher « la proie pour l'ombre », qu'il s'agisse de la sécurisation de la performance du recouvrement de l'impôt sur le revenu ou des outils de lutte contre la fraude fiscale.

3.2.2.3. *Quelles conditions de faisabilité ?*

Les présentations de l'administration faites au groupe de travail ont mis en avant quatre questions structurantes, portant tant sur le régime permanent de prélèvement que sur la transition complexe d'un système à l'autre.

Elles porteraient d'abord sur le **champ des revenus concernés par la suppression du décalage temporel des acomptes dans le système actuel**, qui pourrait concerner soit la seule catégorie des traitements et des salaires⁶³ (traitements, salaires, pensions, rentes viagères), soit l'ensemble des revenus professionnels et de remplacement (les catégories des traitements et salaires (TS), les bénéfices industriels et commerciaux (BIC), les bénéfices non commerciaux (BNC) et les bénéfices agricoles (BA)) ou l'ensemble des revenus soumis à l'impôt sur le revenu (y compris les revenus dits passifs, avec les revenus fonciers, les plus-values immobilières, etc.).

⁶³ 80 % des foyers fiscaux ont plus de 90 % de leurs revenus composés de traitements, de salaires ou de pensions.

Rapport

Elles concerneraient également la **technique de prélèvement** des acomptes dans un système de prélèvement à la source qui pourrait être réalisé par le tiers-versant des revenus (c'est-à-dire s'agissant des revenus salariaux par les employeurs) ou par l'administration fiscale sur le compte bancaire du contribuable.

Elles relèveraient également du **taux de prélèvement à appliquer aux revenus courants** du contribuable. Plusieurs options sont en théorie envisageables, allant d'un taux forfaitaire en fonction du barème de l'impôt sur le revenu à un taux plus proche du taux moyen réel, prenant en compte la situation du foyer fiscal (autres revenus, conjugalisation et familialisation, crédits et réductions d'impôt, effet sur le taux de changements importants de revenu en cours d'année (tels que le chômage, etc.)). Le taux de la retenue pourrait être calculé par l'administration ou par l'employeur sur la base du barème de l'impôt. Il faut rappeler que plus on cherche à rapprocher le taux moyen réel (révélé a posteriori) pour limiter le volume de régularisation, plus ce taux doit traduire la personnalisation de l'impôt et intégrer les différents paramètres de la situation fiscale du contribuable (notamment le quotient familial et conjugal). Retenir un taux de retenue sur les revenus courants qui ne révèle aucune information sur la situation fiscale du contribuable (caractéristiques du foyer fiscal, autres revenus non salariaux, etc.) est possible mais implique une régularisation postérieure de l'impôt plus importante.

Ces questions porteraient enfin sur la **gestion de l'année de transition d'un système à l'autre**. En théorie plusieurs options seraient possibles, instruites par les précédents rapports, avec une double taxation des revenus de l'année précédente et de l'année courante, une année « blanche » pour les revenus d'une année ou un report d'une année d'imposition sur plusieurs années ou au moment du décès du contribuable. Il conviendrait d'établir le champ des revenus concernés par une éventuelle année « blanche » et de décider du sort des crédits et réduction d'impôt au titre d'un exercice fiscal.

Ces questions structurantes sont autant de conditions de faisabilité que rencontrerait une réforme du mode de paiement de l'impôt. Au total **sa mise en œuvre nécessiterait un délai incompressible d'au moins deux à trois ans⁶⁴ compte-tenu des coûts de transition d'un système à l'autre et des enjeux d'acceptabilité et de simplicité dont il faudrait pouvoir tenir compte.**

Plusieurs questions juridiques paraissent enfin devoir être expertisées plus en avant (cf. encadré ci-après).

⁶⁴ Le groupe de travail n'a pas étudié les effets de l'entrée en vigueur progressive à compter de 2016 de la déclaration sociale nominative (DSN), qui doit se substituer à plusieurs déclarations (déclaration d'embauche, décomptes de cotisations, déclaration annuelle de données sociales, etc.) pourrait simplifier considérablement les flux d'information qui seraient nécessaires à la mise en œuvre d'un prélèvement à la source.

Encadré 9 : Les questions juridiques que pourrait soulever une mise en œuvre d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu

Des questions juridiques pourraient se poser au regard de trois principes.

▪ **Le principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques**

Sous cet angle, le choix du prélèvement à la source ne soulèverait pas en soi d'obstacles juridiques liés à la nature des revenus potentiellement concernés, aux différences de traitement qui pourraient en résulter et au mode de détermination du taux d'imposition en année courante, tant il est vrai que les salariés et les non-salariés sont dans des situations différentes au regard de la formation et de la perception du revenu d'activité (cf. Conseil constitutionnel, 2012-662 QPC du 29 décembre 2012, considérant 30).

En première analyse il serait donc constitutionnellement possible de traiter de manière différente les revenus salariaux (auxquels la retenue à la source s'appliquerait au premier chef) et les revenus non salariaux (guère susceptibles d'y être soumis dès lors que la différence de traitement en résultant (essentiellement en trésorerie) s'appuierait sur des critères objectifs et rationnels et serait en rapport avec l'objet de la loi. Toutefois, en fonction des systèmes possibles, une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques pourrait être constituée si par exemple dans le cadre de l'année de transition, une catégorie de contribuables était en mesure de faire glisser d'une année imposée vers l'année non imposée certains revenus.

▪ **La protection de la vie privée et des données personnelles**

Ce principe est reconnu par la Constitution, la convention européenne des droits de l'homme et le droit de l'Union européenne. Il conviendrait de s'assurer que l'employeur, s'il lui était confié un rôle de tiers-versant de l'impôt retenu à la source parmi les options possibles, n'ait pas à calculer le taux de la retenue, ne dispose que des éléments strictement nécessaires au seul prélèvement des retenues, puisse faire l'objet de contrôles et, si besoin est, de sanctions, à tout le moins pour les employeurs nationaux.

▪ **L'autorité chargée du recouvrement de l'impôt**

Selon la décision n°90-285 DC du Conseil constitutionnel du 28 décembre 1990 sur la CSG, le recouvrement d'un impôt frappant des revenus doit être confié à des services de l'Etat ou à tout le moins à des organismes placés sous son contrôle, comme c'est le cas avec les URSSAF, organismes de droit privé chargés d'une mission de service public ou les notaires qui sont des officiers ministériels et à un moindre degré avec les banques et les assurances. En fonction de la responsabilité qui serait dévolue aux employeurs et aux tiers-versants et des garanties qui devraient leur être demandées, de questions nouvelles pourraient se poser. En outre, la question d'une éventuelle compensation de charges de gestion pour les tiers-versants en matière de recouvrement ne pourrait pas être éludée (cf. la décision n°2000-441 DC du 28 décembre du Conseil constitutionnel à propos des charges imposées aux opérateurs de télécom pour les interceptions de sécurité).

3.2.2.4. Quelles conditions d'acceptabilité ?

A la lumière de ces éclairages techniques, le groupe de travail a souhaité identifier ce que seraient des conditions d'acceptabilité d'une telle réforme pour les contribuables.

La première tient à l'**absence de double imposition des revenus**, ce qui rendrait nécessaire une année « blanche » dans le cadre de la transition. Il pourrait en aller autrement pour les revenus exceptionnels et ce principe général n'exclurait pas des mécanismes de prévention des risques d'optimisation en localisant artificiellement des revenus l'année d'exonération plutôt que l'année de taxation.

Rapport

La deuxième suppose de **garantir la confidentialité des données personnelles** des contribuables vis-à-vis de l'employeur, si le prélèvement à la source était réalisé par le tiers-versant des revenus plutôt que par l'administration fiscale sur le compte-bancaire.

La troisième implique de **limiter le volume des régularisations pour le contribuable** l'année postérieure à celle de la perception des revenus au moment de la liquidation de l'impôt, afin de profiter des avantages de la contemporanéité du revenu et de l'impôt. Cette condition supposerait donc de rechercher un taux de prélèvement à la source qui soit le plus proche possible du taux effectif d'imposition (qui ne peut être connu qu'a posteriori) et de pouvoir approcher au mieux en année n l'imposition finale qui sera effectuée en année n+1. Toutefois plus le taux de la retenue sur les revenus courant est personnalisé, plus il révèle la situation fiscale du contribuable vis-à-vis du tiers versant ; inversement un taux de retenue « standard » (application du barème aux revenus courants sans prise en compte par exemple des autres revenus, du quotient familial et conjugal, voire les crédits et réductions d'impôt) qui ne révélerait aucune information sur la situation personnelle des contribuables impliquerait des régularisations de l'impôt postérieures plus importantes.

En définitive, la deuxième et la troisième condition d'acceptabilité peuvent avoir des effets contradictoires, suivant la priorité que l'on assigne à telle ou telle de ces conditions.

La quatrième consiste à **prendre en compte les crédits et réductions de l'impôt au titre de l'année blanche**, dans la mesure où ces incitations fiscales peuvent être nécessaires pour assurer la continuité du financement de certains secteurs économiques, notamment pour les services à la personne (gardes d'enfant, assistance aux personnes âgées à domicile, etc.).

Dans ce contexte, les membres du groupe de travail ont apprécié diversement les avantages et les inconvénients respectifs du maintien du système actuel ou du basculement progressif vers un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Les contributions annexées au présent rapport rendent compte de la diversité des points de vue exprimés par les membres du groupe.

Principaux avantages et inconvénients des deux systèmes de prélèvement

	Système actuel de prélèvement différé de l'impôt sur le revenu	Prélèvement à la source des revenus des contribuables
Principaux avantages	<p>Appropriation du système actuel par les contribuables</p> <p>Bonne performance en matière de recouvrement et capitalisation des gains réalisés par les services pour la gestion de l'impôt</p> <p>Marges d'amélioration du système existant (développement de la télé-déclaration, généralisation de la mensualisation (droit commun), meilleure utilisation des possibilités offertes par l'administration pour lisser les paiements et moduler les acomptes, etc.)</p>	<p>Meilleure adaptation dans le temps de l'impôt au revenu perçu : l'assiette de l'impôt est constituée du revenu en année courante du contribuable</p> <p>Meilleure visibilité sur le revenu disponible après-impôt pour le contribuable</p> <p>Application plus rapide des mesures de politique fiscale votées par le Parlement</p> <p>Possibles effets incitatifs sur l'offre de travail en cas d'année « blanche » lors de la transition⁶⁵</p>
Principaux inconvénients	<p>Décalage d'1 an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt et décalage de 2 ans des acomptes versés jusqu'à l'avis d'imposition de l'année</p> <p>Adaptation limitée du système aux changements de situation des contribuables</p> <p>Gestion de trésorerie pour les contribuables du fait du décalage entre la perception du revenu et son imposition</p> <p>Application différée des mesures de politique fiscale ou « petite rétroactivité »</p>	<p>Impossibilité d'un réel prélèvement instantané de l'impôt sur le revenu courant, compte-tenu des caractéristiques structurelles de l'IR français, une régularisation postérieure reste nécessaire mais elle sera avancée</p> <p>Coûts de transition d'un système à l'autre complexes et importants (année « blanche » ou double taxation, sort des crédits et réduction d'impôt, risques d'optimisation, complexité induite par la transition, questions juridiques)</p> <p>En fonction du rôle confié ou non aux tiers-versants des revenus (employeurs), enjeux de protection des données personnelles des contribuables salariés</p>

⁶⁵ Cf. l'article de Bianchi, Gudmundsson et Zoega, « Iceland's natural experiment in supply-side economics » à propos de l'expérience islandaise lors du passage au prélèvement à la source en 1987.

CONCLUSION

Revoir et simplifier la fiscalité française, redonner sa cohérence à notre système socio-fiscal et reconstruire l'acceptation de l'impôt, prendra du temps, mais il est possible et nécessaire de s'y atteler dès à présent. Ce rapport vise à éclairer les voies d'avenir que pourrait emprunter une réforme progressive de la fiscalité des ménages.

Il dresse une priorité qui se dégage nettement de nos travaux, pour agir dès maintenant en faveur des ménages modestes :

- ◆ le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes doit être renforcé et réorganisé autour d'un système plus efficace et mieux coordonné, structuré autour d'un dispositif ciblé d'incitation à l'activité à la sortie des minima sociaux – un RSA activité renforcé – et un dispositif général de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes – un allègement de cotisations salariales sur les bas salaires ;
- ◆ en bas de barème de l'impôt, les effets de seuil, qui induisent des ressauts d'imposition injustifiés et parfois brutaux, doivent être atténués.

Il rappelle qu'une réforme fiscale est d'autant mieux acceptée qu'elle s'inscrit dans une stratégie de baisse progressive des prélèvements obligatoires.

C'est pourquoi, il propose également d'ouvrir à moyen terme d'autres chantiers de simplification et de renforcement de l'équité de notre système socio-fiscal, où se combinent et s'entrechoquent les effets des dispositifs sociaux et fiscaux :

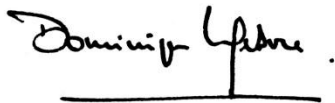
- ◆ en s'attaquant aux incohérences du bas de barème, à la simplification des critères d'octroi des avantages sociaux et fiscaux, voire à un reprofilage du barème de l'impôt sur le revenu ;
- ◆ en s'employant à rationaliser les interactions complexes entre les prélèvements et les prestations, qui peuvent conduire, pour les travailleurs modestes, à de faibles gains monétaires à court terme en cas de hausse d'activité, dès lors que le système socio-fiscal capte à court terme une part importante des revenus supplémentaires, en raison de l'effet cumulé de la baisse des prestations sous condition de ressource et de la hausse des prélèvements

Rapport

Il invite aussi à approfondir les réflexions sur les sujets qui n'ont pu être abordés par le rapport compte-tenu du périmètre défini et dans le temps imparti au groupe de travail, en matière fiscale (notamment la fiscalité indirecte), en matière de redistribution (redistribution non monétaire, effets des aides locales et des droits connexes, etc.) ou de prestations (autres prestations de soutien aux ménages).

Une stratégie fiscale ambitieuse suppose enfin de ne plus accepter les mesures fiscales de circonstance ou de convenance qui ne s'inscriraient pas dans une vraie cohérence d'ensemble, car c'est précisément l'accumulation et l'éparpillement des mesures ponctuelles qui ont généré tant de complexité et d'illisibilité de notre système fiscal, au point de le rendre incompréhensible.

A Paris, le 11 avril 2014



Dominique Lefebvre



François Auvigne

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

ANNEXE II : CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

ANNEXE III : ANNEXES TECHNIQUES

ANNEXE IV : DOSSIER DOCUMENTAIRE REMIS AUX MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

ANNEXE I

Composition du groupe de travail

Annexe I

Composition du groupe de travail

Le groupe de travail est présidé par Dominique Lefebvre, député, membre de la commission des finances, et François Auvigne, inspecteur général des finances.

Il est composé de parlementaires, de personnalités qualifiées et de représentants des partenaires sociaux.

Les parlementaires membres du groupe de travail sont issus des groupes parlementaires et des commissions des finances et des affaires sociales.

	<i>Assemblée nationale</i>	<i>Sénat</i>
Groupe parlementaire	Eva Sas	Jean Desessard
Groupe parlementaire	Dominique Lefebvre	Edmond Hervé
Groupe parlementaire	Charles de Courson	Jean Arthuis
Groupe parlementaire	Annick Girardin	Stéphane Mazars
Groupe parlementaire	Nicolas Sansu	Marie-France Beaufile
Groupe parlementaire	Hervé Mariton	Philippe Dallier
Pdt Com. Finances	Gilles Carrez	Philippe Marini
Rapporteur général	Christine Eckert	François Marc
Pdt Com. Aff. sociales	Catherine Lemorton	Annie David

Au titre des personnalités qualifiées, Agnès Bénassy-Quéré, Pierre Cahuc, Gilbert Cette et Pierre-François Racine sont membres du groupe de travail.

Les partenaires sociaux membres du groupe de travail comprennent les représentants de la confédération générale du travail (CGT), de la confédération française démocratique du travail (CFDT), de la confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO), de la confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres (CFE-CGC), et de la confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC).

ANNEXE II

Contributions des membres du groupe de travail

SOMMAIRE

La présente annexe reprend les contributions adressées par les membres du groupe du travail à l'invitation des co-présidents.

Organisations syndicales	<i>Confédération générale du travail (CGT)</i> <i>Confédération française démocratique du travail (CFDT)</i> <i>Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO)</i> <i>Confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres (CFE-CGC)</i> <i>Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)</i>
Groupes parlementaires	<i>Contribution des parlementaires du groupe de la gauche démocrate et républicaine et groupe communiste républicain et citoyen (Assemblée nationale et Sénat) remise par M^{me} Marie-France Beaufile</i> <i>Contribution de M. Philippe Dallier au nom du groupe UMP du Sénat</i> <i>Contribution du groupe UDI (Assemblée nationale) remise par M. Charles de Courson</i> <i>Contribution des parlementaires écologistes (Assemblée nationale et Sénat) remise par M^{me} Eva Sas et M. Jean Desessard</i>



CONTRIBUTION DE LA CGT AU RAPPORT « LEFBVRE/AUVIGNE »

SUR LA FISCALITE DES MENAGES

Cette contribution s'établit en deux parties, l'une consacrée à notre appréciation du rapport lui-même, l'autre à nos propositions alternatives.

1- LE RAPPORT LEFEBVRE/AUVIGNE

La Cgt remarque avec beaucoup d'intérêt que le rapport introduit sa réflexion par une citation de l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'affirmation de la place centrale de la fiscalité dans le pacte social.

De même, nous nous félicitons de la recommandation d'inscrire toute réforme de la fiscalité dans une cohérence d'ensemble parfaitement lisible et transparente pour le citoyen.

Enfin, si nous regrettons sérieusement que l'ensemble des pistes possibles, et singulièrement celles portées par la Cgt, n'est pas été explorées, nous notons l'effort réalisé pour communiquer aux participants les données du ministère des finances.

Pour autant, le rapport présenté ne permet ni de définir une stratégie fiscale, ni de poser les bases d'une réforme d'envergure.

Cela étant, le cadrage défini par le premier ministre et l'impératif de rester dans un cadre budgétaire contraint, limitaient dès l'origine l'exercice.

La Cgt souhaite réagir à certaines des affirmations, démonstrations ou propositions contenues dans le rapport :

a. Amalgame entre « fiscalité » et « cotisations sociales »

La notion de « prélèvements obligatoires » est privilégiée dans le rapport à celle de « fiscalité ». A notre sens, cela modifie complètement la clé d'entrée et le sens politique de ce rapport. Il s'agit plus de cadrer avec les propositions de conclusions que de « remettre à plat » la fiscalité des ménages comme l'envisageait le premier ministre JM Ayrault, lors de l'installation du groupe de travail dédié. Pour la Cgt cette approche n'est pas recevable et est en décalage complet avec ce qui a été notre logique et notre ligne lors de ces assises : imaginer une réforme fiscale d'ensemble synonyme de

justice fiscale pour l'ensemble des contribuables, qu'ils soient particuliers ou entreprises. Par ailleurs, il ne peut y avoir de baisse progressive des prélèvements obligatoires : ce qui importe, ce sont les missions publiques et le niveau de protection sociale souhaitable, le financement doit s'examiner à partir de là et dans une cohérence d'ensemble.

L'approche choisie par le rapport revient à remettre en cause la notion de salaire socialisé.

b. Fiscalité indirecte

Pour la Cgt, la réflexion autour de la fiscalité des ménages ne peut se concevoir que dans une logique d'ensemble et donc envisager certes l'impôt sur le revenu, mais aussi la fiscalité indirecte et locale. Les travaux du groupe « fiscalité des ménages » ont exclu ces deux derniers du périmètre. Elles sont pourtant présentes dans le rapport sans que les considérations qui l'entourent aient fait l'objet de débats. Ainsi, nous contestons l'affirmation d'une « légère progressivité » à la TVA.

De même, s'il nous semble totalement pertinent d'examiner ses effets « anti-redistributifs », il est faux d'écrire qu'ils sont mal connus !

c. Fiscalité locale

La partie consacrée aux allègements et exonérations permettant d'alléger la fiscalité locale des ménages modestes est erronée : ces allègements sont en réalité très limités et en forte diminution. Concernant le dispositif du plafonnement de taxe d'habitation, les mécanismes de gel des taux depuis 2000, et gel des abattements depuis 2003 ont conduit à faire porter le poids des augmentations de fiscalité locale sur les ménages les plus modestes.

d. Fiscalité écologique

Puisque la fiscalité écologique est citée dans le rapport, il conviendrait au moins de relever que la nouvelle assiette Carbonne pèse d'abord sur les dépenses contraintes des ménages : énergie et transports.

e. Mode de recouvrement

S'agissant de l'appréciation de la retenue à la source, le rapport sous-estime, de notre point de vue, l'opposition extrêmement majoritaire manifestée par le groupe de travail. Cela se traduit d'une part par une restitution faisant une place beaucoup trop importante à la promotion de la retenue à la source et ignorant, a contrario, les démonstrations précises apportées par plusieurs participants. S'il est tout à fait concevable que les rapporteurs souhaitent apporter des réponses aux interrogations et critiques entendues, le résultat du débat doit retracer l'opposition massive manifestée et ne peut se résumer à « une appréciation diverse » ...

f. Proposition « Phare »

Nous ne partageons pas la piste évoquée de réduction des cotisations salariales afin de répondre à la problématique des ménages à faibles revenus. Cette mesure n'aurait pour seule conséquence qu'une baisse du salaire socialisé qui au final serait au détriment des plus modestes. En effet, en mettant en danger les moyens de financement de la protection sociale, cette mesure, au-delà d'une

légère et illusoire augmentation instantanée du pouvoir d'achat, aurait pour conséquence de coûter plus cher aux salariés par la remise en cause de la protection sociale.

2- LES PROPOSITIONS DE LA CGT

Le système fiscal français est complexe, injuste et peu efficace. Il pénalise les contribuables à revenu modeste et moyen, surtout à travers les impôts indirects et notamment la TVA, et favorise les revenus du capital et du patrimoine qui bénéficient de multiples réductions d'impôts et d'exonérations.

Pour remédier à ces défauts, la CGT propose une réforme globale tant en ce qui concerne les impôts collectés par l'État que par les collectivités.

Impôt sur le revenu et le patrimoine

Réhabiliter l'impôt sur le revenu :

- ⇒ en limitant drastiquement les déductions fiscales à celles ayant démontré une efficacité sociale ou économique ;
- ⇒ en augmentant le nombre de tranches et les taux d'imposition afin que chacun contribue à hauteur de ses moyens
- ⇒ renforcer la fiscalité du patrimoine :
 1. préserver et augmenter l'impôt sur la fortune (ISF) ;
 2. taxer les revenus du capital (revenus fonciers, revenus de capitaux mobiliers) au premier euro au barème progressif.

Impôts indirects

- ⇒ TVA :
 1. Réduire le taux en profitant des marges autorisées dans le cadre européen (taux normal de 15 %) ;
 2. élargir le nombre de produits de première nécessité soumis au taux réduit ; envisager l'absence de taxation ;
 3. établir des mécanismes de contrôle pour vérifier que la baisse de la TVA conduit à la baisse des prix.

Impôt sur les sociétés

- ⇒ Moduler les taux d'imposition en fonction de l'usage des bénéfices :
 1. taux réduits pour les sociétés qui réinjectent les bénéfices en investissement, emploi, formation, recherche - développement... ;
 2. taux majorés pour celles qui distribuent les bénéfices aux actionnaires ;
- ⇒ au niveau européen :
 1. mettre en œuvre des coopérations renforcées en matière d'assiette et de taux ; l'harmonisation des taux devant tenir compte des différences des systèmes de protection sociale ;

2. remplacer la règle de l'unanimité en matière fiscale par celle de la majorité qualifiée ;

⇒ au niveau mondial :

1. établir une taxe sur les transactions financières à hauteur de 0,05 % des volumes échangés.

Impôts locaux

⇒ Taxe d'habitation

1. Réviser les valeurs locatives cadastrales datant de 1970 et aujourd'hui obsolètes ; cette révision doit être menée par des agents de l'État ;

2. intégrer dans le calcul de la taxe d'habitation les revenus déclarés avant les exonérations et déductions ; ces revenus peuvent compter pour moitié dans le calcul de la taxe d'habitation.

⇒ Taxe foncière

1. Moduler les taux en tenant compte des situations :

* une exonération de dix ou quinze ans pour les primoaccédants à la propriété détenteurs de prêts aidés ;

* des taux plus élevés de taxe foncière pour les immeubles loués ;

2. supprimer les exonérations et surtaxer les logements volontairement non loués.

⇒ Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) :

1. moduler la taxe en fonction des charges de famille ;

2. repenser l'assiette de la TEOM des entreprises.

⇒ Taxes locales sur les entreprises :

1. revenir la « Contribution économique territoriale » (CET), instaurée suite à la suppression de la taxe professionnelle. À défaut, dé plafonner la CET par rapport à la valeur ajoutée ;

2. créer une « taxe pour l'emploi et le développement solidaire des territoires » :

* cette taxe doit être présentée dans un cadre pluriannuel pour créer un cadre stable pour l'activité des entreprises ;

* moduler les taux en fonction du ratio masse salariale / valeur ajoutée ;

* intégrer dans le calcul de la taxe, des critères sociaux et environnementaux.

Contribution CFDT au groupe de travail sur la fiscalité des ménages

La CFDT avait accueilli favorablement l'annonce par le Premier ministre d'une grande mise à plat de la fiscalité des ménages et la création du groupe de travail ad hoc, réunissant les confédérations syndicales et des parlementaires.

La fiscalité joue en effet un rôle central dans la cohésion sociale. Une de ses fonctions principales est de corriger les inégalités en assurant une certaine redistribution des revenus et des patrimoines. C'est le rôle de l'impôt sur le revenu, des droits sur les successions et les donations et de l'ISF.

Or, le poids de ces impôts n'a cessé de se réduire jusqu'en 2012. Ils ne représentaient plus que 3 % du PIB et 7 % des prélèvements obligatoires. Parallèlement le poids des impôts indirects a augmenté alors qu'ils pèsent plus sur les bas revenus que sur les revenus élevés (près de 2 fois plus sur les 10 % de revenus les plus faibles que sur les 10 % de revenus les plus hauts).

Pour la CFDT, réhabiliter l'impôt suppose à la fois d'augmenter la part de la fiscalité progressive dans l'ensemble de la fiscalité et de réformer les impôts redistributifs pour les rendre plus justes. Pour cela, il faut:

1. Refonder l'impôt sur le revenu :
 - en adoptant un nouveau barème de l'IR.
 - en individualisant l'impôt et en transformant la composante « enfants » du quotient familial en crédit d'impôt forfaitaire par enfant.
 - en ne maintenant que les niches fiscales qui s'inscrivent dans des priorités clairement établies (emploi, environnement...).
2. Créer un nouvel impôt sur le patrimoine regroupant l'ISF et les taxes foncières, progressif et reposant sur une assiette correspondant à la valeur des biens.
3. Réduire les abattements sur les successions et les donations.
4. S'agissant de la fiscalité locale, la CFDT souhaite une réforme radicale passant par la suppression des taxes d'habitation et foncières et aboutissant au partage d'impôts nationaux entre l'Etat et les collectivités.
5. La CFDT propose également d'instaurer une contribution à faible taux sur l'ensemble des mutations à titre gratuit pour financer les prestations liées à la perte d'autonomie.

La CFDT déplore que les travaux du groupe aient été cantonnés aux prélèvements fiscaux sur les revenus, plus ou moins élargis aux contributions et cotisations sociales, d'ailleurs sans distinction des prestations qu'elles financent, point essentiel pour notre organisation. Même dans ce cadre restreint, une question aussi essentielle que les effets du quotient familial sur le rendement de l'impôt et les limites qu'il établit de fait à la redistribution des revenus, n'a pas été abordée. Dès lors, la CFDT considère que la mise à plat de la fiscalité des ménages reste à entreprendre.

Pour autant, notre organisation ne mésestime pas l'importance des trois thèmes abordés dans le présent rapport.

1. Progressivité de l'imposition des revenus et effets de seuil

La CFDT partage le constat que la superposition de plusieurs dispositifs en faveur des ménages à bas revenus (PPE, décote, taux réduits de CSG...) nuit à la lisibilité du soutien apporté. Surtout, elle engendre des effets de seuil insupportables et incompréhensibles pour les ménages qui peuvent se retrouver à payer plus d'impôts que le surcroît de revenus qu'ils ont pu obtenir, notamment s'ils doivent s'acquitter de la taxe d'habitation alors qu'ils en étaient exonéré auparavant. **On ne peut qu'être d'accord avec la préconisation consistant à lisser ces effets et à clarifier les critères d'attribution d'avantages fiscaux.**

2. Soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes

Constatant, là encore, l'empilement des mesures fiscales et sociales bénéficiant à divers titres aux ménages modestes, le groupe de travail a essentiellement traité de la PPE et du RSA activité qui ont des objectifs similaires. Le rapport souligne l'inefficacité de la PPE en termes d'incitation à la reprise d'activité et son faible caractère redistributif en raison de son manque de ciblage. S'agissant du RSA, il déplore le fort taux de non-recours (68 %). Le rapport préconise de réorganiser dans la durée le soutien aux ménages modestes autour de deux dispositifs plus clairement identifiés :

- un dispositif général consistant en un allègement de cotisations salariales sur les bas salaires
- un dispositif ciblé d'incitation à l'activité à la sortie des minima sociaux (RSA activité renforcé)

La CFDT est favorable au recyclage de la PPE pour financer un RSA renforcé.

S'agissant de la baisse des cotisations salariales, également évoquée récemment par le Président de la République, le sujet n'a pas fait l'objet d'un débat approfondi au sein du groupe de travail et ne fait pas partie des thèmes abordés par le Haut conseil au financement de la protection sociale. En l'attente de son éventuelle saisine et de la mesure des impacts d'une telle décision, la CFDT ne peut que réserver sa position tout en faisant observer qu'une baisse des cotisations finançant des prestations contributives irait à l'encontre du principe même de contributivité.

3. Retenue à la source (RAS)

A part deux ou trois parlementaires et la CFDT qui se sont montrés plus ouverts à cette perspective, le groupe de travail a accumulé toutes les raisons (bonnes ou mauvaises) de s'y opposer. En conséquence, le rapport choisit la prudence en souhaitant que la modernisation de la collecte se poursuive, avec ou sans prélèvement à la source, et en détaillant les conditions de faisabilité et d'acceptabilité de la RAS.

Considérant la proportion de ménages qui voient leur revenu évoluer à la baisse d'une année sur l'autre (plus de 30 %) et les difficultés soulevées par le versement d'acomptes de PPE, **la CFDT n'est pas au hostile par principe à la RAS, à condition :**

- Qu'il n'y ait pas de lien fiscal direct entre le salarié et l'entreprise. La DGFIP ou un organisme ad hoc doit servir d'intermédiaire. Un organisme gestionnaire de la future DSN pourrait être envisagé.
- Que le salarié puisse, dans certaines limites, choisir son taux de prélèvement :
 - Soit le taux historique du ménage
 - Soit un taux recalculé, comme s'il était célibataire, à partir de son seul salaire
 - Soit un taux intermédiaire entre ces deux bornes

Le salarié pourrait ainsi arbitrer entre la préservation de sa vie privée (situation familiale et ensemble de ses revenus) et la gestion au plus près des retenues en fonction de son impôt réel. Il est également essentiel qu'il puisse faire évoluer ce taux en cours d'année en fonction de l'évolution de sa situation.



pp/st

Monsieur Dominique LEFEBVRE,
Député du Val d'Oise

Monsieur François AUVIGNE,
Inspecteur général des finances

Paris, le 7 avril 2014

Objet : Rapport sur la fiscalité des ménages – Position de FORCE OUVRIERE

Monsieur le Député,
Monsieur l'Inspecteur général des finances,

Suite à la transmission de votre rapport sur la fiscalité des ménages, je vous adresse les remarques et positions de FORCE OUVRIERE sur celui-ci.

Tout d'abord, nous tenons à saluer la grande **qualité des travaux que vous avez animés et pilotés**. Les débats au sein de votre « *groupe de travail sur la fiscalité des ménages* », ainsi que les réunions bilatérales, ont permis une réelle concertation. Les documents fournis ont assuré une bonne information, sur des questions complexes et ce malgré des délais très courts. Les représentants de FORCE OUVRIERE ont apprécié votre écoute et vos réponses précises à nos questionnements.

Bien entendu, conformément à ce qui a été précisé dès l'origine au Premier ministre, FORCE OUVRIERE n'est pas associée, ni engagée par votre rapport. Nous avons fait part, en toute indépendance, de nos revendications et analyses durant les débats de la concertation.

Sur votre rapport, la position de FORCE OUVRIERE est reprise dans ce courrier.

Le rapport constate dans son introduction que l'impôt est moins accepté. Jadis assez largement partagé, le consentement à l'impôt est en effet en train de s'effriter dangereusement. Pour FORCE OUVRIERE, cette vague de mécontentement fiscal est très préoccupante en ce qu'elle donne des gages à tous les détracteurs du modèle social français, et de son financement. Redonner « du sens à l'impôt » passe par rappeler et valoriser ses objectifs.

Notre système fiscal est largement perfectible sur bien des aspects. **L'impôt doit être proportionné de façon plus égalitaire et doit être perçu comme tel**. Travailler à une remise à plat complète de la fiscalité dans le sens d'un système à la fois plus lisible et plus juste doit être une priorité constante de la puissance publique.

Confédération Générale du Travail FORCE OUVRIERE
141, avenue du Maine - 75680 PARIS Cedex 14
Téléphone : 01 40 52 82 00 - Télécopie : 01 40 52 82 02
w w w . f o r c e - o u v r i e r e . f r

Cependant, rechercher à tout prix la « simplicité » peut ne faire aucun gagnant, la retenue à la source en est une illustration typique, voire même engendrer, sur le plan de la justice fiscale, beaucoup de perdants comme l'ont parfaitement montré les travaux consacrés aux conséquences d'une fusion IR / CSG.

Pour réhabiliter l'impôt et la confiance dans notre système fiscal, il est primordial de faire œuvre de **pédagogie sur ce que les impôts permettent de financer**. Il est plus que nécessaire de rappeler les missions essentielles que remplit l'impôt au premier rang desquelles le financement des missions publiques et des services publics et sociaux, ainsi que la réduction des inégalités de revenus et de niveaux de vie. De ce point de vue, ce groupe de travail et les travaux qui y ont été présentés, ont été utiles en **confirmant le caractère globalement redistributif de notre système socio-fiscal**.

Les limites du diagnostic posé :

Alors que ces travaux, et ceux des assises sur la fiscalité des entreprises, auraient pu être l'occasion d'établir un diagnostic sur la façon dont fonctionne notre système fiscal dans son ensemble, le cadre très limité des composantes de la fiscalité prises en compte apporte une limite au diagnostic posé qu'est celui d'une progressivité satisfaisante.

Comment peut-on en effet ignorer la fiscalité indirecte, et en particulier la fiscalité sur la consommation, dans l'analyse de la redistribution opérée par notre système fiscal ?

La fiscalité sur la consommation représente aujourd'hui l'une des principales composantes de la fiscalité pesant sur les ménages, soit quelques 225 Mds en totalisant la TVA, les autres taxes sur la consommation, et sans compter la fiscalité écologique, contre à peine une soixantaine de milliards pour le seul impôt progressif qu'est l'impôt sur le revenu. Combinée à la CSG, il en résulte que la majeure partie des recettes fiscales acquittées par les ménages (les trois-quarts) provient aujourd'hui d'une fiscalité non progressive, c'est-à-dire d'une fiscalité qui ne prend pas en compte le niveau de revenus de ces derniers.

Dans un contexte où les inégalités de revenus sont repartiées à la hausse, cette dynamique va à rebours de la justice fiscale. Elle relève d'une déformation de la structure fiscale qui est clairement **responsable de la perte de progressivité du système fiscal** et à laquelle ce rapport n'apporte aucun élément de réponse.

Dans la perspective de dresser un diagnostic sur le fonctionnement de notre système fiscal, et alors que des mesures récentes ont été prises pour corriger la perte de progressivité de l'impôt sur le revenu, **la connaissance du profil des taux moyens de prélèvement (ou taux d'effort)** qui prendraient en compte à la fois l'impôt sur le revenu (dans lequel est enfin intégrée une partie des revenus du patrimoine), la fiscalité locale et la fiscalité indirecte est une étape indispensable à tout projet de réforme. FORCE OUVRIERE l'a demandé dès l'origine des réflexions. Mais les travaux présentés, qui se sont limités au taux d'effort en matière d'IR sur les seuls revenus d'activité, sont insuffisants pour conclure à une progressivité d'ensemble retrouvée.

Une préoccupation légitime sur les « bas de barème » :

FORCE OUVRIERE partage le constat du caractère complexe du système socio-fiscal pour le bas du barème de l'impôt sur le revenu et partant, celui de la nécessité d'y apporter des réponses. Celles-ci doivent permettre un lissage des effets de seuil afin de favoriser une clarification souhaitable des critères d'attribution des avantages fiscaux et sociaux et d'éviter à certains ménages de revenus modestes voire très modestes de subir des baisses soudaines de revenu et /ou des hausses d'imposition, sans augmentation équivalente de leur revenu disponible.

Soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes et incitation à l'activité :

FORCE OUVRIERE partage également le constat d'une efficacité très limitée des deux dispositifs que sont le RSA activité et la PPE. Favorable au principe de leur révision qui peut être conduite sous différentes modalités, FORCE OUVRIERE est en revanche **hostile à l'une d'entre elles qui prendrait la forme d'un allègement de cotisations salariales**, ce qui viendrait fragiliser davantage le financement des organismes sociaux.

La problématique de la faiblesse du pouvoir d'achat des populations modestes envisagée dans le rapport renvoie cependant à des aspects bien plus larges que la seule question de l'articulation de la PPE et du RSA. Au niveau strictement fiscal, l'enjeu est essentiellement celui du poids important que représente pour ces populations la fiscalité sur la consommation et celui de la fiscalité écologique. Au niveau économique, la **question fondamentale réside surtout dans la faiblesse des salaires combinée à des temps de travail incomplets, en d'autres termes, dans la mauvaise qualité des emplois.**

De ce point de vue, FORCE OUVRIERE a toujours considéré que le principe d'institutionnaliser un complément salarial (comme le RSA activité), sans parallèlement contraindre les entreprises à limiter leurs offres d'emplois hors CDI, comportait le risque d'entériner la segmentation du marché du travail et d'encourager, en la subventionnant, la pauvreté salariale. En considérant que le non emploi est largement volontaire car lié au caractère financièrement non attractif de l'emploi, la thématique de « l'incitation à l'activité », dont le « RSA activité » un des outils, revient à nier ou à minorer l'incidence de tous les autres obstacles à l'emploi, ce que FORCE OUVRIERE a toujours dénoncé.

Synthèse des principales revendications fiscales de FORCE OUVRIERE exposées à l'occasion du groupe de travail :

FORCE OUVRIERE n'est pas favorable à la réforme du mode de recouvrement de l'IR et en particulier à la mise en œuvre d'une retenue à la source. Alors que la retenue à la source n'apportera aucune valeur ajoutée, ni pour le contribuable, ni pour l'administration fiscale qui demeurera toujours un intermédiaire indispensable, la retenue à la source soulèvera nombre de difficultés techniques et juridiques largement exposées en séance. Il est important de rappeler que des solutions existent déjà pour résoudre le problème du décalage d'un an entre la perception et l'imposition du revenu mais que celle-ci sont très peu utilisées car largement méconnues.

FORCE OUVRIERE est également **défavorable à la fusion IRPP-CSG.**

Pour FORCE OUVRIERE, il faut réhabiliter la fiscalité directe progressive, en premier lieu l'impôt sur le revenu. Ce dernier doit retrouver une place centrale au sein des prélèvements obligatoires. Alors qu'il est le seul impôt progressif de tout le système fiscal et qu'il ne pèse que 6,3% du total des prélèvements obligatoires, **la question du nombre de ses tranches et de son taux maximal doit être réévaluée** eu égard au poids, quant à lui, très important de la fiscalité sur la consommation qui frappe de façon régressive l'intégralité des ménages.

FORCE OUVRIERE est opposée au principe d'une individualisation de l'impôt sur le revenu qui reviendrait à nier ce que sont, le plus souvent dans la réalité, les couples et les familles, c'est-à-dire des espaces de solidarité, des espaces de mutualisation des ressources au sein desquels la participation aux charges communes se fait en proportion des possibilités de chacun. La familiarisation de l'impôt sur le revenu et donc le maintien des quotients se justifie pour des raisons de justice fiscale et de cohérence juridique, ce qui n'exclut pas la révision de certaines modalités du quotient familial (comme sa compatibilité par exemple avec les échelles d'équivalence traditionnelles).

Pour FORCE OUVRIERE, **il est indispensable de réhabiliter l'image du contrôle fiscal et de doter l'administration fiscale et des douanes des effectifs et des moyens suffisants.** Vouloir lutter avec « détermination » contre l'optimisation, la fraude et l'évasion fiscale ne trouvera aucune concrétisation sans une administration fiscale renforcée et confortée dans sa mission et sur le terrain.

Je vous informe que FORCE OUVRIERE publiera un guide détaillant nos positions, analyses et revendications relatives à la fiscalité en mai 2014. Je ne manquerai pas de vous l'adresser.

Je vous prie d'agréer, **Monsieur le Député, Monsieur l'Inspecteur général des finances,** l'expression de mes meilleurs sentiments.


Jean-Claude MAILLY
Secrétaire général

Copie :

- *Monsieur le Premier ministre*
- *Monsieur le ministre des Finances et des Comptes publics*
- *Monsieur le ministre de l'Economie, du Redressement productif et du Numérique*



Secteur Economie et Protection Sociale, 07 avril 2014

Contribution CFE-CGC au débat sur la fiscalité des ménages

Ce rapport sur la fiscalité des ménages s'inscrit dans le cadre du pacte de responsabilité et de l'annonce de remise à plat de la fiscalité faite par Jean-Marc Ayrault en novembre dernier. La CFE-CGC regrette que le groupe de travail se soit d'emblée placé dans le contexte d'une réforme à prélèvements constants.

Si la CFE-CGC entend la nécessité de redonner la possibilité aux entreprises de reconstituer leurs marges pour relancer l'emploi et l'investissement, elle considère que les ménages et en particulier **les classes moyennes, qui ont fortement souffert ces trois dernières années des hausses d'impôts** successives, ne peuvent être tenus à l'écart de ce pacte de responsabilité. Ces hausses d'impôts sont bien réelles et ne sont pas concentrées sur les hauts salaires.

Ainsi, un célibataire qui gagnait 2 500 euros bruts en 2011 et qui a vu son salaire augmenter au rythme de l'inflation a subi **une perte de pouvoir d'achat de 479 euros** depuis 2011¹ du fait du gel du barème, de la fin de l'exonération fiscale des heures supplémentaires et de la fiscalisation de la participation de l'employeur aux contrats collectifs de complémentaire santé. Pour un couple où chacun des deux conjoints gagne 3 000 euros bruts, **la perte de pouvoir d'achat s'élève à 1 094 euros**².

Pour la CFE-CGC, l'amélioration du pouvoir d'achat des classes moyennes passe donc nécessairement par une baisse des prélèvements obligatoires qu'elles supportent. Toutefois, pour la CFE-CGC, la priorité doit être une baisse globale des prélèvements obligatoires supportés par les ménages et en particulier ceux de la classe moyenne.

La CFE-CGC tient, par ailleurs, à rappeler sa position sur plusieurs thèmes abordés dans le cadre du groupe de travail.

Prélèvement à la source :

La CFE-CGC n'est pas, de façon dogmatique, contre le prélèvement à la source. Elle est prête à étudier d'éventuelles solutions qui prendraient en compte tout à la fois la nécessité de préserver la notion de foyer fiscal (maintien du quotient conjugal et du quotient familial) et celle de préserver la confidentialité des données du foyer fiscal du salarié vis-à-vis de l'employeur.

Toutefois, compte tenu des risques liés au passage du prélèvement à la source et de ses avantages limités, la CFE-CGC est très réservée sur ce sujet.

¹ Hypothèse de base : il touche en plus de son salaire brut 70 euros de salaire net du fait d'heures supplémentaires et son employeur prend en charge sa complémentaire santé à hauteur de 60 euros.

² Mêmes hypothèses que pour le célibataire.

Le prélèvement à la source préfigurant la mise en place de la fusion CSG/IRPP, la CFE-CGC craint que sa mise en place soit l'occasion d'aller progressivement vers davantage d'individualisation de l'impôt et finalement vers une fusion CSG/IRPP. Hors, la CFE-CGC est fermement attachée au maintien de la notion de foyer fiscal. Celle-ci joue un rôle essentiel pour la prise en compte des situations familiales, notamment concernant l'impôt sur le revenu et ce, grâce au mécanisme du quotient familial. La France se distingue ainsi de ses pays voisins, et ce n'est peut-être pas un hasard si c'est aussi le pays de l'ouest européen après l'Irlande, dont le taux de natalité est le plus élevé.

Pour la CFE-CGC, la question du prélèvement à la source ne constitue, en outre, en aucun cas un enjeu majeur tant vis-à-vis des contribuables que de l'Etat.

Progressivité de l'imposition des revenus :

La CFE-CGC partage les conclusions du rapport sur la progressivité du système socio fiscal français. La progressivité doit être appréhendée dans son ensemble en agrégeant les prestations et les prélèvements. Le système socio fiscal français est redistributif, il réduit de 40 % les écarts de niveau en vie entre les 10 % des ménages les plus modestes et les 10 % les plus aisés et réduit la proportion de ménages où le niveau de vie annuel est inférieur à 10 000 € de 17 % et 9 % avant.

Pour la CFE-CGC, l'enjeu d'une remise à plat de la fiscalité ne réside donc pas dans une recherche de progressivité plus importante mais bien dans une baisse globale des prélèvements. La CFE-CGC refuse donc catégoriquement la fusion de la CSG et de l'IRPP et le passage d'une CSG partiellement déductible de l'IRPP à une CSG totalement non déductible.

Effets de seuil et bas de barème :

Pour la CFE-GCC, les nombreux effets de seuil qui déforment la progressivité du bas de barème doivent effectivement être traités dans le cadre d'une remise à plat de la fiscalité. Dans ce cadre, la proposition de faire du revenu fiscal de référence, l'unique base pour les prestations et exonérations de prélèvements nous paraît plus cohérent que la multiplicité de combinaisons actuelles (revenu fiscal de référence, caractère non imposable du contribuable ...).

De même, la CFE-CGC partage le constat du groupe de travail sur la nécessité de réformer le RSA activité et la PPE.

Si la CFE-CGC comprend l'importance d'avancer sur ces questions là, elle ne peut que regretter fortement qu'aucun geste ne soit fait en direction des classes moyennes.

Au cours des échanges, la CFE-CGC a confirmé l'absolue nécessité de rendre de la confiance aux techniciens, agents de maîtrise, cadres, ingénieurs et agents des trois fonctions publiques.

Nous avons réaffirmé leurs attentes :

- 1) **des prélèvements en baisse** pour les classes moyennes et pas exclusivement pour les bas salaires.
- 2) **une fiscalité plus incitative sur l'intéressement, la participation et l'actionnariat salarié** avec le retour du forfait social à 8%.
- 3) **la fin de la fiscalisation de la part patronale** de la complémentaire santé.

Ces trois demandes redonneraient de l'oxygène à une classe qui contribue à tout et a perdu du pouvoir d'achat depuis maintenant plus de deux ans.

Cela va dans le sens d'une plus grande justice sociale mais surtout d'une volonté pour nous CFE-CGC de tirer tout le monde vers le haut pour redonner du sens, des perspectives et au final de la confiance. Il est temps de remettre en route l'ascenseur social et d'arrêter de taxer ceux qui croient en l'effort et l'implication.

La CFE-CGC regrette que les propositions de réformes aient été discutées à iso-coûts alors qu'un geste très significatif (30 milliards d'euros plus d'éventuelles baisses de la fiscalité dans le cadre du groupe de travail sur la fiscalité des entreprises) a été fait pour les entreprises.

En conclusion, la CFE-CGC n'est pas satisfaite des travaux de ce groupe de travail et considère que l'objectif annoncé de remise à plat de la fiscalité n'est pas atteint.

RAPPORT SUR LA FISCALITE DES MENAGES

Service Politique sociale

Dossier suivi par : Joseph THOUVENEL

Ligne directe : 01 73 30 49 17 – 06.80.06.55.54

Mail : jthouvenel@cftc.fr

La CFTC tient à souligner l'importance de ce travail nécessaire pour mieux appréhender la réalité fiscale qui concerne les ménages.

La CFTC approuve la méthode consistant à donner la parole aux différents acteurs économiques, sociaux et politiques leur permettant de s'enrichir mutuellement de leur expérience et de confronter leur point de vue.

Pour la CFTC ce travail est un premier pas qui doit être suivi par d'autres si l'on veut que cette mise à plat de la fiscalité des ménages soit complète.

La CFTC regrette profondément que la place de la famille dans notre système fiscale, n'est pas été examinée en séance. Comment traiter de façon cohérente la fiscalité des ménages sans approfondir celle de la famille ?

La CFTC rappelle son attachement à une politique familiale dynamique de haut niveau qui passe notamment par une fiscalité adaptée comme le quotient conjugal et familial ou la problématique des parts pour les contribuables.

Un enfant ne devrait-il pas compter fiscalement pour une part et non une demi-part ?

La CFTC souhaite que quelques grands principes soient pris en compte à l'issu de ces travaux :

- 1) Pas d'impôt sur un revenu non perçu (cas d'une fraction de la CSG par exemple)
- 2) Le revenu fiscal de référence, s'il est un instrument utile, biaise en partie la réalité de la capacité contributive des ménages.
Pour la CFTC, cette capacité doit être mesurée en additionnant aux revenus l'apport souvent décisifs des prestations sociales comme les allocations logements, les prestations familiales sous conditions de ressources (allocation de rentrée scolaire par exemple), les allègements ou exonérations liés aux revenus comme pour la taxe d'habitation (42 % des ménages bénéficient d'un allègement de taxe d'habitation), la taxe foncière, la contribution à l'audiovisuel public, etc ...
 - Sans intégration de tous ces droits connexes, des aides sociales locales ou des prestations versées en nature aux ménages (qui peuvent concerner la santé,

l'éducation ou les loisirs), il n'y a pas de véritable représentation de la capacité contributive de chaque foyer fiscal.

Cet état de fait engendre mécontentement et sentiment d'injustice dans une partie toujours plus importante de la population. Favorisant malheureusement le rejet de l'acceptation de l'impôt.

Incidentement, cette anomalie favorise également le travail dissimulé.

3) Le retour à l'emploi doit être facilité par une fiscalité adaptée.

Travailler ne doit pas conduire à une baisse du revenu réel ou du pouvoir d'achat, c'est l'esprit qui a guidé la mise en place du RSA (Revenu de Solidarité Active) et de la PPE (Prime Pour l'Emploi). Malheureusement, force est de constater que ces deux dispositifs sont complexes, leurs articulations souvent illisibles comme le souligne justement le rapport, ils se percutent et se superposent avec d'autres dispositifs rendant le tout opaque et peu compréhensible même pour les spécialistes.

Une réforme rapide de ces dispositifs est nécessaire afin qu'ils soient efficaces et compréhensibles par tous.

4) Concernant la possibilité de prélever l'impôt à la source, la CFTC n'a pas d'opposition de principe, cette éventualité doit être abordée avec pragmatisme.

✓ Certaines conditions doivent être réunies :

- notamment le respect du principe de protection de la vie privée et des données personnelles vis-à-vis de l'employeur.
- l'adéquation entre le taux d'imposition et le prélèvement : le prélèvement étant effectué au fil de l'eau alors que le taux d'imposition est normalement fixé une fois connu la totalité des revenus de toutes origines de l'année ainsi que le montant des réductions, crédits d'impôts, composition du foyer fiscal, etc.....
- se pose également la question de la légitimité des entreprises à prélever l'impôt sur le revenu qui semblerait contraire à la décision du conseil constitutionnel de décembre 1990.

5) La CFTC estime que globalement nous sommes arrivés en France à un taux de prélèvement obligatoire maximum proche de l'adage « trop d'impôts, tue l'impôt » ce qui alimente le ras le bol fiscal, terrain d'épanouissement de bien des populismes.

En conclusion, la CFTC estime que ce rapport est un travail de qualité, qui doit permettre de poursuivre la démarche de remise à plat de l'ensemble de notre fiscalité, afin qu'elle soit plus juste, plus cohérente, plus lisible, plus compréhensible et ainsi être réellement au service du développement social et économique de notre pays.

CONTRIBUTION DES PARLEMENTAIRES DU GROUPE DE LA GAUCHE DEMOCRATE ET REPUBLICAINE ET DU GROUPE COMMUNISTE REPUBLICAIN ET CITOYEN

Le groupe de travail sur la fiscalité des ménages, malgré un emploi du temps quelque peu contrarié par les échéances électorales diverses, a constitué, du point de vue des membres des deux groupes parlementaires signataires de cet avis une étape intéressante dans la nécessaire réflexion que la société, et la Nation dans son ensemble se doivent de mener sur le devenir de notre système de prélèvements obligatoires, sur son caractère redistributif, sur son efficacité économique et sociale, sur sa capacité à impulser ou non des comportements économiques responsables et vertueux, respectant l'environnement et économes en matière de ressources publiques.

Nous retenons de ces réunions du groupe de travail un ensemble particulièrement significatif d'informations et d'éléments de connaissance de la réalité des faits, de notre législation fiscale et sociale, fruit de l'accumulation de mesures prises, parfois de manière contradictoire, au fil des trente dernières années.

Des points saillants apparaissent désormais tout à fait évidents.

Pour notre part, le plus important est de constater que ce sont les ménages salariés qui ont supporté, depuis trente ans, l'essentiel de la progression de nos prélèvements obligatoires.

Ainsi, alors qu'au tournant des années 70, 35 % des prélèvements obligatoires étaient supportés par les entreprises, un tiers provenant des droits indirects et un peu plus d'un quart des ménages, nous sommes aujourd'hui face à une situation où 36,1 % des

prélèvements sont supportés par les ménages, un peu plus de 31 % par les entreprises et le quart apporté par les droits indirects.

Il convient ici de souligner que ce résultat, dans un contexte de progression générale de la part des prélèvements obligatoires dans le produit intérieur brut marchand, ne doit pas en soi étonner.

Les entreprises ont en effet bénéficié depuis trente ans d'un gel du niveau des cotisations sociales, de la baisse régulière du taux de l'impôt sur les sociétés, baisse assortie d'une expansion des exemptions d'assiette de l'impôt (crédit d'impôt recherche par exemple) .

Quant à leur principale contribution aux politiques locales, à savoir la taxe professionnelle, elle est aujourd'hui remplacée par l'impôt faiblement dynamique qu'est la contribution économique territoriale.

Pour ce qui est des ménages, la situation n'a pas connu les mêmes évolutions puisque les dernières décennies ont été marquées par l'émergence de la contribution sociale généralisée, résurgence de l'ancien impôt général sur le revenu, la « simplification » du barème de l'impôt sur le revenu qui a notamment fait disparaître l'abattement de 20 % sur les revenus salariaux qui existait à l'origine, le renforcement de la fiscalité directe locale, la hausse régulière des taux de cotisations sociales.

De plus, ainsi que le souligne le rapport (tout en reconnaissant que la question n'est pas encore appréhendée aussi complètement que nécessaire), la consolidation de la fiscalité indirecte (TVA et taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques), frappe singulièrement le pouvoir d'achat des ménages, malgré la disparition du taux majoré en 1991 pour cause de convergence européenne .

Le souci de justice sociale qui a marqué le débat fiscal, singulièrement depuis 1981, a également amené à la création de l'impôt sur la fortune, un impôt dont le rendement demeure toutefois bridé par d'importantes exemptions d'assiette et plusieurs mesures « correctrices » dont la justification économique et sociale semble parfois fort incertaine.

Ce constat de la situation ainsi réalisé, que peut – on dire ?

Les membres du groupe de travail ont été destinataires d'une importante documentation, dont le contenu est fort instructif.

Pour autant, même si des pistes de recherche et de travail ont été proposées par les membres du groupe de travail, nous avons toujours l'impression que le rapport avait été largement anticipé avant même nos différentes réunions.

Nous ne partageons évidemment pas les attendus de la principale préoccupation exprimée dans le rapport, à savoir les effets de seuil qui, d'une certaine manière, décourageraient les allocataires du revenu de solidarité active d'exercer une activité professionnelle à temps plein rémunérée au niveau du SMIC.

C'est là laisser penser que certains contribuables préfèrent le « confort » de certains statuts sociaux au motif que le retour à une situation de « salarié ordinaire » leur ferait perdre le bénéfice de certaines prestations !

C'est un peu comme si le chômage de masse que connaît notre pays était en quelque sorte le résultat du comportement des chômeurs eux – mêmes.

Interroger comme le fait le rapport les effets de seuil entre RSA, PPE et SMIC montre en réalité la volonté politique de réduire l'un avec l'autre, dans le souci de « maîtriser » autant que faire se peut la dépense fiscale et la dépense publique.

Aucune des propositions formulées dans le rapport ne permet d'ailleurs de sortir de ce « jeu à somme nulle » entre prestations de solidarité et rémunération du travail, les faibles gains envisagés pour les seconds étant absorbés par la réduction des premières.

Il y a des éléments de réflexion et de travail plus significatifs quant au problème de la justice fiscale qui devraient nous interroger.

Ainsi, la répartition des revenus en 2012 dans notre pays laisse clairement apparaître que le cinquième des ménages les plus aisés dispose de la majorité des revenus soumis à imposition et que le dixième le plus riche acquitte à lui seul le tiers de l'impôt sur le revenu !

Pour autant, le niveau de prélèvement réel auxquels ces foyers sont assujettis demeure faible, puisqu'il n'atteint que 13,7 %, fort loin des apparences de « fiscalité confiscatoire » que certains croient pouvoir déceler aujourd'hui dans notre système fiscal.

L'effet de seuil induit par une tranche taxée à 30 % qui couvre, pour des célibataires, des revenus allant du seuil du huitième décile de revenu imposable aux deux tiers du dernier aurait du être analysé !

Il y a une différence entre se situer 4 000 euros au dessus du revenu moyen des ménages et se trouver disposer d'un revenu que n'atteignent pas 97 % des contribuables !

Au sein de la cohorte plutôt réduite des ménages les plus aisés (environ 650 000 ménages sur plus de 36 millions), on constate que plus le niveau de revenu a tendance à s'élever et plus le taux d'imposition apparent se réduit.

Les données fournies par les services de Bercy eux-mêmes établissent en effet, pour l'année 2012, que les ménages aux revenus les plus importants (et de moins en moins constitués de salaires)

enregistrent un taux d'imposition de plus en plus dégressif à compter d'un revenu imposable d'un million d'euros.

Nul doute qu'une autre réforme de l'impôt sur le revenu aurait pu être pensée.

Les parlementaires des groupes GDR et CRC estiment qu'il faut réviser le barème de l'impôt sur le revenu, dont le nombre de tranches est trop faible et la progressivité par conséquent trop réduite.

L'ensemble des mesures correctrices de l'impôt doit être revisité, notamment en vue de réduire de manière sensible la part des exemptions d'assiette comme celle des réductions et crédits d'impôt qui nuisent profondément à l'efficacité sociale et économique de l'impôt lui-même.

Alors même qu'il est censé dégager environ 75 Mds d'euros de recettes au budget de l'Etat, l'impôt sur le revenu est aussi porteur de 40 Mds d'euros de mesures de correction, affectant le plus souvent certains revenus catégoriels, singulièrement les revenus d'activité non salariée.

Faire accepter l'impôt passe, pour ce qui nous concerne, par de telles mesures de justice fiscale, quitte à remplacer les incitations fiscales existantes par des mesures de strict caractère budgétaire.

Une France où l'on aide plus les investisseurs immobiliers privés (en valeur absolue et relative) que la construction de logements sociaux locatifs neufs est une France où l'on doit retrouver le sens des priorités en matière de politiques publiques comme de démarche fiscale.

Une réflexion identique doit être menée sur la fiscalité du capital et du patrimoine, les exemptions d'assiette et les mesures dérogatoires

nuisant profondément tant au rendement qu'à l'efficacité sociale et économique de ces prélèvements pourtant indispensables pour une juste mobilisation des facteurs de production et du capital dans notre pays.

Quant à la question de la fiscalité locale, très peu traitée dans le rapport (et d'abord sous l'angle de l'ajustement de l'imposition due au revenu), elle nécessite elle aussi une réflexion plus complète.

Nous savons que le Comité des Finances Locales en est saisi mais l'urgence d'une révision des valeurs locatives se fait particulièrement sentir, au regard de l'expérience et de la place prise par l'imposition locale dans le budget de millions de familles.

Les parlementaires des deux groupes se prononcent d'ailleurs en faveur du maintien d'un impôt de quotité pour ce qui concerne l'imposition locale et d'une correction sensiblement plus importante pour le contribuable modeste.

Enfin, ils se prononcent clairement contre l'une des pistes évoquées par le rapport (et pourtant récusée par la majorité des participants au groupe de travail !), à savoir le rapprochement entre l'actuel impôt sur le revenu et la contribution sociale généralisée.

Sur le fond, d'ailleurs, les parlementaires des deux groupes sont partisans d'une mise en déclin progressive de la contribution sociale généralisée et du retour à un financement prioritaire de la Sécurité Sociale à partir de l'entreprise, par cotisations sociales.

C'est devenu une nécessité pour préserver l'avenir de notre système de Sécurité Sociale et favoriser le retour à la démocratie sociale qui, au terme de près de vingt années de gestion technocratique des organismes sociaux, s'impose désormais comme une évidence.

Il est temps que le principe organique des lois de financement de la Sécurité Sociale soit abandonné au profit d'un

retour à la gestion paritaire, démocratique et efficace par les assurés eux – mêmes et leurs représentants élus.

La maîtrise de la décision en matière de finances sociales par les services ministériels plus encore que par le Parlement n'a pas empêché, loin de là, la persistance des déficits et l'accumulation de la dette sociale.

Enfin, de manière plus générale, les parlementaires des deux Groupes s'interrogent pour savoir si l'outil fiscal est toujours le mieux venu pour répondre à certains besoins sociaux, notamment en matière de pouvoir d'achat.

Il est fort probable qu'un relèvement sensible du salaire minimum interprofessionnel de croissance aurait le mérite de la simplicité et de la clarté, plus sûrement que n'importe quel dispositif fiscal complexe comme peut l'être encore aujourd'hui la prime pour l'emploi.

C'est dans la négociation collective, dans un partage des gains de productivité dans l'entreprise plus favorable aux salaires que l'on fera avancer le pouvoir d'achat des ménages.

L'Etat lui-même devrait d'ailleurs donner l'exemple en cette période en redressant la valeur du point d'indice Fonction Publique.



GROUPE UMP

Paris, le 9 avril 2014

RAPPORT SUR LA FISCALITE DES MENAGES

Contribution de Monsieur Philippe DALLIER

Au nom du groupe UMP du Sénat

- La fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG :

Les recommandations des rapporteurs du texte issu des travaux du groupe de travail sur la fiscalité des ménages, le député PS Dominique Lefebvre et l'inspecteur général des finances François Auvigne, ne préconisent pas cette fusion.

Philippe DALLIER émet également des réserves quant à une telle fusion, car, outre la complexité de sa mise en œuvre, elle impacterait très fortement les classes moyennes, qui seraient les plus pénalisées par cette fusion, alors qu'elles subissent déjà de plein fouet, depuis près de deux ans, la hausse de la fiscalité décidée par François Hollande.

Certes une telle fusion permettrait sur le papier de simplifier notre système, en créant un impôt unifié sur la personne, de faire disparaître le financement spécifique de la Sécurité sociale par la CSG en intégrant le budget de la Sécurité sociale dans le budget de l'État, **mais sa mise en œuvre apparaît beaucoup plus complexe et présente de larges inconvénients** auxquels il n'est pas certain que l'actuel gouvernement accepterait de remédier.

L'IRPP est fortement « mité » par de nombreuses « **niches fiscales** » **qu'il faudrait, en cas de fusion, supprimer**. Si cette suppression générale peut être approuvée, elle se heurterait inmanquablement à des difficultés de mise en œuvre voire à des fortes résistances. Elle devrait être assurément accompagnée d'un allègement du barème.

Mais surtout, **la fusion de deux impôts nécessite une harmonisation de l'assiette. Mais aujourd'hui, la moitié des Français ne paient pas l'impôt sur le revenu**. Or, les recettes de CSG (90 milliards d'euros en 2013) sont supérieures à celles de l'impôt sur le revenu (67 milliards d'euros en 2013). Le transfert de la CSG sur les contribuables soumis à l'impôt sur le revenu ferait alors supporter massivement l'effort fiscal par les classes supérieures mais aussi et surtout par les classes moyennes.

En outre, l'IRPP est familialisé, *a contrario* de la CSG ; la fusion impacterait donc fortement les familles, alors que le plafond du quotient familial a été encore réduit par François Hollande.

Au final, **si la CSG était alignée sur l'assiette actuelle de l'IRPP, ce seraient les classes moyennes, les actifs, salariés ou indépendants, les familles, c'est-à-dire ceux qui subissent**

déjà de plein fouet les effets de la politique fiscale socialiste, qui en feraient une nouvelle fois les frais.

Une solution serait d'étendre l'assiette de ce nouvel impôt à l'ensemble des Français, y compris à ceux qui sont non imposés sur le revenu. Mais Philippe DALLIER doute que le gouvernement actuel accepte de prendre une telle option.

Enfin, la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG serait techniquement extrêmement complexe à mettre en œuvre par les services fiscaux. Dominique Strauss-Kahn, en 2006, jugeait que la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG "*est une usine à gaz qui ne sert à rien*".

- Le prélèvement à la source :

La CSG étant prélevée à la source, sa fusion avec l'impôt sur le revenu rendrait sans doute nécessaire le prélèvement à la source.

Le présent rapport ne propose pour autant pas de passer au prélèvement à la source de l'IRPP. Il évoque juste "*une plus grande synchronisation entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt*".

Philippe DALLIER n'y est également pas favorable. Le prélèvement à la source présente notamment l'inconvénient de ne pas permettre aux Français de voir combien d'impôts ils paient. Le citoyen doit avoir conscience de sa contribution et qu'il l'assume en connaissance de cause. C'est un moyen de s'assurer que le citoyen sera exigeant à l'égard des services publics et qu'il veillera au bon emploi des deniers publics. **Le prélèvement à la source est donc une fausse bonne idée.**

Néanmoins, une modernisation et une simplification de la gestion des impôts est possible.

- La simplification de la fiscalité :

Ainsi, Philippe DALLIER croit non seulement à la possibilité d'une simplification de la gestion des impôts, mais prône également la **simplification du millefeuille fiscal**. Le nombre de taxes en tout genre est trop élevé.

- La progressivité de l'imposition sur le revenu :

Le présent rapport est plus mesuré que la position parfois dominante à gauche de la « théorie Piketty » relative à la redistribution des richesses. Il juge que le système de progressivité fonctionne plutôt bien si l'on inclut les prestations sociales. Il reconnaît néanmoins "*des imperfections*" notamment "*au milieu de la distribution des revenus en raison d'effets de seuil*", recommandant un "*lissage*" de ces effets.

Philippe DALLIER partage cette position défendue par les rapporteurs du groupe de travail, y compris sur les effets de seuils qui peuvent en effet exister.

Le rapport met en effet à mal la théorie de Piketty sur la « régressivité de l'impôt » en reconnaissant que la progressivité fonctionne plutôt bien. **Pour Philippe DALLIER, la théorie**

de la régressivité de l'impôt sur le revenu est erronée car elle ne prend pas en compte les retraités, les chômeurs, les temps partiels, qui sont parmi les moins lourdement taxés, ainsi que les prestations sociales, qui sont des mécanismes redistributifs (indemnités chômage, minima sociaux, RSA, ...) et prend en compte dans les revenus des plus fortunés des revenus virtuels (bénéfices non distribués par les sociétés).

Cependant, **la progressivité de l'impôt doit être assortie d'une limite, afin de garantir les libertés individuelles en observant une certaine tempérance fiscale et en évitant une fiscalité confiscatoire.**

- Le RSA et la prime pour l'emploi :

Le présent rapport prône une réforme du RSA activité et de la PPE qui présentent des « *défauts combinés* ».

Philippe DALLIER défend également la position d'une nécessaire réforme du RSA et de la prime pour l'emploi. Cette position est l'objet d'un large consensus : une meilleure articulation est nécessaire entre ces deux dispositifs, qui n'ont pas fait preuve d'une grande efficacité en matière de retour à l'emploi et d'effet redistributif en termes de revenus.

- Le niveau d'imposition des ménages :

Le présent rapport propose de soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes.

Philippe DALLIER défend également une baisse de la fiscalité des ménages, certes pour les ménages les plus modestes, mais également pour les classes moyennes. Il refuse par ailleurs une imposition confiscatoire sur les ménages les plus aisés.

Il rappelle que la pression fiscale sur les ménages n'a jamais été aussi forte, avec un taux de prélèvements obligatoires passé de 43,9% du PIB en 2011 à 45,9% en 2013, ce qui constitue un record sans précédent. La hausse pouvoir d'achat de + 0,3% en 2013 ne compense toujours pas la baisse historique de - 0,9% en 2012, d'une ampleur jamais constatée depuis 1984.

- Les niches fiscales :

Si la suppression complète des niches fiscales semble compliquée à réaliser, Philippe DALLIER prône cependant un effort conséquent en la matière et la division par deux du coût des niches fiscales à l'impôt sur le revenu.

En conclusion, Philippe DALLIER, au nom du groupe UMP du Sénat, partage une partie des conclusions de ce rapport mais constate également qu'après avoir augmenté excessivement la fiscalité des ménages en 2012 en 2013, le « grand soir fiscal » promis par le gouvernement ne semble plus à l'ordre du jour, certaines grandes réformes apparaissant « enterrées » par le présent rapport. L'urgence est de rendre notre système fiscal plus lisible et cohérent, mais surtout, de rendre au plus vite du pouvoir d'achat aux ménages, sans oublier les classes moyennes.

Position du Groupe UDI – Groupe de travail sur la fiscalité des ménages

Le groupe de travail a rappelé qu'**une réforme fiscale est d'autant mieux acceptée qu'elle s'inscrit dans une stratégie de baisse progressive des prélèvements obligatoires**, postulat auquel souscrit le Groupe UDI, mais qui n'a pas été respecté lors des deux premières années de cette mandature.

Concernant les trois thématiques traitées par le Groupe de travail, telles que définies par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, le Groupe UDI formule les remarques suivantes :

1. La modernisation, la simplification et l'amélioration de la lisibilité du prélèvement

Tout comme le groupe de travail, le Groupe UDI considère que la modernisation de la collecte de l'impôt doit se poursuivre. Le Groupe UDI approuve les propositions du Groupe de travail :

- Le recours aux télé-procédures peut encore progresser pour faciliter l'accomplissement par les contribuables de leurs obligations déclaratives ;
- La mensualisation de l'impôt sur le revenu, qui est choisie aujourd'hui par plus de la moitié des contribuables imposés, devrait pouvoir devenir la norme générale ;
- Les services proposés par l'administration fiscale aux contribuables pour faciliter la gestion de leur trésorerie pourraient être mobilisés de façon plus proactive.

Toutefois, nous sommes contre la mise en place du prélèvement à la source. En effet, il ne s'agit que d'une modalité de perception de l'impôt, qui n'apportera ni davantage de justice fiscale ni simplification.

A l'argument selon lequel le décalage de perception de l'impôt (en année $n+1$) pour des revenus perçus en année n pourrait être source de difficulté pour les contribuables, le Groupe UDI propose que les pouvoirs publics fassent mieux connaître les **modalités d'étalement de l'impôt dans le temps**.

Il faut d'ailleurs noter que la très grande majorité des membres du groupe de travail se sont exprimés contre une telle mesure.

2. La progressivité globale de l'imposition des revenus et le lissage des effets de seuil du système actuel

Le Groupe UDI considère que **la progressivité de l'impôt est excessive, tant sur les bas revenus que sur les hauts revenus** (pour lesquels le Conseil Constitutionnel a d'ailleurs jugé qu'un taux marginal dépassant les 70% était confiscatoire).

Aussi, nous partageons la proposition du groupe de travail de lisser les effets de seuil en bas de barème de l'impôt.

En outre, le Groupe UDI considère que la meilleure solution serait d'élargir l'assiette et de baisser les taux d'imposition.

Le groupe UDI souhaite la généralisation de la déductibilité de la CSG et de la CRDS de l'assiette de l'impôt sur le revenu, quitte à augmenter le taux de CSG afin d'équilibrer budgétairement la mesure. Une telle mesure permettrait une plus grande lisibilité de l'impôt pour nos concitoyens.

3. Le soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes et l'incitation à l'activité

Le Groupe UDI partage la position du groupe de travail, considérant qu'il n'est pas souhaitable de laisser coexister la PPE voire le RSA activité, qui connaissent un échec au regard des objectifs poursuivis. Seul un gros tiers des bénéficiaires potentiels du RSA-activité en bénéficient.

Le Groupe UDI considère que la meilleure solution serait de mettre en place un abaissement des cotisations sociales salariés sur les bas salaires, mesure financée par suppression de la PPE et le RSA activité.

Comme la majorité du groupe de travail, **le Groupe UDI est contre la fusion IR-CSG** : elle comporterait des risques et s'accompagnerait nécessairement d'importants effets redistributifs entre contribuables notamment des familles et des couches moyennes. En outre, elle soulèverait de lourds enjeux tant budgétaires que de pilotage des finances sociales.

Contribution des parlementaires écologistes au rapport sur la fiscalité des ménages

Ce texte constitue la contribution des parlementaires écologistes, représentés par Eva Sas, députée de l'Essonne, et Jean Desessard, sénateur de Paris, au rapport du groupe de travail sur la fiscalité des ménages installé par le Premier Ministre Jean-Marc Ayrault le 31 janvier 2014.

Introduction :

Depuis des décennies, les taux d'imposition des particuliers sont affichés comme étant élevés. Toutefois, dans le même temps, les niches fiscales et exonérations qui mitent ces impôts se sont multipliées. Ce "mille-feuilles" fiscal conduit à un manque de lisibilité et de justice fiscale pour une partie des contribuables.

Dès 2012, la nouvelle majorité a entamé la réforme de la fiscalité des particuliers en rapprochant ce barème appliqué à la fiscalité du patrimoine et du capital de celui de la fiscalité du travail. Le plafonnement d'une partie des niches et la baisse du plafond du quotient familial ont également réduit les avantages acquis par les particuliers les plus aisés au profit des plus défavorisés. Il reste toutefois un long chemin à parcourir pour rendre la fiscalité des particuliers réellement plus juste, plus progressive et plus lisible.

Aujourd'hui, les niches fiscales et sociales au sein de la fiscalité des particuliers sont au nombre de 255 et représentent un coût de 46 milliards d'euros pour le budget de l'Etat. Si certaines de ces niches et dépenses sont utiles et permettent aux particuliers en difficulté de mieux supporter la période de la crise économique, d'autres, au contraire, réduisent la progressivité et l'égalité devant l'impôt. De même, si certaines niches ont vu leur utilité démontrée en matière de développement économique, de développement de l'offre de logements ou de protection de l'environnement, d'autres constituent de purs effets d'aubaine. Ces niches ont essentiellement concerné l'impôt sur le revenu, un des seuls impôts progressifs en France, alors que **notre système repose déjà très fortement sur deux impôts proportionnels donc non-progressifs : la TVA et la CSG (la TVA représente 15,5% des recettes fiscales, la CSG 9,8% et l'IR seulement 6,5%).**

Les marges de manœuvre existent pour réévaluer l'ensemble des niches fiscales et rendre la fiscalité des particuliers plus juste, plus simple et plus progressive. Ainsi, les écologistes pensent qu'une réforme est nécessaire pour réhabiliter l'impôt et éviter l'effritement du consentement à l'impôt que nous constatons chaque jour un peu plus. C'est en ce sens que nous nous sommes inscrits favorablement dans la démarche suscitée par le Premier Ministre Jean-Marc Ayrault.

I. Une fiscalité contre la rente et l'évasion

Concernant la fiscalité sur le patrimoine, nous proposons de **rétablir l'ISF dans son barème exacte d'avant la réforme de 2011**. En effet, à partir de 2011, seuls les patrimoines supérieurs à 1 310 000 euros ont été soumis à l'ISF, contre 800 000 euros auparavant. Même si ces patrimoines ont été taxés à partir de 2012 sur une tranche comprise entre 800 000 et 1 300 000 euros, il n'en reste pas moins que seuls les patrimoines supérieurs à 1 310 000 euros sont soumis à l'ISF dès 800 000 euros. Les patrimoines inférieurs à 1 300 000 euros ne sont toujours pas soumis à l'ISF. Notre proposition est de rétablir le seuil tel qu'il était jusqu'en 2011 : 800 000 euros.

Nous proposons, en outre, de rétablir les tranches et les taux correspondants tels qu'ils étaient, là encore, avant la réforme de 2011. Par exemple, le taux marginal le plus élevé était de 1,8 % pour les patrimoines supérieurs à 16 millions 790 000 euros avant 2011 et avec la contribution exceptionnelle sur la fortune en 2012, alors que ce taux marginal maximum est aujourd'hui de 1,5% pour les patrimoines supérieurs à 10 millions d'euros (ce niveau de patrimoine était avant 2011, taxé à 1,65% à partir de 7 millions 790 000 euros).

Pour lutter contre l'évasion et l'optimisation fiscale nous soutenons la **création d'un FATCA européen effectif fin 2016**. Il s'agirait d'une obligation pour les établissements bancaires, ayant des relations avec les banques européennes ou disposant d'une filiale en Europe, de déclarer aux administrations fiscales l'identité des ressortissants européens disposant, en leur sein, d'un compte ouvert dans un autre pays que leur pays de résidence. Le manquement à ces obligations entraînerait le retrait de l'agrément de l'établissement. Afin que le dispositif soit le plus efficace possible, les intermédiaires seraient également concernés par cette obligation d'information sur leurs clients. Cette procédure peut être mise en place dans le cadre d'un accord d'échange automatique de données bancaires au niveau européen, mais il doit concerner aussi bien les pays UE que les pays non-UE.

La majorité a déjà inscrit dans la loi la volonté de mettre en œuvre un FATCA au niveau européen et français. Comme elle a su le faire dans le cadre de la loi bancaire, la France doit être pionnière en matière de lutte contre la fraude et continuer à défendre la mise en œuvre d'un FATCA européen pour l'année 2016.

II. Mettre en place le prélèvement à la source

Pour que l'impôt soit accepté par tous les contribuables, il doit non seulement être juste, mais aussi compréhensible. La simplification du système fiscal est donc une priorité et doit s'appuyer sur deux principes : chacun sait ce qu'il paie et chacun paie en fonction de ce qu'il gagne.

Aujourd'hui, une partie des prélèvements obligatoires dont s'acquittent les particuliers est assise sur les revenus de l'année précédant le paiement. Il existe donc un décalage entre revenus et versement de l'impôt, ce qui crée des incompréhensions au moment du paiement. La mise en place des règlements trimestriels et la possibilité de mensualiser l'impôt sur le revenu (mais pas pour les

autres impôts) ont simplifié le système. Toutefois, celui-ci reste imparfait et certains particuliers, surtout en période de crise, se retrouvent dans la difficulté.

Les écologistes proposent une simplification du système fiscal des particuliers qui va de pair avec la justice.

Le non-prélèvement à la source fait de la France une exception en Europe. Sa mise en place a permis aux pays européens de rendre le paiement de l'impôt plus simple pour les contribuables tout en résolvant les difficultés de trésorerie pour l'Etat. Afin de résoudre les difficultés que cette mesure pourrait poser pour la confidentialité, nous proposons la démarche suivante : les contribuables transmettent les informations aux administrations fiscales qui transmettent à leur tour aux employeurs un numéro identifiant fiscal et un taux à appliquer (ce système existe en Espagne et en Irlande). Ainsi, malgré les difficultés liées à la transition de l'ancien vers le nouveau système, il pourrait être possible de mettre en place un **prélèvement à la source des impôts sur le revenu** (avec exceptions pour les indépendants avec acomptes prévisionnels et régularisations en fin d'année).

Nous proposons également de continuer la dynamique visant à **améliorer la relation entre les contribuables et le service public de l'impôt**, notamment en ce qui concerne les aides aux plus démunis et aux classes moyennes pour éviter les erreurs lors de la déclaration de revenus ou du paiement de l'impôt. Le recours à l'optimisation fiscale crée, en effet, une inégalité devant l'impôt en faveur des citoyens les plus aisés ayant la possibilité d'avoir recours à un avocat fiscaliste. Pour remédier à cette situation, il est proposé d'améliorer encore l'aide et l'information des citoyens pour leur permettre de mieux comprendre, déclarer et payer leurs impôts.

III. Remplacer le quotient familial par une allocation forfaitaire par enfant

L'imposition sur le revenu tient compte de la situation conjugale et familiale du contribuable par le biais de deux quotients.

Le quotient conjugal est le mécanisme qui permet aux conjoints mariés et pacsés d'additionner leurs revenus, puis de diviser la somme par deux avant de la soumettre au barème de l'impôt sur le revenu. Pour les conjoints dont les revenus sont similaires, cela ne change rien. En revanche, pour ceux dont les revenus sont inégaux, cela amoindrit considérablement l'impôt dû. Le coût de cette niche est très important : il est estimé à 24 milliards d'euros par la Cour des Comptes.

Favoriser les couples mariés ou pacsés sur les autres modes de vie ne manque pas de poser un certain nombre de questions. D'abord, vivre en couple permet déjà, indépendamment de la politique fiscale, de faire des économies par rapport à une vie solitaire - notamment du fait de dépenses contraintes telles que le logement ou le chauffage. Il n'y a donc pas de raison de subventionner un mode de vie qui est déjà en soi avantageux, d'autant moins que pour un certain nombre de personnes célibataires ou séparées, de familles monoparentales, pour ne rien dire des veufs, la vie solitaire est davantage subie que choisie.

Au fond, l'esprit de cette vieille niche fiscale est plutôt à chercher dans un modèle conjugal où la

femme est pour l'homme une charge qu'il convient de compenser. Au-delà de ce qu'il dit du statut de la femme aujourd'hui encore, ce modèle a des implications économiques problématiques car les activités domestiques et familiales auxquelles les femmes au foyer ou à temps partiel sont le plus souvent cantonnées ne sont pas reconnues. Plutôt que de subventionner ces activités indirectement, qui plus est uniquement pour les couples mariés ou pacsés inégalitaires, il conviendrait à la fois de réduire le temps de travail et de créer des emplois de qualité dans le domaine des services à la personne. **La politique fiscale ne devrait pas privilégier de choix conjugal** en particulier, surtout lorsqu'ils ne sont que des survivances de modèles obsolètes défavorables aux femmes et à l'emploi.

On peut d'ailleurs noter la grande incohérence qu'il y a à ce sujet entre la politique fiscale et la politique sociale, plus récente : le RSA couple est également attribué aux couples vivant en union libre et il repose sur un coefficient de 1,5 et non de 2 comme le quotient conjugal. Aujourd'hui, il est donc plus intéressant de se mettre couple lorsque l'on est assujéti aux hautes tranches de l'impôt sur le revenu que lorsque l'on touche le RSA.

Nous pensons donc qu'il faut s'acheminer vers une **suppression progressive du quotient conjugal**. Une première étape consisterait à diminuer le coefficient, pour le ramener par exemple à 1,5 comme pour le RSA, ou bien comme pour le quotient familial à plafonner l'avantage fiscal, qui peut aujourd'hui s'élever jusqu'à 30 000 euros. A titre d'exemple, introduire un plafond à 3 000 euros ne toucherait que les couples des deux derniers déciles de revenu. Il faut en effet faire attention à ce que la nécessaire remise en cause du quotient conjugal n'affecte pas des couples modestes dont par exemple l'un des conjoints est au chômage. La solidarité nationale ne doit pas être conditionnée par le mode de vie, choisi ou subi, du citoyen mais les 24 milliards dégagés à terme par la suppression du quotient conjugal pourraient permettre d'alléger l'imposition sur les bas revenus.

Le quotient familial est un mécanisme qui vient compléter le quotient conjugal, en permettant de diviser le revenu imposable par un coefficient croissant avec le nombre d'enfants du foyer. Le coût du quotient familial pour l'Etat (hors coût du quotient conjugal) est estimé à 13 milliards d'euros. Il ne s'agit en aucun cas de voir là une source d'économie possible, ces montants devant bien au contraire être entièrement redistribués en faveur des ménages les plus modestes.

Bien que, contrairement au quotient conjugal, l'avantage du quotient familial soit depuis peu plafonné à 1 500 euros (par demi-part supplémentaire), son mécanisme reste profondément inégalitaire. En effet, puisqu'il consiste à diviser le revenu imposable, il conduit à consentir, à situation égale, un avantage bien plus important aux foyers les plus aisés. A titre d'exemple, pour une famille dont les parents touchent à eux deux le SMIC, le quotient familial représente un avantage de 279 euros pour le premier enfant tandis que, pour une famille dont les parents perçoivent à eux deux six fois le SMIC, l'avantage est de 2 000 euros (donc plafonné à 1 500 euros) pour ce même enfant. Ce sont ainsi environ les deux tiers de la niche qui profitent aux 20% des familles les plus riches tandis que les 50% les plus pauvres, qui pour la plupart ne sont pas redevables de l'impôt sur le revenu, se partagent moins de 10% du total.

Nous proposons donc de **remplacer le quotient familial par une allocation individuelle** par enfant, permettant de subvenir équitablement à leur besoins, quel que soit le niveau de vie de leurs parents. A coût constant, la suppression du quotient familial permettrait une **allocation d'environ**

750 euros par an et par enfant, que l'on pourrait moduler en fonction de l'âge pour mieux tenir compte des besoins réels. Si l'on y ajoute le redéploiement de l'ensemble des prestations familiales, scolaires et jeunes enfants, l'allocation pourrait se monter à environ 2 300 euros par an et par enfant.

IV. Rendre la fiscalité plus progressive en allégeant l'impôt des plus modestes

La priorité donnée à la réduction des déficits et à l'allègement de l'impôt des entreprises a conduit à un alourdissement de la fiscalité des particuliers. Celle-ci s'est certes opérée par un renforcement de la progressivité de l'impôt avec la nouvelle tranche d'impôt sur le revenu (45 % à partir de 151 200 € de revenus), mais le gel du barème et l'augmentation de la TVA ont également touché les classes moyennes et les plus modestes.

De ce fait, dans la période qui s'ouvre, pour rendre l'impôt plus acceptable et plus juste, les particuliers ne doivent pas subir les transferts liés à une baisse de la fiscalité sur les entreprises, que ce soit de manière directe ou indirecte, notamment par l'abandon de la déductibilité de la CSG, qui appliquée seule, conduirait à une hausse de la fiscalité des particuliers de 9 milliards d'euros.

Afin de réformer en profondeur la fiscalité sur les revenus des particuliers et la rendre plus juste et plus progressive nous souhaitons **alléger les impôts sur les revenus pour les catégories sociales les plus modestes** notamment en rendant notamment la CSG progressive. Pour cela, nous proposons d'aller vers la **fusion de trois impôts** : l'impôt sur le revenu, la CSG et la CRDS. Cette fusion entraînerait la création d'un seul impôt entièrement progressif et conduirait à la suppression de plusieurs niches qui mitent aujourd'hui l'impôt sur le revenu. Rendre la CSG progressive conduirait également à plus de justice puisque les contribuables modestes et les classes moyennes seraient moins prélevés à la source par rapport aux catégories aux revenus supérieurs.

De plus, la gestion de cet impôt sur les revenus unique serait simplifiée puisqu'il pourra être géré par une seule administration au lieu de deux aujourd'hui.

Un travail d'évaluation des niches fiscales a été mis en place depuis longtemps. A l'instar de ce qui a été fait pour les infrastructures de transport avec la commission Mobilité 21, il convient de mettre en place une commission qui ne refera pas ce travail d'évaluation, mais définira des priorités et des modalités de mise en œuvre dans les **niches fiscales à supprimer** ou faire évoluer. Cette réévaluation et suppression pourrait s'accompagner d'une mesure de plafonnement nouvelle et généralisée : l'instauration d'un principe "**anti abus fiscal**" pour que la défiscalisation ne puisse pas dépasser 100% du montant investi.

Pour rendre les aides fiscales pour les revenus modestes plus efficaces nous proposons de **fusionner le RSA activité et de la prime pour l'emploi**. De nombreuses enquêtes ont souligné les limites des dispositifs de soutien existants aux travailleurs modestes. Face au constat que travailler ne permet plus à un nombre grandissant de nos concitoyens de sortir de la pauvreté deux dispositifs ont été mis en place : le RSA activité et la prime pour l'emploi (PPE). Aujourd'hui, c'est près de 8 millions

de personnes qui bénéficient du RSA activité ou de la PPE. Ces deux dispositifs comportent néanmoins un certains nombres de limites : le RSA activité connaît un nombre de non-recours important (près de 68%) et s'appuie sur une base familiale et non individuelle. La PPE n'est quant à elle pas suffisamment redistributrice. Si les écologistes sont favorables à la mise en œuvre à moyen terme d'un revenu universel, ils sont conscients que dans le cadre d'un marché de l'emploi où la précarité est malheureusement de plus en plus courante, il est nécessaire d'agir dès aujourd'hui en réformant ces dispositifs afin qu'ils constituent un filet de sécurité solide pour les travailleurs modestes. C'est pourquoi les écologistes souhaitent tout d'abord souligner la nécessité de sanctuariser le budget consacré à ces dispositifs, voire de mettre un terme au gel de la PPE.

Dans le cadre d'une réforme plus importante de ces dispositifs, les écologistes rejoignent les conclusions du rapport établies par le député Christophe Sirugue qui démontrent que le soutien aux travailleurs modestes ne peut passer par une baisse ciblée des cotisations sociales salariales, qui serait soit trop peu importante ou au contraire entraînerait une optimisation des comportements d'embauche des entreprises (baisse du salaire à l'embauche, risque de compression salariale au niveau du SMIC...). Les écologistes proposent au contraire une fusion de ces deux dispositifs en une **prime aux salariés modestes simplifiée et versée mensuellement et directement**. Cette nouvelle prime pour l'emploi profiterait aux travailleurs, à partir de 18 ans, dès le 1er euro gagné jusqu'à 1,2 SMIC. Cette Prime pour l'emploi renouvelée, serait mieux ciblée et mettrait un terme aux taux élevés de non recours.

Il est également nécessaire de **revoir la taxe d'habitation** (recettes : 16,5 Mds en 2009) en réévaluant les valeurs locatives cadastrales et en intégrant une part de revenu dans l'assiette. Les valeurs locatives n'ont, en effet, pas été réévaluées depuis 1970 (1975 pour l'Outre-Mer). Depuis lors, elles évoluent mécaniquement, mais sans réajustement entre logement en fonction de leur situation ou de leur évolution. Par exemple, aujourd'hui, l'occupant d'un appartement HLM dans une tour dégradée et dont l'environnement est anxiogène paie au mètre-carré plus d'impôts que l'occupant d'un bâtiment haussmannien en plein cœur de la capitale, parce que l'on considèrerait dans les années 70 le HLM comme disposant de tout le confort moderne. Depuis cette époque, la réévaluation des bases locatives est un serpent de mer et toutes les tentatives de réforme ont échoué. Nous proposons donc de créer un impôt additionnel au nouvel impôt sur le revenu (issu de la fusion IR/CSG – Si cette réforme devait avoir lieu avant la fusion, il s'agirait d'un impôt additionnel à la CSG). Cet impôt additionnel serait versé au bloc communal sur la base d'une péréquation nationale établie à partir des revenus nationaux n-1 et aurait vocation à se substituer à la taxe d'habitation. Il faudrait toutefois traiter le cas des résidents qui ne sont pas fiscalement domiciliés en France et qui ont malgré tout vocation à contribuer au budget de la commune dans laquelle ils résident partiellement.

V. Une fiscalité en cohérence avec les objectifs environnementaux que la France s'est fixés

La France s'est fixée d'ambitieux objectifs en termes de réduction de consommation d'énergie et d'émissions de CO2 ainsi que de diversification du mix énergétique, de protection de la biodiversité et de réduction de l'artificialisation des territoires. La réforme fiscale doit être cohérente avec cette politique de transition écologique. Les transferts de fiscalité qui sont possible dans le cadre de la

réforme doivent aller dans ce sens et permettre à la France de rattraper le niveau européen en augmentant la part de la fiscalité écologique dans les prélèvements obligatoires.

Toutefois, la mise en place d'une fiscalité écologique, avec notamment l'entrée en vigueur au 1er janvier 2014 de la contribution climat énergie sur la TIC, ne peut servir de justification pour augmenter la fiscalité des particuliers et, au contraire elle doit orienter, par des compensations, les comportements.

Pour aller dans le sens d'une fiscalité écologiquement incitative de la consommation des particuliers nous préconisons de créer un **ensemble d'aides fiscales** orientées vers des comportements durables et des aides aux particuliers les plus modestes, ciblés selon des critères de revenus et de territoires.

Nous proposons également de mettre en place, au niveau européen, une **éco-modulation de la TVA**, notamment sur les transports, déchets, eau, et les produits alimentaires bios (dans les taux existants).

Dans le domaine des transports, l'impact sanitaire, économique et écologique implique la prise en compte des émissions de NOx dans le bonus-malus auto. Il est nécessaire de définir un seuil d'émissions de NOx à partir duquel les véhicules n'ont plus le droit au bonus auto et se voient appliquer un malus auto dissuasif.

Par ailleurs, pour **amplifier la suppression de la niche diesel** commencée avec l'entrée en vigueur de la contribution climat-énergie il est nécessaire d'aller vers la convergence de la fiscalité diesel/essence à un rythme de 2 cts/an/litre. L'introduction de la CCE ne conduit qu'à réduire l'écart d'imposition entre l'essence et le diesel de 0,5 cts par an, il est donc nécessaire de fixer un rattrapage plus rapide pour le diesel comme l'avait proposé la Fondation Nicolas Hulot dans le cadre des travaux du Comité pour la fiscalité écologique. Le rapprochement de la fiscalité entre l'essence et le diesel pourrait faire partie de l'harmonisation de la fiscalité au niveau européen puisque ces taux d'imposition sont proches, voire identiques, dans d'autres pays comme au Royaume-Uni.

Cette suppression de la niche fiscale diesel ne doit pas être le faux nez environnemental d'un prélèvement supplémentaire sur les ménages, pour alimenter une fois de plus la réduction des déficits. Toutes les sommes ainsi dégagées doivent être entièrement redistribuées aux ménages et notamment aux moins aisés.

Eva Sas, députée de l'Essonne

Jean Desessard, sénateur de Paris

ANNEXE III

Annexes techniques

SOMMAIRE

1. LISTES DES MESURES RÉCENTES EN MATIÈRE D'IMPÔT SUR LE REVENU	1
2. EFFET DE LA DÉCOTE SUR LE BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU	15
3. TAUX MOYENS D'IMPOSITION POUR L'IMPÔT SUR LE REVENU FIGURANT SUR L'AVIS D'IMPOSITION	18
4. CAS-TYPES DE COMPARAISON DES MODES DE PRÉLÈVEMENT	19
4.1. Cas type n°1	19
4.2. Cas type n° 2	21

Annexe III

1. Listes des mesures récentes en matière d'impôt sur le revenu

Le tableau suivant présente les mesures fiscales en matière d'impôt sur le revenu adoptées depuis la deuxième loi de finances rectificatives pour 2012.

THEME	MESURE	CONTENU MESURE	LOI
EXONERATION HEURES SUPPLEMENTAIRES	SUPPRESSION EXONERATION D'IMPOT SUR LE REVENU DES HEURES SUPPLEMENTAIRES ET COMPLEMENTAIRES	<p>L'article 3 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 met fin au dispositif d'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires de travail (salariés à temps complet) et des heures complémentaires de travail (salariés à temps partiel) instauré par la loi TEPA n°2007-1223 du 21 août 2007.</p> <p>Sauf exceptions, les rémunérations perçues par les salariés, à raison des heures supplémentaires et complémentaires effectuées depuis le 1er août 2012 ne sont plus exonérées d'impôt sur le revenu. La réduction de cotisations salariales de sécurité sociale applicable à la rémunération des heures supplémentaires et complémentaires est supprimée à compter du 1er septembre 2012, dans toutes les entreprises, quelle que soit leur taille.</p> <p>Le champ d'application de la déduction de cotisations patronales est dorénavant limité aux entreprises de moins de 20 salariés. La limitation de la déduction de cotisations patronales aux entreprises de moins de 20 salariés entre en vigueur le 1er septembre 2012. Dans les entreprises de 20 salariés et plus, les rémunérations perçues à raison des heures supplémentaires effectuées à compter du 1er septembre 2012 n'ouvrent plus droit à la déduction de cotisations patronales, qui est réservée à partir de cette date, aux entreprises de moins de 20 salariés.</p>	Loi de finances rectificative pour 2012, art.3

Annexe III

THEME	MESURE	CONTENU MESURE	LOI
BAREME- TAUX	NON INDEXATION DU BAREME DE L'IMPOT SUR REVENU CREATION NOUVELLE TRANCHE IMPOSITION A 45 %	Pour l'imposition des revenus de l'année 2012, les limites de l'ensemble des tranches du barème applicable aux revenus de l'année précédente ne sont pas indexés et restent donc fixées au même montant que celui qui s'est déjà appliqué au titre de l'imposition des revenus de 2010 et de 2011. Une nouvelle tranche marginale d'imposition est instituée et frappe au taux de 45 % la fraction de revenu supérieure à 150 000 €.	Loi de finances pour 2013, art.3
DECOTE	RELEVEMENT DE LA DECOTE	Afin de neutraliser, compte tenu du seuil de mise en recouvrement, les effets de la non indexation du barème de l'impôt sur le revenu pour les contribuables dont les revenus sont inférieurs ou égaux à la limite supérieure de la deuxième tranche du barème de l'impôt sur le revenu (soit 11 896 € par part) et qui ont augmenté en 2012 dans la même proportion que l'inflation (soit 2 %), l'article 2 de la loi de finances pour 2013 porte la décote de 439 € à 480 €.	Loi de finances pour 2013, art.2
QUOTIENT FAMILIAL	ABAISSMENT DU PLAFONNEMENT DU QUOTIENT FAMILIAL	Plafonnement des effets du quotient familial : abaissement du montant du plafonnement général et création d' un plafonnement spécifique supplémentaire. 1/ le plafond de droit commun de la réduction d'impôt résultant de l'application du quotient familial est abaissé de 2 336 € à 2 000 € par demi-part additionnelle 2/ plafonnement spécifique : pour les contribuables célibataires, divorcés ou séparés vivant seuls et qui supportent à titre exclusif ou principal la charge d'au moins un enfant.	Loi de finances pour 2013, art.4
FRAIS PROFESSIONNELS	AMENAGEMENT DES FRAIS PROFESSIONNELS ET FRAIS DE DEPLACEMENT	Aménagement des modalités de prise en compte des frais professionnels et des frais de déplacement : le plafond de la déduction forfaitaire de 10 % pour frais professionnels est fixé à 12 000 € au lieu de 14 157 €, et les frais réels de déplacement déductibles sont plafonnés par le barème kilométrique	Loi de finances pour 2013, art.5 et 6

Annexe III

THEME	MESURE	CONTENU MESURE	LOI
PLUS-VALUES	REFORME DU REGIME D'IMPOSITION DES PLUS-VALUES SUR VALEURS MOBILIERES	<p>Principe : à compter de 2013 : taxation des PVM au barème progressif de l'IRE</p> <p>Exceptions :</p> <p>1/ Régime transitoire en 2012 (24 %) : régime des créateurs d'entreprise (entendus comme les dirigeants ou salariés d'entreprise cédant des titres détenus depuis au moins cinq ans, et ayant détenu au moins 10 % du capital de la société pendant au moins deux ans au cours des dix ans précédant la cession, et détenant encore 2 % de ces droits à la date de la cession) peuvent opter pour une imposition forfaitaire à 19 % des gains nets de cession qu'ils réalisent.</p> <p>2/ Régime des entrepreneurs : option des « créateurs d'entreprise »</p> <p>Les gains nets obtenus dans les conditions prévues à l'article 150-0 A du CGI peuvent, sur option du contribuable, être imposés au taux forfaitaire de 19 % (2 bis de l'article 200 A du CGI), le contribuable ne peut pas bénéficier de l'abattement pour durée de détention sur les gains concernés. Cette option est subordonnée à certaines conditions relatives à la nature de l'activité de la société, à la durée et à l'importance de la participation détenue et à la nature de l'activité exercée par le cédant dans la société.</p> <p>3/ Aménagement du report d'imposition sous condition de emploi :</p> <p>Les conditions de réinvestissement permettant de bénéficier du régime du report d'imposition sont aménagées en faveur des cédants de titres d'entreprise qui réinvestissent une partie de la plus-value réalisée au capital d'une autre société et réduit la portée de ce dispositif.</p>	Loi de finances pour 2013, art.10

Annexe III

THEME	MESURE	CONTENU MESURE	LOI
STOCK-OPTIONS	AMENAGEMENT DU REGIME DE TAXATION DES STOCKS-OPTIONS ET ATTRIBUTIONS GRATUITES D'ACTIONS	<p>Les gains de levée d'options sur titres et d'acquisition d'actions gratuites attribuées à compter du 28 septembre 2012 sont imposés au barème progressif de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des traitements et salaires. L'ensemble du régime fiscal applicable aux attributions d'actions gratuites est désormais codifié à l'article 80 quaterdecies du CGI.</p> <p>Désormais, le gain d'acquisition est soumis à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des traitements et salaires. Le principe d'une retenue à la source prévue à l'article 182 A ter du CGI sur le montant du gain de levée d'options ou d'acquisitions d'actions gratuites est maintenu. Mais en raison de la suppression des taux forfaitaires, seuls les taux de la retenue à la source de droit commun de l'article 182 A du même code sont désormais applicables, soit les taux de 0 %, 12 % ou 20 % selon le montant. En cas de réalisation du gain par une personne domiciliée dans un Etat ou territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A du CGI, le taux de la retenue à la source est porté à 75 %.</p>	Loi de finances pour 2013, art.11
RCM	REFORME DU REGIME D'IMPOSITION DES REVENUS DE CAPITAUX MOBILIERS	<p>L'article 9 de la loi de finances pour 2013 réforme les modalités d'imposition des revenus mobiliers perçus par les personnes physiques fiscalement domiciliées en France :</p> <ul style="list-style-type: none"> - suppression du prélèvement optionnel libératoire pour soumettre obligatoirement les revenus distribués et les produits de placement à revenu fixe au barème progressif de l'impôt sur le revenu ; - instauration d'un prélèvement à la source obligatoire non libératoire imputable sur l'impôt dû l'année suivante et, en cas d'excédent, restituable. Les contribuables modestes peuvent demander à en être dispensés ; - relèvement des taux d'imposition des revenus versés et des plus-values réalisées dans les Etats ou territoires non coopératifs. <p>Sauf exceptions, la réforme s'applique aux revenus perçus à compter du 1er janvier 2013.</p>	Loi de finances pour 2013, art.9

Annexe III

THEME	MESURE	CONTENU MESURE	LOI
NICHES FISCALES	PLAFONNEMENT GLOBAL DE CERTAINS AVANTAGES FISCAUX	<p>Principe : Abaissement du niveau du plafonnement global en diminuant la part forfaitaire de 18 000 € à 10 000 € et en supprimant la part proportionnelle de 4 %</p> <p>Exceptions :</p> <p>1/ un plafond de 18 000 € est maintenu pour les réductions d'impôt au titre des souscriptions au capital de « Sofica » (article 199 unvicies du CGI).</p> <p>2/ la prolongation des avantages fiscaux pour souscription au capital des PME (dispositif « Madelin ») qui bénéficient d'un plafond propre, est accompagnée d'un dispositif de report particulier en raison de l'abaissement du plafond global des avantages fiscaux.</p>	Loi de finances pour 2013, art.73

Annexe III

THEME	MESURE	CONTENU MESURE	LOI
INVESTISSEMENT LOCATIF	<p>INSTAURATION D'UNE REDUCTION D'IMPOT SUR LE REVENU EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT LOCATIF DANS LE SECTEUR INTERMEDIAIRE, "DISPOSITIF DUFLOT"</p>	<p>L'article 80 de la loi de finances pour 2013 institue un nouveau dispositif en faveur de l'investissement locatif (dispositif « Duflot »), en remplacement du dispositif « Scellier » qui s'éteint, sous réserve d'exceptions, à compter du 1er janvier 2013.</p> <p>Le nouveau dispositif s'applique à des logements acquis entre le 1er janvier 2013 et le 31 décembre 2016 et se caractérise notamment par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un recentrage sur la location dans le secteur intermédiaire ; - l'application de l'avantage fiscal dans des zones du territoire caractérisées par un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements ; - la mise en place d'un quota de logements ouvrant droit à l'avantage fiscal, au sein d'un même immeuble ; - une limitation à deux du nombre d'investissements réalisés par un contribuable au titre d'une même année (dans le cadre du dispositif « Scellier », un seul investissement par an pouvait ouvrir droit à l'avantage fiscal) ; - l'impossibilité de reporter en avant une fraction de réduction d'impôt excédentaire non utilisée au titre d'une même année. <p>La réduction d'impôt est calculée sur le prix de revient du ou des logements, dans la limite de deux, retenu dans la limite d'un plafond par mètre carré de surface habitable. Le décret n° 2012-1532 du 29 décembre 2012 fixe ce plafond de prix de revient par mètre carré de surface habitable à 5 500 €.</p> <p>La base ainsi déterminée ne peut excéder la somme de 300 000 € par contribuable et pour une même année d'imposition.</p>	<p>Loi de finances pour 2013, art.80</p>
CENSI-BOUVARD	<p>AMENAGEMENT DE LA REDUCTION D'IMPOT EN FAVEUR DES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS REALISES DANS LE SECTEUR DE LA LOCATION MEUBLEE NON PROFESSIONNELLE, DISPOSITIF DIT « CENSI-BOUVARD »</p>	<p>L'article 77 de la loi de finances pour 2013 proroge de quatre années sa période d'application, soit jusqu'au 31 décembre 2016.</p>	<p>Loi de finances pour 2013, art.77</p>

Annexe III

THEME	MESURE	CONTENU MESURE	LOI
CREDIT D'IMPOT	AMENAGEMENT DU CREDIT D'IMPOT POUR LES DEPENSES DE PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES	L'article 7 de la loi de finance pour 2013 aménage ce dispositif, notamment son volet en faveur des travaux prescrits par un PPRT. Le taux du crédit d'impôt est porté à 40 % pour les dépenses payées à compter du 1er janvier 2013, à raison de travaux de prévention des risques technologiques prescrits aux propriétaires d'habitation par un PPRT. Les dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt prévu à l'article 200 quater A ne sont pas déductibles des revenus fonciers et ne peuvent ouvrir droit au crédit d'impôt en faveur de la qualité environnementale de l'habitation principale prévu par l'article 200 quater du CGI.	Loi de finances pour 2013, art.7
PRELEVEMENTS SOCIAUX	REDUCTION DE LA FRACTION DE CSG DEDUCTIBLE DU REVENU IMPOSABLE	La fraction de la CSG portant sur les revenus du capital soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu, qui est déductible du revenu global imposable au titre de l'année de son paiement, est ramenée de 5,8 % à 5,1 %. La fraction non déductible de la CSG portant sur les revenus concernés, qui supportent cette contribution au taux de 8,2 %, passe donc de 2,4 % à 3,1 %. Cette mesure a pour effet d'aligner le taux de la CSG déductible pour les revenus du capital sur le taux de la CSG déductible pour les revenus du travail. La mesure s'applique aux revenus versés à compter du 1 ^{er} janvier 2012.	Loi de finances pour 2013, art. 9-I-G-2° ET VI
PLUS-VALUES	INSTAURATION D'UNE TAXE SUR CERTAINES PLUS-VALUES IMMOBILIERES	L'article 70 de la troisième loi de finances rectificative pour 2012 institue une taxe sur les plus-values de cessions d'immeubles, autres que des terrains à bâtir, d'un montant supérieur à 50 000 €, codifiée sous l'article 1609 nonies G du CGI.	Loi de finances rectificative pour 2012, art. 70

Annexe III

THEME	MESURE	CONTENU MESURE	LOI
PLUS-VALUES	CESSION A TITRE ONEREUX USUFRUIT TEMPORAIRE (A DUREE FIXE)	La troisième loi de finances rectificative pour 2012 modifie les modalités d'imposition à l'impôt sur le revenu, des cessions portant sur un usufruit temporaire. En effet, par dérogation aux dispositions régissant les plus-values, le produit de cession d'un usufruit temporaire ou, si elle est supérieure, sa valeur vénale est par principe imposable dans la catégorie de revenus à laquelle se rattachent, au jour de la cession, les fruits afférents à l'usufruit temporaire cédé. Cette mesure s'applique à la première cession à titre onéreux d'un même usufruit temporaire intervenue à compter du 14 novembre 2012.	Loi de finances rectificative pour 2012, art.15
RCM	AMENAGEMENT DES OPERATIONS APPORT-CESSION DE TITRES	La réforme vise à encadrer les modalités d'application du sursis d'imposition de l'article 150-0 B du CGI dont bénéficie la plus-value d'échange constatée lors des opérations d'apport-cession de titres. Ainsi, les opérations d'apport de titres réalisées par un contribuable au profit d'une société soumise à l'impôt sur les sociétés qu'il contrôle sont placées hors du champ d'application du sursis d'imposition. Les plus-values réalisées lors de ces opérations sont placées obligatoirement en report d'imposition en application des dispositions de l'article 150-0 B ter du CGI. Ce nouveau dispositif est applicable aux apports réalisés à compter du 14 novembre 2012.	Loi de finances rectificative pour 2012, art.18
MADELIN	PROROGATION ET REPORT DE LA REDUCTION D'IMPOT POUR SOUSCRIPTION AU CAPITAL DES PME, « AVANTAGE MADELIN »	La loi de finances pour 2013 prévoit la prorogation des avantages fiscaux en faveur de l'investissement dans les PME prévus à l'article 199 terdecies-0 A du CGI, ainsi qu'un dispositif particulier de report de la réduction d'impôt sur les années suivantes en raison de l'abaissement du plafond global des avantages fiscaux à compter de l'imposition des revenus de 2013 => dispositif de report de la réduction d'impôt obtenue au titre d'une année pour souscription, directe ou par l'intermédiaire d'une holding, au capital d'une petite entreprise au sens communautaire en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion est institué pour tenir compte de la mesure d'abaissement du plafond global des avantages fiscaux à 10 000 € visé à l'article 200-0 A du CGI.	Loi de finances rectificative pour 2012, art.43 Loi de finances pour 2013, art X

Annexe III

THEME	MESURE	CONTENU MESURE	LOI
PRELEVEMENTS SOCIAUX	IMPOSITION AUX PRELEVEMENTS SOCIAUX DES REVENUS FONCIERS ET DES PLUS-VALUES IMMOBILIERES DE SOURCE FRANÇAISE PERÇUS OU REALISES PAR DES NON-RESIDENTS	L'article 29 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 assujettit les personnes physiques domiciliées fiscalement hors de France au sens de l'article 4 B du CGI aux prélèvements sociaux (taux global de 15,5 %) au titre de leurs revenus immobiliers (revenus fonciers et plus-values immobilières) de source française. La CSG payée sur ces revenus immobiliers de source française par des non-résidents n'est pas partiellement déductible. Cette mesure s'applique aux revenus fonciers perçus à compter du 1er janvier 2012 et aux plus-values immobilières réalisées par les intéressés à compter du 17 août 2012.	Loi de finances rectificative pour 2012, art.29
BAREME _ TAUX	INDEXATION DU BAREME DE L'IMPOT SUR REVENU	Revalorisation de l'ensemble des limites des tranches du barème de l'impôt sur le revenu de 0,8 % à compter des revenus de 2013. Revalorisation de la décote de 5 % qui est portée à de 480 à 508 euros. La limite d'application de la decote est portée de 960 euros à 1016 euros. Dans le contexte de la revalorisation de l'ensemble des limites des tranches du barème de l'impôt sur le revenu de 0,8 % à compter des revenus de 2013, les limites et seuils indexés sur ce barème sont revalorisés => un relèvement supérieur est adopté, il est fixé à 4 % pour le montant des abattements servant à la détermination du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu et des limites de revenus conditionnant l'octroi de certains allègements fiscaux en faveur des contribuables de condition modeste en matière de TFPB, TH, contribution à l'audiovisuel public et CSG/CRDS.	Loi de finances pour 2014, art.2
QUOTIENT FAMILIAL	ABAISSEMENT DU PLAFONNEMENT DU QUOTIENT FAMILIAL	Plafond de droit commun abaissé à 1 500 euros au lieu de 2 000 euros. Plafonnements spécifiques : 1/ les contribuables qui supportent à titre exclusif ou principal la charge d'au moins 1 enfant : le montant est abaissé de 4 040 à 3 540 euros. 2/ l'abattement en faveur des personnes âgées ou invalides est porté à 2332 euros sous condition de revenus. 3/ l'abaissement général du plafonnement est neutralisé à l'égard des contribuables invalides ou anciens combattants ou les veufs chargés de famille par l'augmentation de la réduction d'impôt complémentaire dont ils bénéficient.	Loi de finances pour 2014, art.3

Annexe III

THEME	MESURE	CONTENU MESURE	LOI
PLUS-VALUES	REFORME DES PLUS-VALUES IMMOBILIERES DES IMMEUBLES AUTRES QUE LES TERRAINS A BATIR	<p>Réforme du calcul des plus-values immobilières des particuliers sur les biens autres que des terrains à bâtir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aménagement de l'abattement pour durée de détention => légalisation du régime applicable aux cessions réalisées depuis le 1er septembre 2013 => précision : le taux et la cadence de l'abattement ne sont pas identiques à l'impôt sur le revenu (exonération totale à compter de 22 ans) et aux prélèvements sociaux (exonération totale à compter de plus 30 ans). - Institution d'un abattement exceptionnel de 25 % pour les cessions réalisées entre le 1er septembre 2013 et le 31 août 2014 - Rétablissement de l'exonération temporaire en faveur des cessions de bailleurs sociaux. 	Loi de finances pour 2014, art.27
PLUS-VALUES	REFORME DES PLUS-VALUES IMMOBILIERES DES NON- RESIDENTS	<p>Modification du régime d'exonération particulière dont peuvent bénéficier les non-résidents au titre de la cession de leur habitation en France :</p> <ul style="list-style-type: none"> - mise en place d'une dérogation à la condition de libre disposition du bien lorsque la cession est réalisée au plus tard le 31 décembre de la 5ème année suivant celle du transfert du domicile fiscal hors de France => l'exonération est donc étendue aux logements donnés en location cédés dans les 5 ans du départ de France - et introduction d'un plafonnement de 150 000 euros de la plus-value nette imposable exonérée, au-delà, imposition dans les conditions de droit commun. <p>La mesure est applicable aux cessions intervenues à compter du 1er janvier 2014 sauf exceptions.</p>	Loi de finances pour 2014, art.28

Annexe III

THEME	MESURE	CONTENU MESURE	LOI
PLUS-VALUES	REFORME DU REGIME D'IMPOSITION DES PLUS-VALUES DE VALEURS MOBILIERES	<p>Fin des exceptions au principe de l'imposition des plus-values mobilières au barème progressif de l'IR : suppression des régimes de faveur.</p> <p>Unification et simplification des régimes : les taux de l'abattement général pour durée de détention sont augmentés et deux abattements dérogatoires sont créés en remplacement des régimes de faveur, soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Régime général : abattement de 50 % pour une durée de détention comprise entre 2 et moins de 8 ans ; puis 65 % à partir de 8 ans. - Régime incitatif : abattement de 50 % pour une durée de détention entre 1 et moins de 4 ans puis 65 % pour une durée de détention entre 4 et moins de 8 ans, puis 85 % à partir de 8 ans. <p>Et un régime pour les dirigeants de PME partant à la retraite avec un abattement spécifique de 500 000 euros supplémentaires. => Application aux PVM perçues depuis le 1er janvier 2013, à l'exception de la suppression des régimes de faveur à compter du 1er janvier 2014.</p>	Loi de finances pour 2014, art.17
PLUS-VALUES	REDUCTION ABATTEMENT POUR DUREE DE DETENTION POUR LA CESSION DE BIENS MEUBLES	<p>Pour les cessions réalisées à compter du 1er janvier 2014, réduction du taux de l'abattement pour durée de détention servant au calcul des plus-values sur biens meubles de 10 % à 5 % par année de détention au-delà de la deuxième. La plus-value est donc définitivement exonérée si le bien est détenu depuis plus vingt-deux ans (au lieu de 12 ans).</p>	Loi de finances pour 2014, art.18
COTISATIONS COMPLEMENTAIRES	SUPPRESSION DE L'EXONERATION DE LA PRISE EN CHARGE PAR L'EMPLOYEUR D'UNE PARTIE DES COTISATIONS DE PREVOYANCE COMPLEMENTAIRE	<p>A compter des revenus de l'année 2013, le complément de rémunération constitué par la participation de l'employeur par certaines cotisations aux contrats obligatoires et collectifs complémentaires garantissant les risques maladies, maternité ou accident des salariés est dorénavant soumis à l'impôt sur le revenu comme un salaire.</p>	Loi de finances pour 2014, art.4
MAJORATIONS DE RETRAITE	SUPPRESSION DE L'EXONERATION A L'IMPOT SUR LE REVENU DES MAJORATIONS DE RETRAITE OU DE PENSION POUR CHARGE DE FAMILLE	<p>A compter de l'imposition des revenus 2013, les majorations de retraite ou de pension pour charges de famille qui étaient exonérées sont dorénavant soumises à l'impôt sur le revenu,</p>	Loi de finances pour 2014, art.5

Annexe III

THEME	MESURE	CONTENU MESURE	LOI
	PROROGATION D'UN AN DU REGIME DEROGATOIRE DE DEDUCTION A L'IR DES RACHATS DE DROITS AU REGIME PREFON ET ASSIMILES	Prorogation d'un an du régime dérogatoire de déduction prévu au titre de chacune des années 2010 à 2013 en faveur des adhérents des régimes Préfon, Corem et CRH et autorise ainsi à déduire des revenus 2014 au-delà du plafond légal de déduction, les rachats effectués en 2014 de droits antérieurs à leur affiliation, dans la limite de deux années de cotisation.	Loi de finances rectificative pour 2013, art.26
NICHES FISCALES	SUPPRESSION DE DIVERS DISPOSITIFS FISCAUX INEFFICIENTS (DEPENSES FISCALES)	Suppression de divers dispositifs fiscaux jugés inefficaces ou tombés en désuétude, concernant : - emprunts contractés par les salariés pour souscrire au capital de sociétés nouvelles ou de SCOP - exonération à l'impôt sur le revenu du salaire différé de l'héritier de l'exploitant agricole - exonération à l'impôt sur le revenu de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants - exonération à l'impôt sur le revenu des sommes inscrites sur un livret d'épargne entreprises.	Loi de finances pour 2014, art.26
CREDIT D'IMPOT	REFORME DU CREDIT D'IMPOT EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET AMENAGEMENT DE L'ECO PRÊT A TAUX ZERO	Réforme du crédit d'impôt sur le revenu applicable aux dépenses supportées pour l'amélioration de la qualité environnementale du logement => Recentrage du dispositif : - sur l'isolation thermique avec la réorientation sur les rénovations lourdes réalisées dans le cadre d'un bouquet de travaux et sur les équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable => une seule catégorie de dépenses est suffisante si le bénéficiaire est de condition modeste ; possibilité d'étaler sur 2 ans les dépenses pour les bouquets de travaux. - simplification des modalités de calcul de l'avantage par le remplacement des 10 taux en vigueur par 2 nouveaux taux. La mesure est applicable aux dépenses payées à compter du 1er janvier 2014.	Loi de finances pour 2014, art.74
PEA	REFORME DU PEA ET CREATION D'UN PEA-PME-ETI	En vue du financement des PME/ ETI, à compter du 1er janvier 2014 : 1/ Revalorisation du plafond du PEA classique de 132 000 euros à 150 000 euros. 2/ Création d'un PEA-PME-ETI, plafond 75 000 euros, mêmes conditions que PEA classique => il est cumulable avec le PEA classique.	Loi de finances pour 2014, art.70

Annexe III

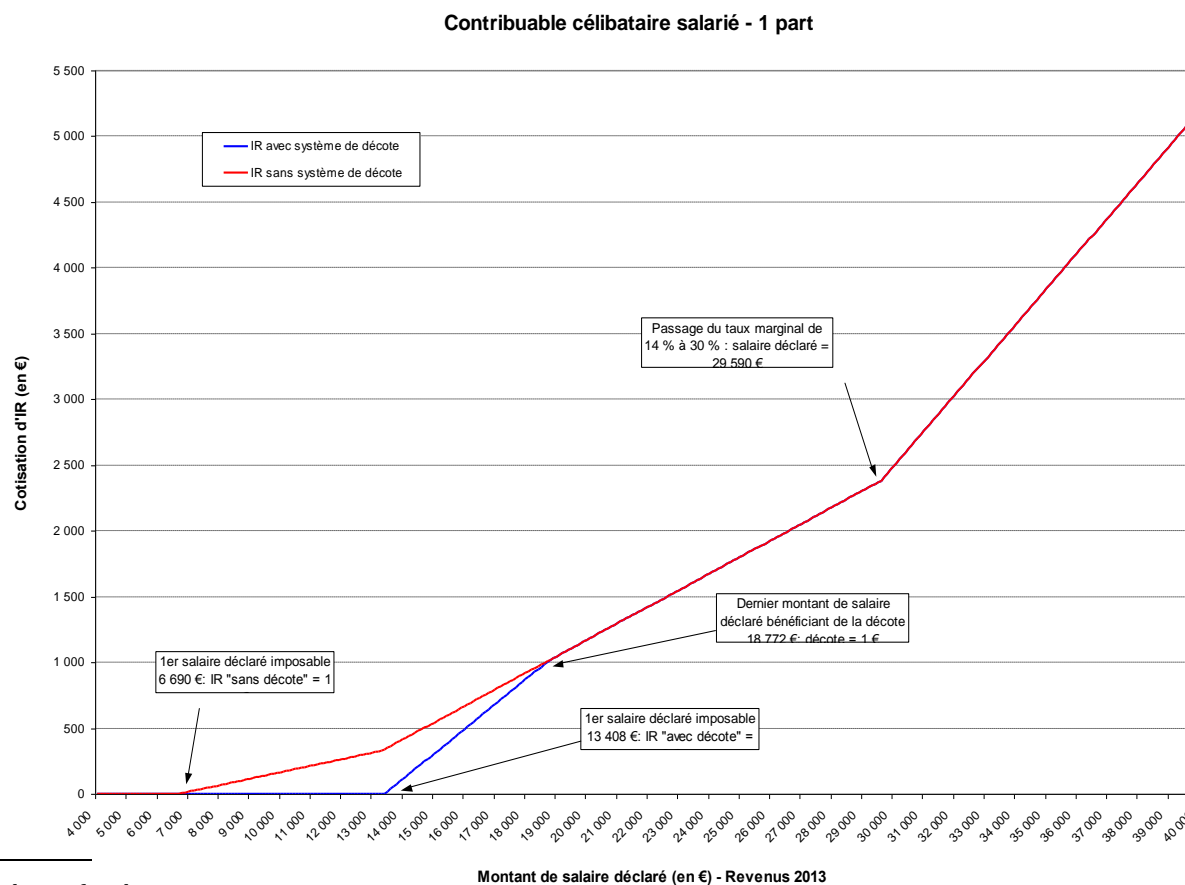
THEME	MESURE	CONTENU MESURE	LOI
INVESTISSEMENT FORET	AMENAGEMENT DE LA REDUCTION D'IMPOT POUR INVESTISSEMENTS FORESTIERS : PROROGATION ET TRANSFORMATION DE LA REDUCTION D'IMPOT EN CREDIT IMPOT	Rénovation du dispositif forêt : 1/ Réduction d'impôt prorogée jusqu'au 31 décembre 2017, mais recentrée sur les dépenses d'acquisition de bois et forêts contribuant à l'agrandissement de parcelles et dépenses de cotisations d'assurance. 2/ Transformation de la réduction d'impôt en crédit d'impôt pour les travaux forestiers et les rémunérations versées au titre de contrats de gestion pour les bois et forêts. La mesure est applicable au titre de contrat de gestion du 01/01/2014 au 31/12/2017.	Loi de finances rectificative pour 2013, art.32, II-C et D
ASSURANCE-VIE	REFORME DU REGIME DE L'ASSURANCE-VIE	Réforme du régime de l'assurance-vie visant à réorienter l'épargne vers des placements comportant une certaine prise de risque. Deux nouveaux contrats sont créés : les contrats euros croissance et les contrats vie génération. La mise en place de ces contrats s'accompagne de mesures fiscales incitatives en matière d'impôt sur le revenu et de prélèvement sur les capitaux décès : 1/ Contrats euros croissance : maintien sous conditions de l'antériorité fiscale pour la transformation des contrats existants en contrats euros croissance 2/ Contrats vie génération : pour les contrats les plus importants => création d'un abattement d'assiette de 20 % réservé à ces contrats. Relèvement général du taux d'imposition du prélèvement sur les capitaux décès : relevé de 25 % à 31,25 % et abaissement du seuil d'application de ce taux à 700 000 euros. Ces dispositions s'appliquent aux contrats dénoués par décès intervenus à compter du 1er juillet 2014.	Loi de finances rectificative pour 2013, art.9

Annexe III

THEME	MESURE	CONTENU MESURE	LOI
EXIT-TAX	AMENAGEMENTS DU CHAMP D'APPLICATION DE L'EXIT-TAX	<p>Aménagement du champ d'application de l'exit-tax :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en adaptant les règles de calcul de l'imposition des plus-values en raison de la réforme du régime d'imposition des plus-values mobilières issue de la LFI 2014 - en mettant le dispositif en conformité avec le droit communautaire. <p>Les modalités d'imputation de l'impôt acquitté à l'étranger et les obligations déclaratives en cas de dégrèvement ou de restitution de l'exit-tax font l'objet de précisions</p> <p>Le délai de conservation des titres à l'issue duquel l'impôt est dégrévé est porté de 8 à 15 ans.</p> <p>Sauf exception, les mesures s'appliquent aux transferts du domicile fiscal hors de France à/c du 01/01/2014.</p>	Loi de finances rectificative pour 2013, art.42

2. Effet de la décote sur le barème de l'impôt sur le revenu

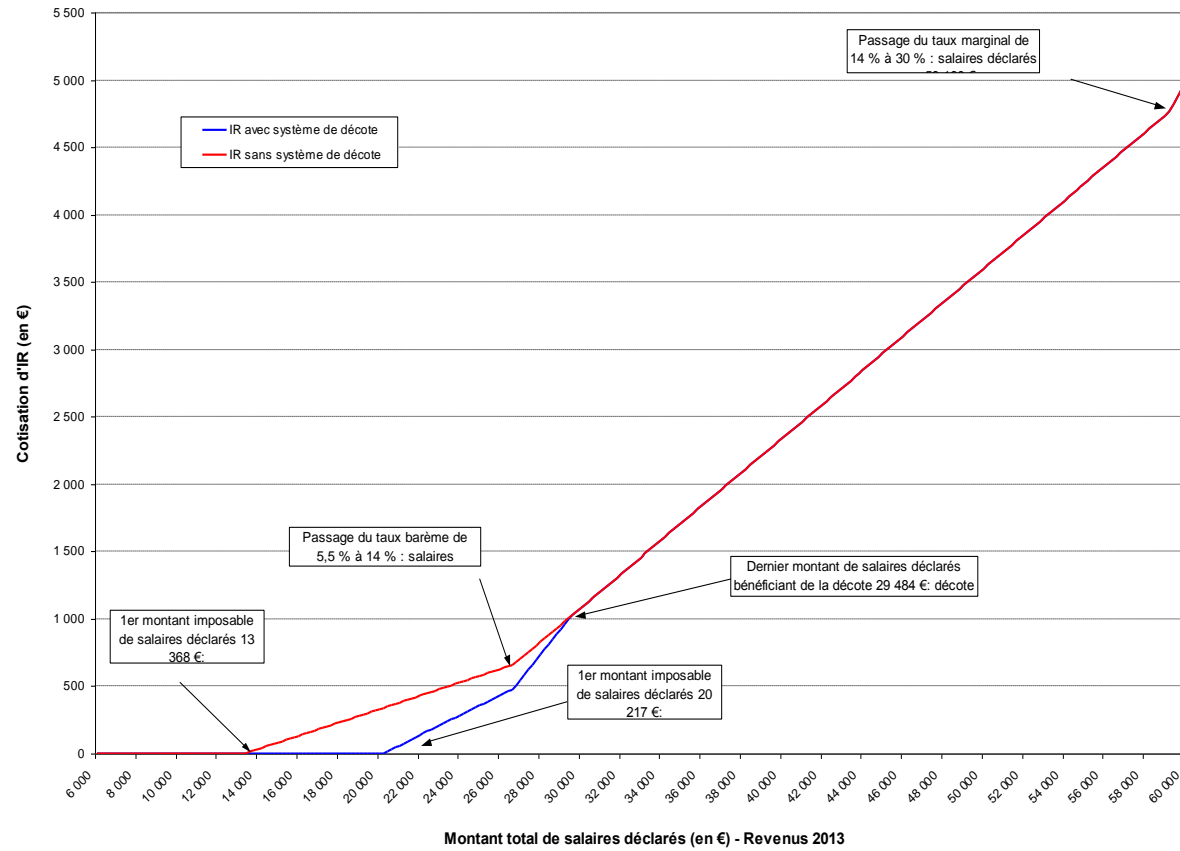
Instituée en 1981 pour retarder l'entrée dans le barème de l'IR des célibataires, la décote a été conçue comme le pendant du quotient familial pour les couples. En 1986, la décote a été étendue aux couples, sans doublement de son montant, afin d'alléger leur impôt. Aujourd'hui, 12 millions de foyers en bénéficient pour un coût de 2 Md€. La décote rend la progressivité de l'impôt plus forte pour les contribuables faiblement imposables, comme illustré dans les graphiques suivants¹.



¹ Source : Direction de la législation fiscale.

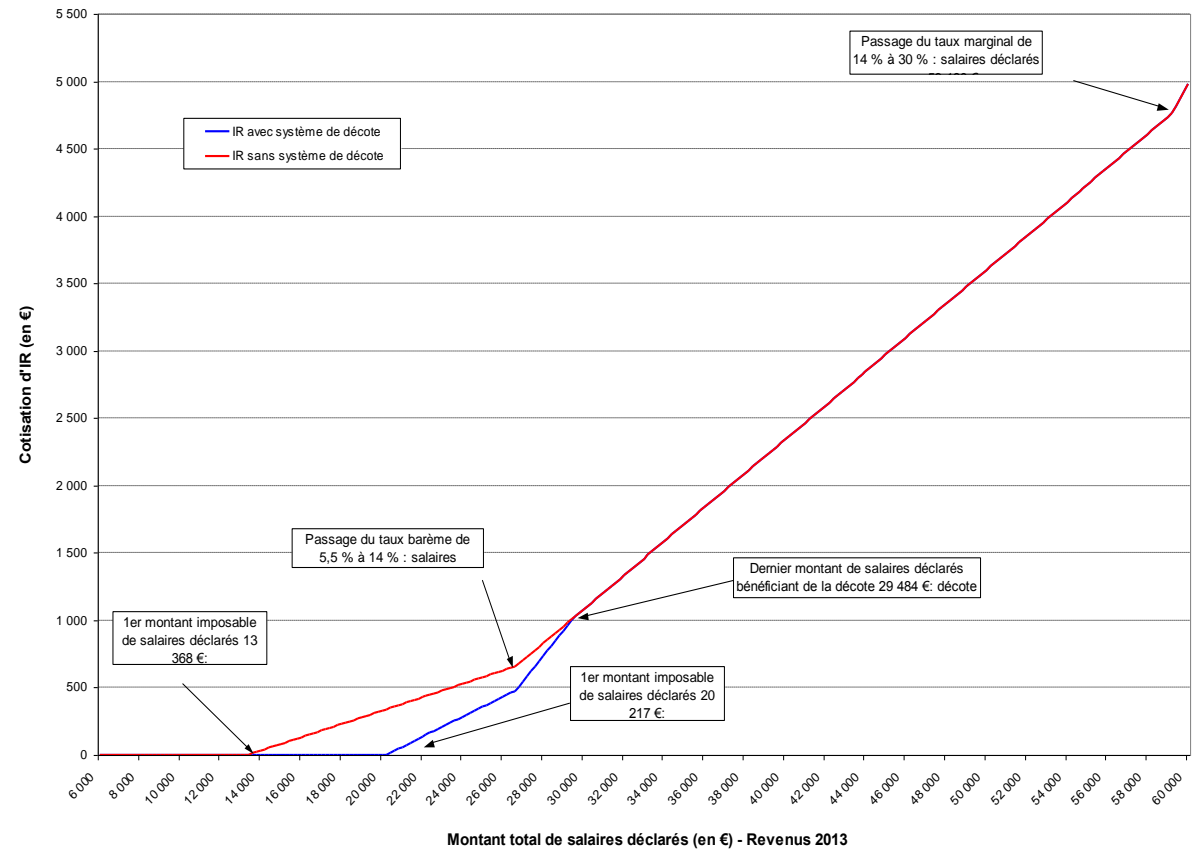
Annexe III

Contribuable marié salarié - 2 parts



Annexe III

Contribuable marié salarié - 2 parts



Annexe III

3. Taux moyens d'imposition pour l'impôt sur le revenu figurant sur l'avis d'imposition

Le tableau ci-dessous présente les taux moyens d'imposition pour l'impôt sur le revenu figurant sur l'avis d'imposition.

Note de lecture : 91 % des foyers fiscaux (% cumulé) ont un taux moyen d'imposition compris entre 0 et 9 %.

Bornes de taux moyen d'imposition affiché sur l'avis d'imposition		Nombre de foyers fiscaux	Nombre de foyers fiscaux cumulé	% foyers fiscaux cumulé	Nombre de foyers imposables cumulé	% foyers imposables cumulé
0 %	0 %	17 634 230	17 634 230	48 %	-	-
0 %	3 %	4 710 781	22 345 011	61 %	4 710 781	25 %
3 %	6 %	5 652 792	27 997 803	77 %	10 363 573	55 %
6 %	9 %	5 213 046	33 210 849	91 %	15 576 619	82 %
9 %	12 %	1 317 659	34 528 508	94 %	16 894 278	89 %
12 %	15 %	875 632	35 404 140	97 %	17 769 910	94 %
15 %	18 %	522 855	35 926 995	98 %	18 292 765	97 %
18 %	21 %	352 189	36 279 184	99 %	18 644 954	99 %
Au-delà de 21 %		270 742	36 549 926	100 %	18 915 696	100 %
Total		36 549 926				

Source : Direction de la législation fiscale. Echantillon des revenus 2012 (5^{ème} émission).

4. Cas-types de comparaison des modes de prélèvement

4.1. Cas type n°1

Soit un salarié, célibataire, travaillant à temps plein rémunéré en N-2, N-1 et N à hauteur de 2 SMIC 2013 (soit un salaire brut de 34 325 euros par an)

Le prélèvement à la source (RAS) est mis en place à compter de N (aucun impôt au titre de N-1 n'est dû ("année blanche"))

Son salaire augmente de 20 % entre N et N+1 (prime exceptionnelle). Il diminue de 10 % entre N+1 et N+2.

Le 15 juin N+3, le salarié se marie avec une personne sans ressource (il n'opte pas pour l'imposition distincte). Son salaire est stable entre N+2 et N+4.

Hypothèses :

- l'IR et la RAS sont calculés pour toutes les années en appliquant le même barème des revenus 2013 (hors indexation éventuelle) ;
- pour la RAS, le taux appliqué est le dernier taux moyen connu (arrondi au centième) résultant de l'application du barème de l'IR aux revenus N-2 ;
- pour la RAS, aucune possibilité de modulation à la baisse du taux n'est prévue.

Année	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
Salaire déclaré*	27 868 €	33 442 €	30 098 €	30 098 €	30 098 €	30 098 €
<i>Evolution par rapport à l'année précédente</i>	<i>Pas d'évolution depuis N-2</i>	<i>+20 %</i>	<i>-10 %</i>	<i>Mariage le 15/06</i>	<i>Pas d'évolution</i>	<i>Pas d'évolution</i>

Annexe III

	IR actuel sur rôle	RAS + régularis ation	IR actuel sur rôle	RAS + régularisat ion	IR actuel sur rôle	RAS + régularis ation	IR actuel sur rôle	RAS + régularisa tion	IR actuel sur rôle	RAS + régularisat ion	IR actuel sur rôle	RAS + régularisat ion
Au titre de l'année N	-	2 163 €	-	2 595 €	-	2 336 €	-	3 076 €	-	2 516 €	-	1 093 €
Au titre de l'année N-1	2 162 €	-	2 162 €	-	3 419 €	824 €	2 516 €	180 €	1 093 €	-1 983 €	1 093 €	-1 423 €
Impôt payé au cours de l'année	2 162 €	2 163 €	2 162 €	2 595 €	3 419 €	3 160 €	2 516 €	1 805 €	1 093 €	533 €	1 093 €	-331 €
<i>Evolution par rapport à l'année précédente</i>	-	-	-	+432 €	1 257 €	+465€	-903 €	-1 355 €	-1 423 €	-1 272 €	-	-864 €
Taux moyen de l'année précédente	7,76 %		7,76 %		10,22 %		8,36 %		3,63 %		3,63 %	

Note de lecture :

- l'année d'une hausse des revenus (N+1), le montant de la RAS s'ajuste automatiquement à la hausse, à la hauteur de l'effet assiette, alors qu'avec le système actuel, le montant de l'IR ne s'ajuste totalement que l'année suivante ;

- l'année d'une baisse des revenus (N+2), le montant de la RAS s'ajuste automatiquement à la baisse, à la hauteur de l'effet assiette, alors qu'avec le système actuel, le montant de l'IR ne s'ajuste totalement que l'année suivante ;

Annexe III

- l'année du mariage (N+3), en l'absence d'évolution du revenu, le montant de la RAS ne s'ajuste pas (le taux de la RAS n'est modifié qu'en N+5) et implique une régularisation importante en N+4 et N+5.

Salaire imposable déclaré à l'administration fiscale (après déductions cotisations sociales et CSG déductible, avant déduction de 10 % pour frais professionnels)

4.2. Cas type n° 2

Soit un salarié, célibataire, travaillant à temps plein rémunéré en N-1 et N à hauteur de 2 SMIC 2013 (soit un salaire brut de 34 325 euros par an)

Le prélèvement à la source (RAS) est mis en place à compter de N (aucun impôt au titre de N-1 n'est dû ("année blanche"))

Son salaire augmente de 20 % entre N et N+1. Il diminue de 10 % entre N+1 et N+2.

Le 15 juin N+3, le salarié se marie avec une personne sans ressource (il n'opte pas pour l'imposition distincte). Son salaire est stable entre N+2 et N+4.

Hypothèses :

- l'IR et la RAS sont calculés pour toutes les années en appliquant le même barème des revenus 2013 (hors indexation éventuelle) ;
- pour la RAS, il est fait l'hypothèse que le taux peut être ajusté, y compris en cours d'année, au salaire mensuel perçu et à la situation familiale et donc à l'impôt qui en résulterait avec l'application du barème ;
- pour la RAS, il n'est pas tenu compte pour l'ajustement du taux en cours d'année des montants déjà prélevés en début d'année ;
- pour la RAS, la situation de famille prise en compte est celle connue au 1er jour du mois suivant celui du changement.

Annexe III

Année	N		N+1		N+2		N+3		N+4	
Salaire déclaré*	27 868 €		33 442 €		30 098 €		30 098 €		30 098 €	
<i>Evolution par rapport à l'année précédente</i>	-		+20 %		-10 %		Mariage le 15/06		-	
	IR actuel sur rôle	RAS + régularisation	IR actuel sur rôle	RAS + régularisation	IR actuel sur rôle	RAS + régularisation	IR actuel sur rôle	RAS + régularisation**	IR actuel sur rôle	RAS + régularisation***
Au titre de l'année N	-	2 162 €	-	3 419 €	-	2 516 €	-	1 805 €	-	1 093 €
Au titre de l'année N-1	2 162 €	-	2 162 €	-	3 419 €	-	2 516 €	-	1 093 €	-712 €
Impôt payé au cours de l'année	2 162 €	2 162 €	2 162 €	3 419 €	3 419 €	2 516 €	2 516 €	1 805 €	1 093 €	381 €
<i>Evolution par rapport à l'année précédente</i>	-	-	-	+1257 €	1 257 €	-903 €	-903 €	-711 €	-1 423 €	-1 424 €

Note de lecture :

- l'année d'une hausse des revenus (N+1), le montant de la RAS s'ajuste automatiquement à la hausse alors qu'avec le système actuel, le montant de l'IR ne s'ajuste que l'année suivante ;

Annexe III

- l'année d'une baisse des revenus (N+2), le montant de la RAS s'ajuste automatiquement à la baisse alors qu'avec le système actuel, le montant de l'IR ne s'ajuste que l'année suivante ;
- l'année du mariage (N+3), le montant de la RAS ne s'ajuste qu'à partir de juillet et implique une régularisation partielle en N+4 ; le montant de l'IR ne s'ajuste que l'année suivante.

Salaires imposables déclarés à l'administration fiscale (après déductions cotisations sociales et CSG déductible, avant déduction de 10 % pour frais professionnels)

De janvier à juin N+3, RAS avec barème applicable pour un célibataire (2516/2). De juillet à décembre, RAS avec barème couple (1093/2). RAS N+4 avec barème couple (1093 €) - trop perçu RAS N+3 (1093 € - 1805 €).

ANNEXE IV

**Dossier documentaire remis aux membres
du groupe de travail**

Groupe de travail sur la fiscalité des ménages

Composition du dossier documentaire

FICHE 1. LE TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN FRANCE	4
FICHE 2. LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DIRECTS SUR LES MÉNAGES	14
FICHE 3. LA REDISTRIBUTION MONÉTAIRE OPÉRÉE PAR LE SYSTÈME SOCIO-FISCAL	16
FICHE 4. LA PRIME POUR L'EMPLOI ET LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE	27
FICHE 5. LIEN ENTRE REVENU DISPONIBLE ET REVENU D'ACTIVITÉ DES SALARIÉS	36
FICHE 6. LES EFFETS DE SEUIL EN MATIÈRE D'AVANTAGES FISCAUX ET SOCIAUX LIÉS À LA PRISE EN COMPTE DU REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE OU DE LA COTISATION D'IMPÔT SUR LE REVENU	45
FICHE 7. LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DES MÉNAGES	53
FICHE 8. LES MODALITÉS DE DÉCLARATION DES REVENUS ET DE RECOUVREMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU	65
FICHE 9. LA COMPOSITION DU REVENU DES MÉNAGES	71
FICHE 10. LES TAUX MOYENS D'IMPOSITION PAR TYPES DE REVENUS	73
FICHE 11. PROGRESSIVITÉ GLOBALE DE L'ENSEMBLE IR-PPE-CHR (REVENU D'ACTIVITÉ DES SALARIÉS)	78
FICHE 12. COMPLÉMENTS SUR LE LIEN ENTRE REVENU DISPONIBLE ET REVENU D'ACTIVITÉ DES SALARIÉS	85

FICHE 13. DONNÉES FISCALES RELATIVES À L'IMPÔT SUR LE REVENU, À LA CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE ET AUX PRINCIPAUX ALLÈGEMENTS FISCAUX DONT BÉNÉFICIENT LES FAIBLES REVENUS	89
FICHE 14. LES DISPOSITIFS D'ALLÈGEMENT DE FISCALITÉ DIRECTE LOCALE AU BÉNÉFICE MÉNAGES	96
LISTE DE RAPPORTS COMPLÉMENTAIRES	99

DOCUMENT DE TRAVAIL

Fiche 1. Le taux de prélèvements obligatoires en France

En 2012, les prélèvements obligatoires (PO) ont atteint 913,5 Md€, soit 45,0 % du PIB.

Les prélèvements obligatoires sont l'ensemble des impôts et cotisations sociales prélevés par les administrations publiques et les institutions européennes, déduction faite des impôts et cotisations dus non recouvrés. Ils sont calculés à partir des données de la comptabilité nationale.

Quatre catégories d'administrations publiques (APU) bénéficient des prélèvements obligatoires en 2012 : les administrations de Sécurité sociale (ASSO) pour plus de la moitié ; l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC) près du tiers ; les administrations publiques locales (APUL) près de 15 % ; l'Union Européenne (UE) moins de 1 %.

Les impositions directes (comme l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la CSG) représentent un peu plus d'un tiers des prélèvements obligatoires, alors que les impôts indirects (comme la TVA, les accises) en représentent le quart. Les cotisations sociales s'élèvent quant à elles à près de 40 % du total des prélèvements obligatoires. Les ménages acquittent plus du tiers des prélèvements obligatoires (36,1 %), tandis que les entreprises installées en France acquittent un peu moins d'un tiers des prélèvements (31,3 %)¹.

Les ressources de l'État sont presque uniquement fiscales, les principaux impôts étant la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés. A l'inverse, les organismes de Sécurité Sociale sont financés en grande partie par des cotisations sociales ; les impositions, au sein desquelles est classée la contribution sociale généralisée (CSG), représentent environ 30 % de leur financement en 2012. Les administrations publiques locales tirent une part importante de leur financement des impôts locaux (taxe d'habitation, taxes foncières, contribution économique territoriale).

Sur la période 1978-2013, le taux de prélèvements obligatoires, même s'il a connu des fluctuations, a globalement augmenté.

Le taux de prélèvements obligatoires (PO) suit une tendance haussière depuis le début des années 1970, étant passé de 34 % en 1970 à 45 % en 2012. Le taux de PO a toutefois fluctué autour de cette tendance, avec quelques périodes de stabilité (la deuxième moitié des années 1980), voire de baisse (début des années 2000, crise de 2008-2009), mais aussi des périodes de hausse plus marquée, avec par exemple, une progression de 8 points entre 1978 et 1983. Depuis 2010, le taux de PO connaît une nouvelle phase d'augmentation, qui correspond au contrecoup des mesures du plan de relance, puis à l'impact des mesures de consolidation des finances publiques. Le taux de PO devrait ainsi atteindre 46,0 % du PIB en 2013 (prévision du PLF 2014).

¹ Les impôts indirects, qui représentent environ 25% des prélèvements, ne sont, en comptabilité nationale, conventionnellement payés ni par les ménages, ni par les entreprises. Les prélèvements obligatoires payés par le reste du monde représentent 0,6% du total des PO.

Au cours des dernières décennies, la répartition des prélèvements obligatoires entre administrations publiques a sensiblement évolué. La part dans le PIB des prélèvements obligatoires au profit de l'État a eu tendance à reculer, alors que celle des organismes de Sécurité Sociale et des administrations locales a progressé. La baisse du taux observée en 2010 pour les administrations locales et la hausse correspondante pour l'État n'a été que transitoire et est liée à la réforme de la taxe professionnelle.

La hausse du taux de prélèvements obligatoires des organismes de sécurité sociale de base et complémentaires est à rapprocher de la tendance générale à la hausse des dépenses sociales, liées notamment au vieillissement de la population, en particulier l'augmentation des dépenses consacrées aux risques vieillesse et santé. Les pensions de retraites sont passées de 9,7 % du PIB en 1981 à 13,7 % en 2011. Par ailleurs, les dépenses publiques de santé, qui s'établissaient à 6,8 % du PIB en 1981, en représentent 8,3 % en 2011. Dans ce contexte, la structure de financement des organismes de sécurité sociale est marquée par une montée en charge des prélèvements autres que les cotisations sociales, en lien avec la création de la CSG et de la CRDS et, plus récemment, des transferts de fiscalité de l'État vers les organismes de Sécurité sociale, opérés en partie en lien avec le financement des allègements généraux de cotisations sociales (part de la taxe sur la valeur ajoutée, droits sur les alcools et les tabacs, taxe sur les véhicules de société, taxe sur les salaires).

Par ailleurs, la croissance de la part des prélèvements obligatoires au profit des collectivités locales (hors 2010) reflète l'augmentation de leurs dépenses, en partie due aux transferts successifs de compétences aux collectivités territoriales depuis les premières lois de décentralisation en 1982.

Les prélèvements obligatoires sur les entreprises ont augmenté à un rythme comparable à celui du PIB, leur part dans le total des prélèvements est restée relativement stable. Les prélèvements portant sur les ménages ont progressé à un rythme plus soutenu que celui de l'activité, les impôts indirects ont quant à eux progressé moins rapidement que l'activité.

Le taux de prélèvements obligatoires français en 2012 est plus élevé que la moyenne des autres pays développés.

La France a connu une augmentation du taux des prélèvements obligatoires similaire à celles des autres pays de l'OCDE et de l'Union Européenne. Le taux de prélèvements obligatoires dans les pays de l'OCDE est ainsi passé de 25,4 % du PIB en 1965 à 34,1 % en 2011, et de 27,6 % à 38,8 % dans l'Union Européenne (à 15 Etats membres), soit une augmentation de plus de 11 points depuis le milieu des années 60.

Après avoir progressé de presque 10 points entre 1965 et 2001, le taux de prélèvements obligatoires des pays de l'OCDE s'est stabilisé jusqu'en 2007 ; à partir de 2007, il s'est orienté à la baisse, du fait de la crise financière. Cette baisse a traduit à la fois une dégradation de la croissance spontanée des recettes et l'impact des mesures temporaires prises dans le cadre des plans de relance et visant à soutenir l'activité par des baisses de fiscalité. De 2010 à 2012 (dernière année disponible des données internationales), les prélèvements obligatoires sont repartis à la hausse dans l'ensemble des pays de l'OCDE et de l'UE, reflétant les plans de consolidation entrepris par les gouvernements, dans l'optique de la réduction des déficits publics.

Encadré : Portée et limites des comparaisons internationales de taux de prélèvements obligatoires

Le taux de prélèvements obligatoires, qui rapporte le montant des prélèvements obligatoires au PIB, est un indicateur synthétique qui favorise des comparaisons rapides.

A l'échelon international, des groupes de travail se réunissant sous l'égide de l'OCDE (groupe de travail n°2) et d'Eurostat (National Accounts Working Party) s'attachent à décrire les différentes mesures possibles du taux de prélèvements obligatoires. Ils s'efforcent de converger vers une définition commune de cette notion entre les États. Toutefois, pour le moment, les approches comptables n'ont pas encore entièrement convergé. Par exemple, contrairement à l'Insee, l'OCDE comptabilise en prélèvements obligatoires la taxe d'enlèvements des ordures ménagères ainsi que les impôts et cotisations dus non recouvrables. Par conséquent, les comparaisons internationales de taux de prélèvements obligatoires demeurent relativement délicates.

Les conventions comptables utilisées pour le calcul du taux de prélèvements obligatoires obéissent à des règles communes. Néanmoins, même au niveau de l'Union européenne où la convergence comptable est très avancée, le Système Européen de Comptabilité 95 ne fournit pas de définition explicite de la notion de prélèvements obligatoires.

Par ailleurs, leur niveau dépend de choix d'organisation et de modes de financement de l'action publique, qui peuvent varier selon les États. C'est tout particulièrement le cas des retraites des « 2^e et 3^e piliers » qui sont, pour un nombre important de pays, obligatoires ou quasi obligatoires, mais confiées à des acteurs privés, là où en France, du fait de l'extension par loi en 1972 des effets de la convention collective nationale de 1946 et de l'accord national interprofessionnel de 1961, les cotisations versées aux régimes Agirc-Arrco mis en place par les partenaires sociaux, pourtant similaires sur bien des aspects aux régimes étrangers, sont classés en prélèvements obligatoires. Au Pays-Bas par exemple, les dépenses des régimes privés, qui sont quasi-obligatoires, représentent 5,6 % du PIB. Ceci concerne en outre d'autres dépenses. En Allemagne, par exemple, les 10 % des ménages les plus aisés ont l'option de s'affilier à des systèmes privés d'assurance maladie en lieu et place d'une affiliation au système général, ce qui conduit à des prélèvements obligatoires plus faibles, les cotisations au secteur privé n'étant pas comptabilisées dans les PO. Autre exemple, au Danemark, les revenus de remplacement sont imposés. Toutes choses égales par ailleurs, le taux de prélèvements obligatoires et le ratio de dépense publique sont donc plus élevés que dans un pays où les revenus de remplacement seraient exonérés d'impôt et les revenus nets seraient identiques.

Enfin, les prélèvements obligatoires ne constituent qu'une des caractéristiques, parmi d'autres, d'un système de finances publiques. L'analyse de leur niveau est alors indissociable de la prise en compte des services publics qu'ils financent.

Encadré : le taux de prélèvements obligatoires (PO) et l'évolution du PIB

Le taux de prélèvements obligatoires rapporte le montant des prélèvements obligatoires à celui du PIB, et est donc sensible à la mesure de ces deux éléments. Ainsi, une augmentation de 1 % du montant total des prélèvements obligatoires à PIB inchangé conduit à une augmentation du taux de prélèvements obligatoires d'un peu moins de 0,5 %, alors qu'une augmentation de 1 % du PIB à montant de prélèvements inchangés conduit à une baisse du taux de prélèvements obligatoires d'ampleur comparable.

En général, en l'absence de changements législatifs (« mesures nouvelles »), les prélèvements obligatoires progressent à un rythme proche de celui de l'activité conduisant à un ratio de prélèvements obligatoires constant. Toutefois, à court terme les prélèvements obligatoires peuvent évoluer plus ou moins vite que l'activité, en raison de certains impôts assis sur une base retardée (par exemple l'impôt sur le revenu), de la composition de la croissance (plus ou moins riche en emplois taxables), de certains impôts surréagissant à la conjoncture (impôt sur les sociétés) ou d'impôts assis sur des bases non corrélées au cycle économique (par exemple les droits de mutation à titre onéreux – DMTO – assis sur les transactions immobilières). Au total, le taux de prélèvements obligatoires peut évoluer en raison de changements législatifs ou d'une sur ou sous-réaction des prélèvements obligatoires à l'activité².

Les prélèvements sur le travail et le capital sont plus élevés que dans la plupart des autres pays européens.

Economiquement, il est pertinent de comparer les prélèvements pesant sur les principales assiettes d'imposition. Eurostat, dans sa publication *Taxation Trends in the European Union* (2013), distingue ainsi les prélèvements :

- sur la consommation (TVA, droits de douane, notamment)
- sur le travail³ (cotisations sociales, part de l'impôt sur le revenu, de la CSG et de la CRDS reliée au travail, notamment)
- sur le capital (impôt sur les bénéfices des sociétés, impôt sur le revenu non relié au travail, taxes sur le stock de capital, la richesse, le foncier, notamment)

En comparant les niveaux de recettes par types d'assiette économique pour l'année 2011 (dernière année disponible), on constate que :

- le montant des taxes sur la consommation en points de PIB en France est proche de la moyenne européenne. Les montants de taxes sur la consommation en points de PIB sont les plus élevées dans les pays scandinaves (Danemark, Finlande, Suède), et les plus faibles en Espagne et en Irlande ;
- les prélèvements obligatoires sur le travail sont plutôt élevés dans une perspective européenne. Les montants des prélèvements sur le travail en points de PIB sont les plus élevées en Suède, au Danemark et en Belgique, et les plus faibles en Grèce, en Irlande et au Portugal ;
- les taxes sur le capital en France sont les plus élevées du panel. L'Italie et le Royaume-Uni se situent toutefois à un niveau proche de la France. En sens inverse, les montants d'imposition du capital sont réduits aux Pays-Bas, en Suède et en Allemagne.

² Voir T.Guyon et S.Sorbe « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », documents de travail de la DGTPE, 2009.

³ Les prélèvements sur le travail incluent ceux liés à des transferts bénéficiant à des personnes non employées, comme les prestations chômage ou les pensions de retraite. En revanche, Eurostat classe les prélèvements liés au revenu des indépendants au sein des prélèvements sur le capital.

Au total, les prélèvements sur les facteurs de production (travail et capital) sont les plus élevés en Belgique, en France, au Danemark et en Italie.

COMPLÉMENTS

Tableau 1 : Répartition des prélèvements obligatoires par catégorie d'administration publique bénéficiaire en 2012

	En Md€	En % du total	En % du PIB
État	275,1	30,1%	13,5%
Organismes divers d'administrations centrales (ODAC)	17,0	1,9%	0,8%
Administrations publiques locales (APUL)	123,6	13,5%	6,1%
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	492,9	54,0%	24,3%
Union Européenne (UE)	5,0	0,5%	0,2%
Total des prélèvements obligatoires	913,5	100,0%	45,0%

Source : Insee, comptes nationaux

Tableau 2 : Répartition des prélèvements obligatoires d'après la comptabilité nationale en 2012

	En Md€	En % du total	En % du PIB
Impôts sur les produits (par ex. TVA, accises...)	227,1	24,9%	11,2%
Impôts sur la production (par ex. CVAE, TF, C3S...)	91,9	10,1%	4,5%
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine (par ex. IR, IS...)	243,4	26,6%	12,0%
Cotisations sociales	346,4	37,9%	17,0%
Autres (dont impôts et cotisations dus non recouvrables)	4,8	0,5%	0,2%
Total des prélèvements obligatoires	913,5	100,0%	45,0%

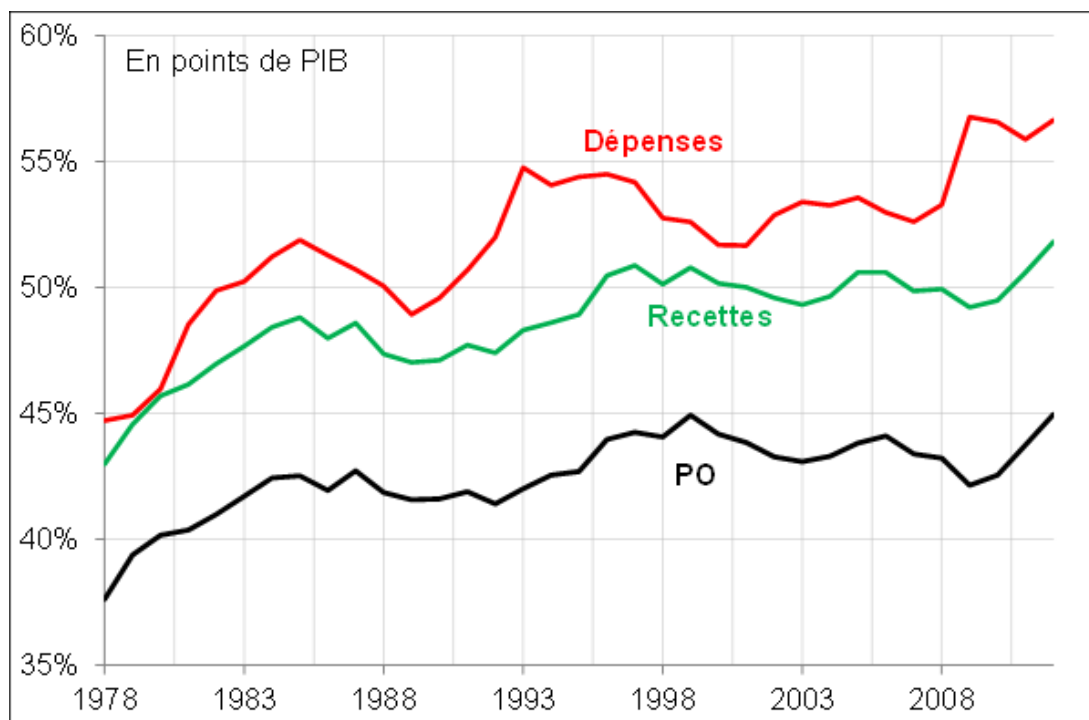
Source : Insee, comptes nationaux

Tableau 3 : Répartition des prélèvements obligatoires par secteur en 2012

	En Md€	En % du total	En % du PIB
Prélèvements obligatoires payés par les ménages	329,6	36,1%	16,2%
Prélèvements obligatoires payés par les entreprises	285,9	31,3%	14,1%
Prélèvements obligatoires payés par les administrations publiques	65,8	7,2%	3,2%
Prélèvements obligatoires payés par le reste du monde	5,0	0,6%	0,2%
Impôts indirects	227,1	24,9%	11,2%
Total des prélèvements obligatoires	913,5	100,0%	45,0%

Source : Insee, comptes nationaux, calculs DG Trésor

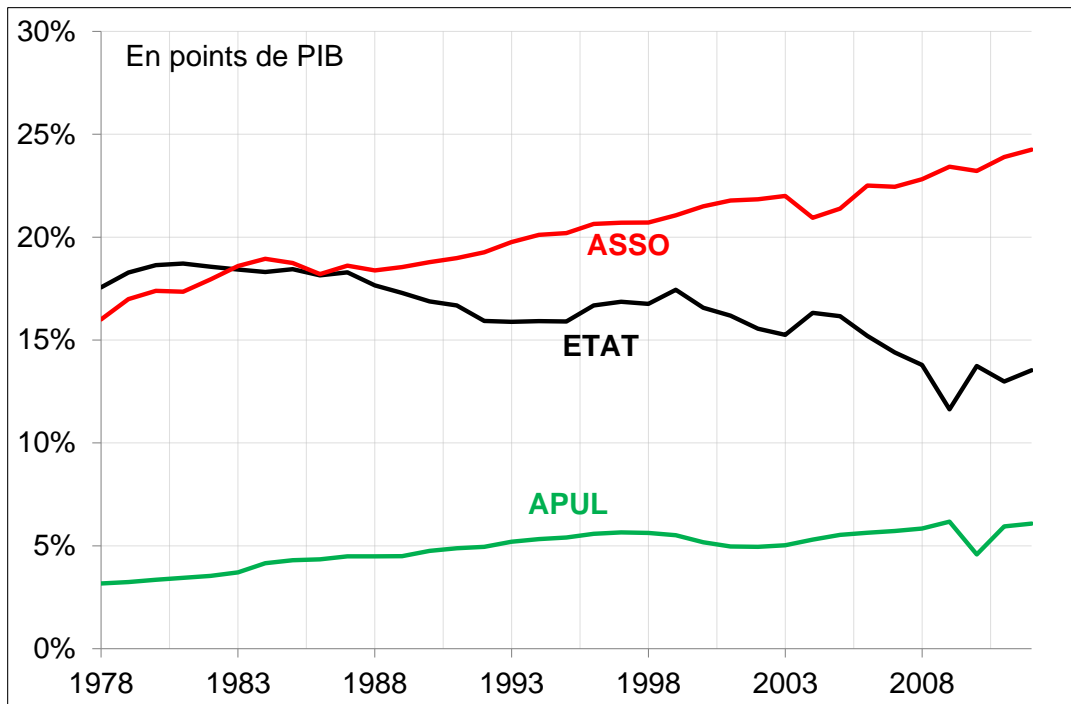
Graphique 1 : Evolution du taux de prélèvements obligatoires, de dépenses et des recettes publiques (en % de PIB)



Note de lecture : En 2012, le taux de prélèvements obligatoire est de 45 %. L'ensemble des recettes des administrations publiques s'élève à 52 %, et les dépenses publiques à 57 %.

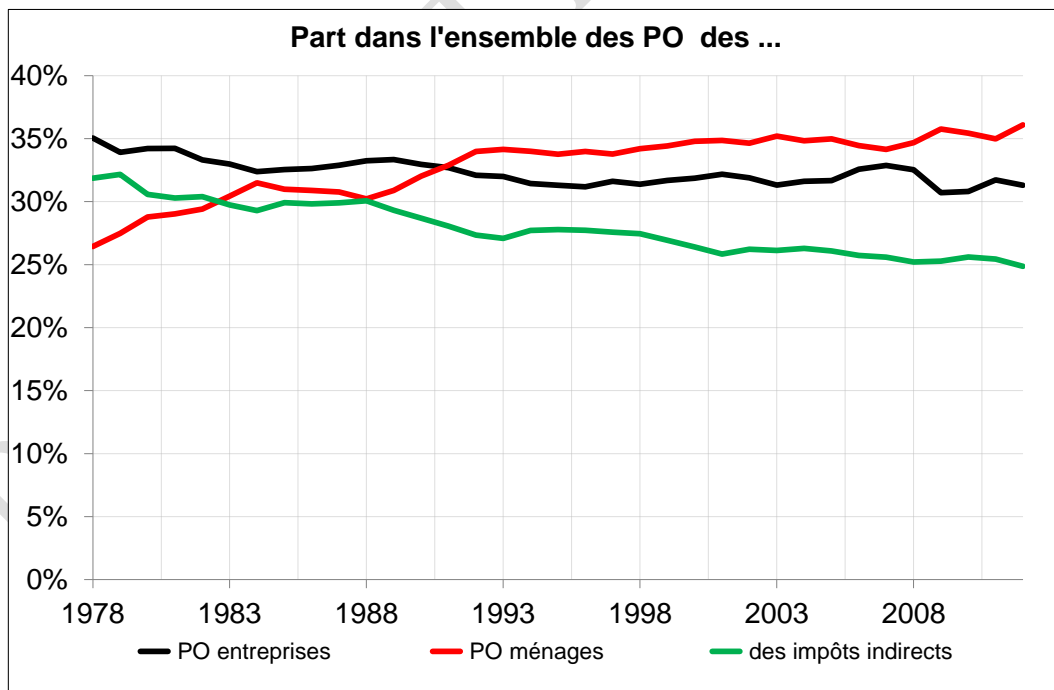
Source : INSEE, comptes nationaux.

Graphique 2 : Evolution du taux de prélèvements obligatoires par sous-secteur des administrations publiques



Source : INSEE, comptes nationaux

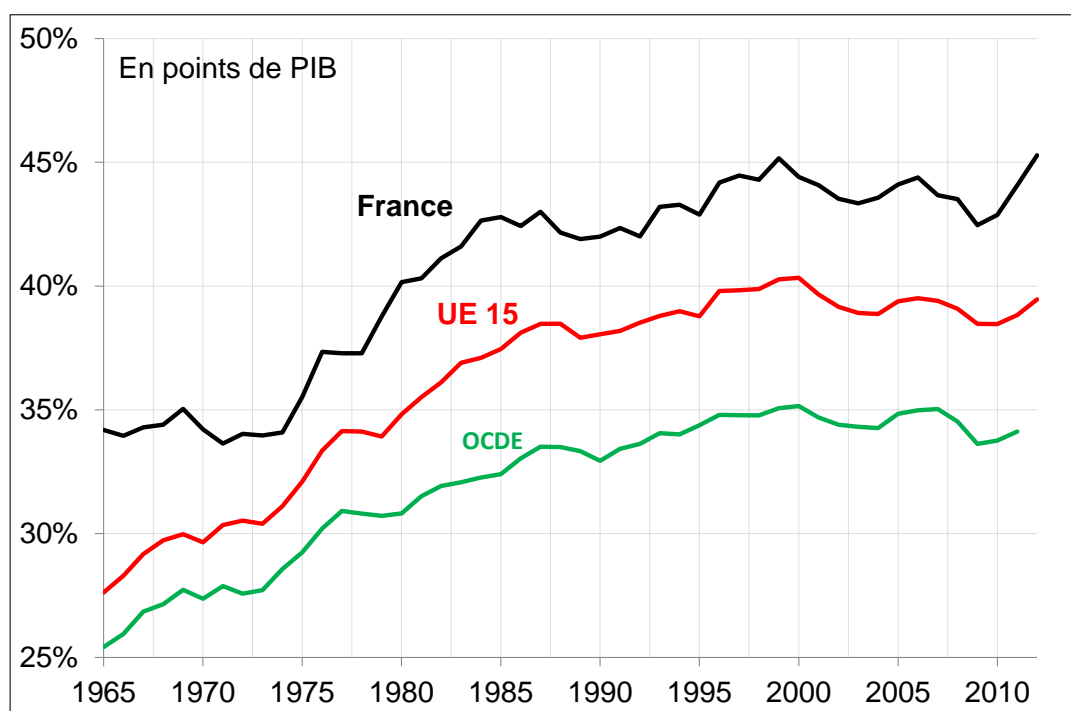
Graphique 3 : Evolution de la répartition des prélèvements obligatoires par secteur



Source : INSEE, comptes nationaux, calculs DG Trésor

Note : Ne sont pas représentées les évolutions des prélèvements obligatoires acquittés par les administrations publiques et le reste du monde, ce qui explique que la somme des parts des prélèvements représentés (entreprises, ménages et impôts indirects) n'est pas de 100 %.

Graphique 4 : Taux de prélèvements obligatoires en France et dans les pays de l'OCDE depuis 1965



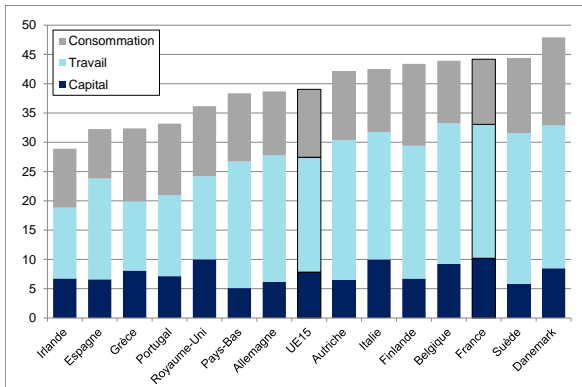
Source : statistiques des recettes publiques de l'OCDE, 2013.

Note : Le périmètre des prélèvements obligatoires retenu par l'OCDE diffère légèrement de celui retenu par l'Insee. Ainsi, contrairement à l'Insee, l'OCDE comptabilise en prélèvements obligatoires la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ainsi que les impôts et cotisations dus non recouvrables. Les chiffres présentés sont donc légèrement différents de ceux du graphique 1.

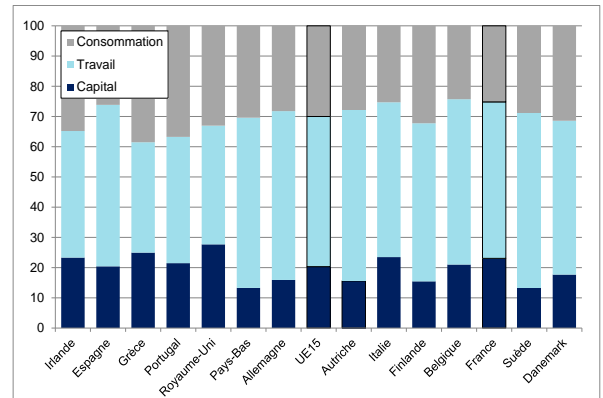
Note 2 : Les moyennes UE15 et OCDE sont non pondérées. La moyenne UE15 est hors Pays-Bas en 2012.

Graphique 5 : Prélèvements obligatoires par types d'assiettes

en points de PIB, en 2011



en pourcentage du total, en 2011



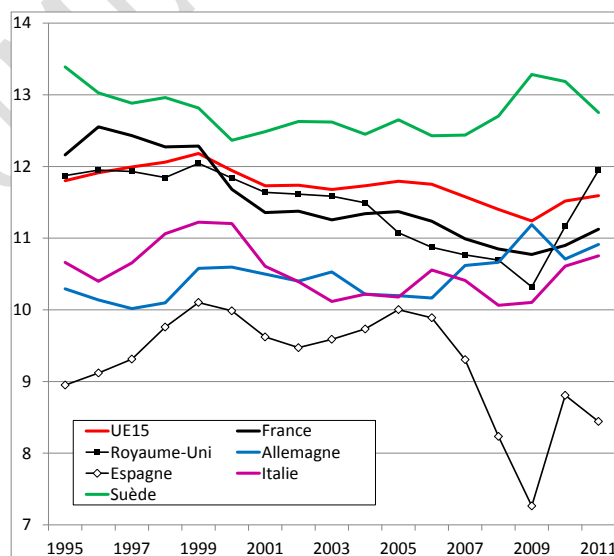
Source : Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2013, calculs DGTrésor

Lecture : en France, en 2011, l'imposition du capital représente 10 points de PIB, l'imposition du travail 23 points de PIB, et les prélèvements sur la consommation, 11 points de PIB.

La moyenne UE15 est non pondérée.

Graphique 6 : Taxes sur la consommation, de 1995 à 2011

en points de PIB

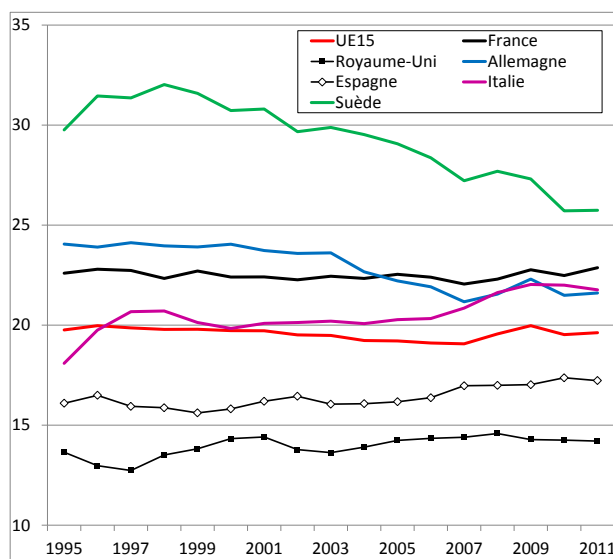


Source : Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2013, calculs DGTrésor

La moyenne UE15 est non pondérée.

Graphique 7 : Prélèvements obligatoires sur le travail, de 1995 à 2011

en points de PIB

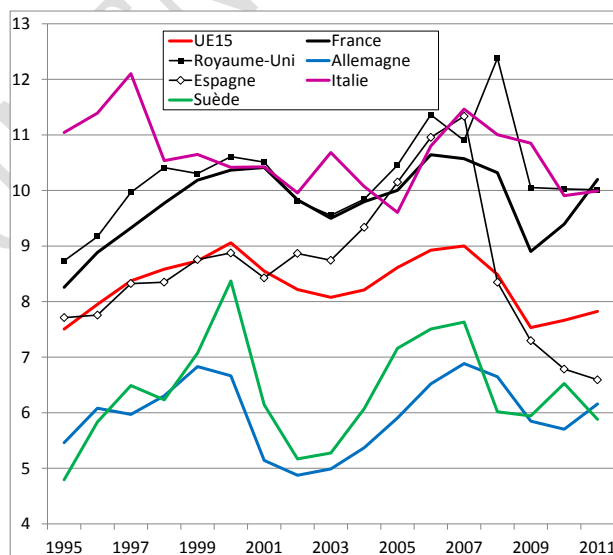


Source : Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2013, calculs DGTrésor

La moyenne UE15 est non pondérée.

Graphique 8 : Taxes sur le capital, de 1995 à 2011

en points de PIB



Source : Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2013, calculs DGTrésor

La moyenne UE15 est non pondérée.

Fiche 2. Les prélèvements obligatoires directs sur les ménages

Les prélèvements obligatoires sont l'ensemble des impôts et cotisations sociales prélevés par les administrations publiques et les institutions européennes, déduction faite des impôts et cotisations dus non recouverts. Ils sont calculés à partir des données de la comptabilité nationale. En 2012, les prélèvements obligatoires (PO) ont atteint 914Md€, soit 45,0% du PIB.

Ces prélèvements obligatoires peuvent être répartis suivant les concepts de la comptabilité nationale, entre prélèvements acquittés par les sociétés financières et non financières, prélèvements directs sur les ménages et impôts indirects (TVA et accises sur l'alcool et le tabac notamment). En comptabilité nationale, les impôts indirects ne sont conventionnellement attribués à aucun acteur économique, même s'ils sont acquittés en grande partie par les ménages consommateurs. On s'attache dans cette présentation uniquement aux prélèvements directs acquittés par les ménages, ce qui constitue un minortant de leur charge fiscale totale.

En 2012, les prélèvements obligatoires directs acquittés par les ménages représentaient environ le tiers (36,1%) du total des prélèvements obligatoires.

Les prélèvements obligatoires directs acquittés par les ménages représentaient environ le tiers (36,1%) de ce total, soit environ 16,2% du PIB⁴. Une grande partie des prélèvements directs portant sur les ménages proviennent des cotisations sociales salariés et indépendants (5,6%), de la CSG (4,5% du PIB) et de l'impôt sur le revenu (IR) (2,9% du PIB).

Ces prélèvements sont destinés à plusieurs secteurs institutionnels des administrations publiques, finançant ainsi des politiques publiques différentes. L'Etat perçoit notamment l'IR (2,9% du PIB), l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF : 0,2% du PIB) ainsi que les droits de mutation à titre gratuit (DMTG : 0,4% du PIB). Les administrations de sécurité sociale (ASSO) perçoivent quant à elles la CSG (4,5% du PIB), les cotisations sociales à la charge des salariés et des entreprises individuelles (5,6% du PIB), la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS : 0,3% du PIB) et l'essentiel des prélèvements sociaux (0,5% du PIB pour les prélèvements sociaux issus du capital). Les administrations publiques locales (APUL) se voient attribuer la taxe d'habitation (TH : 0,8% du PIB) ainsi que la taxe sur le foncier bâti (0,8% du PIB pour la part estimée acquittée par les ménages).

Le concept de PO direct sur les ménages ne tient pas compte de l'incidence économique de la fiscalité.

Ainsi, outre la limite liée à l'exclusion des impôts directs mentionnée plus haut, il n'est pas tenu compte des contreparties qui peuvent exister pour certains prélèvements, dont les cotisations sociales, et pour ces dernières le fait que le partage entre cotisations sociales assises sur les

⁴ Les entreprises installées en France acquittent un peu moins d'un tiers des prélèvements (31,3%). Les impôts indirects, qui représentent environ 25% des prélèvements obligatoires, ne sont, en comptabilité nationale, conventionnellement payés ni par les ménages, ni par les entreprises. Les prélèvements obligatoires payés par le reste du monde représentent 0,6% du total des PO.

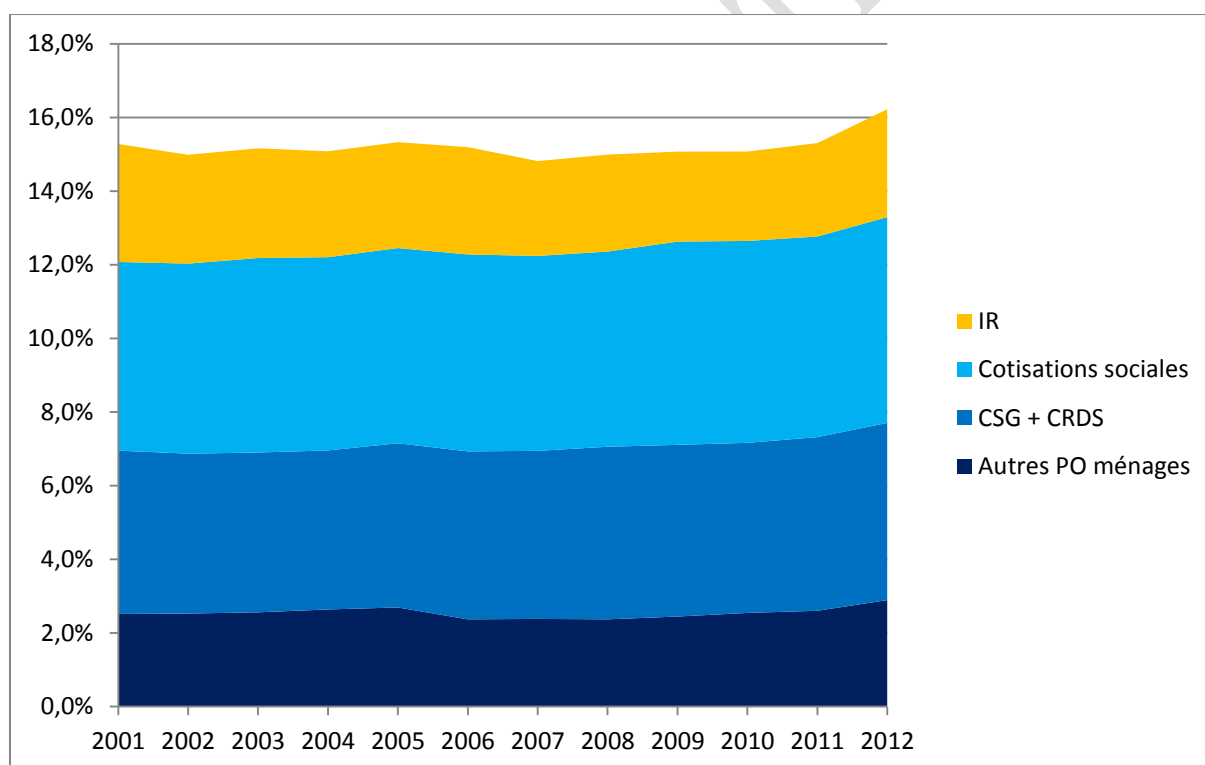
salaires payées par les employeurs et celles acquittées par les salariés est pour une large partie conventionnel dans la mesure où elles ont, à long terme et suite à la négociation salariale, la même incidence sur le coût du travail.

La structure des PO directs sur les ménages est relativement stable depuis environ 10 ans.

La part des prélèvements directs acquittés par les ménages a été relativement stable durant la dernière décennie : avoisinant les 35% dans les années 2000, elle a augmenté de 1,2 point entre 2001 et 2012. De même, la répartition par impôt a relativement peu évolué sur cette période : si la part de l'IR⁵ est passée de 21,0% en 2001 à 18,1% en 2012, celle de la CSG et de la CRDS a crû de 29,0% à 29,7% des PO des ménages. La part des cotisations sociales a crû de 33,5% en 2001 à 34,3% en 2012 (cf. graphique 1).

COMPLÉMENTS

Graphique 1 : Évolution du poids des prélèvements acquittés par les ménages depuis 2001, en% du PIB.



Source : Insee, comptes nationaux.

⁵ Hors prélèvement forfaitaire libératoire, supprimé à compter des revenus 2013, et non comptabilisé dans l'impôt sur le revenu.

Fiche 3. La redistribution monétaire opérée par le système socio-fiscal

La redistribution opérée par le système socio-fiscal est importante : elle réduit de 40 % les écarts de niveau de vie entre les 10 % des ménages les plus modestes et les 10 % les plus aisés. Elle réduit fortement la proportion de ménages aux très faibles niveaux de vie (la proportion de ménages où le niveau de vie annuel est inférieur à 10 000 € est respectivement de 17 % et 9 % avant et après redistribution).

Les prestations sociales sous forme monétaire contribuent plus à la baisse des inégalités que les impôts directs. L'indice de Gini mesure les inégalités de niveau de vie observées dans une société. Il diminue de 0,39 à 0,30 grâce à la redistribution opérée par les prestations et les prélèvements. Ce sont les prestations qui contribuent le plus (pour 60 %) à cette baisse des inégalités, du fait de leur progressivité. Les prélèvements sont moins progressifs que les prestations, mais ils représentent un transfert bien plus élevé dans le champ d'analyse retenu (9 % du revenu disponible des ménages). À lui seul, l'impôt sur le revenu contribue cependant à hauteur de 39 % à la baisse des inégalités.

La redistribution opérée par le système socio-fiscal bénéficie globalement aux ménages des cinq premiers déciles de niveau de vie disponible. En effet, les prestations sociales représentent une grande partie du revenu disponible des ménages des premiers déciles de niveau de vie (51 % de leur revenu disponible pour le premier décile). L'impôt sur le revenu ne diminue le revenu des ménages qu'à partir du quatrième décile en moyenne.

Les prélèvements et les transferts opèrent, à l'intérieur de l'économie, une modification de la répartition initiale des revenus (« redistribution monétaire »). L'un des enjeux des politiques publiques est de concilier équité et efficacité économique : réduire les inégalités au sein de la société, notamment grâce aux impôts et aux prestations sociales (le « système socio-fiscal »), en limitant les désincitations à l'activité. Cette fiche analyse la redistribution opérée par le système socio-fiscal français, à l'aide du modèle de micro-simulation Saphir. Cette redistribution est importante : elle réduit de plus de 40 % les écarts de niveau de vie entre le 1^{er} et le dernier décile de niveau de vie. Environ 60 % de la redistribution est opérée par les prestations sociales (en particulier les minima sociaux et les aides au logement), et 40 % par les impôts directs, notamment l'impôt sur le revenu.

I-Définition de la notion de redistribution

Dans son sens le plus large, la redistribution monétaire peut être mesurée par l'écart entre le niveau de vie⁶ *initial* et le niveau de vie *final* :

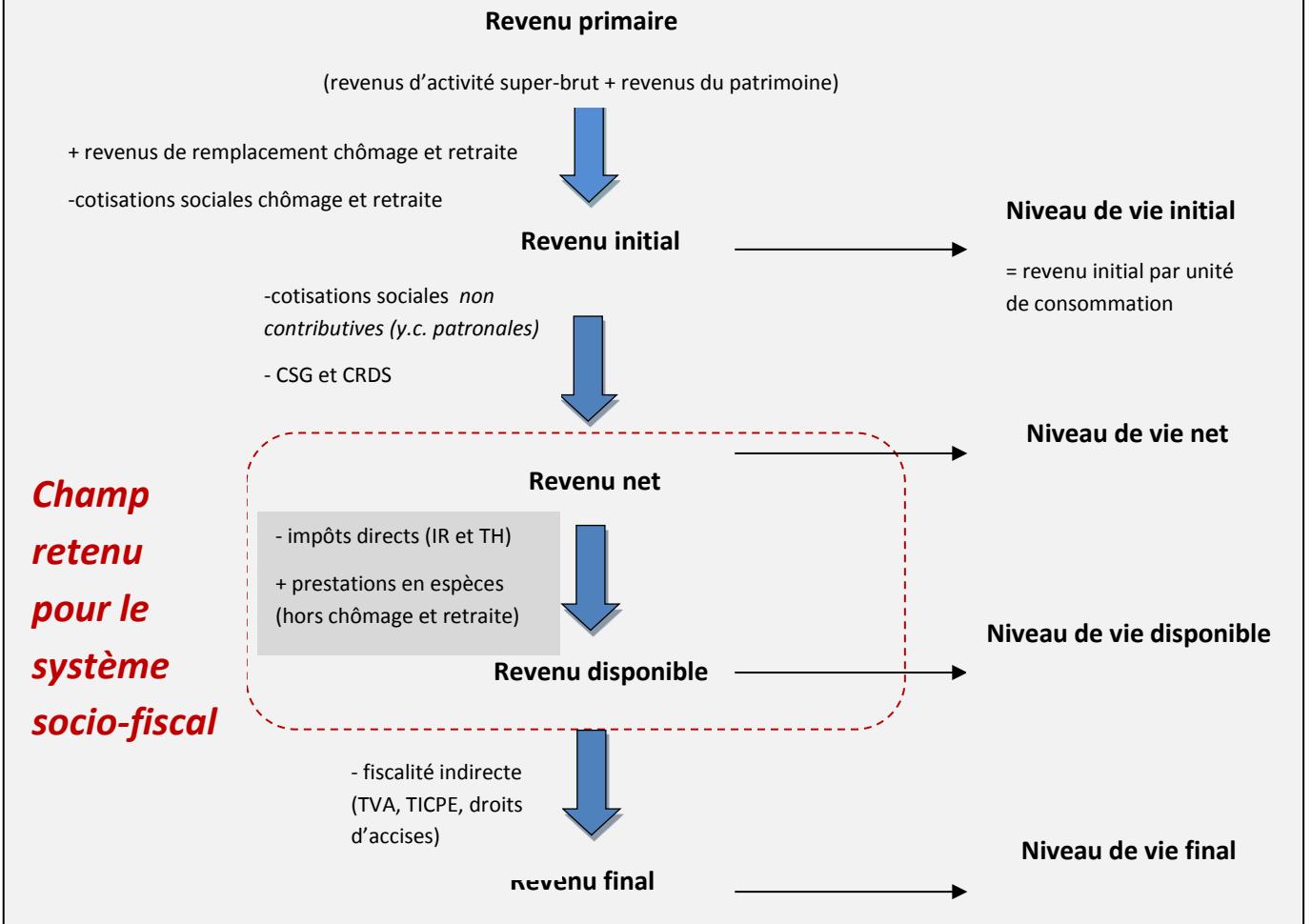
- Le niveau de vie initial est égal au revenu primaire (les revenus d'activité superbruts et les revenus du patrimoine) avant imposition, diminué des cotisations sociales contributives (chômage et vieillesse), et augmenté des prestations chômage et des pensions de retraite.
- Le niveau de vie final est le niveau de vie après impôt directs, indirects et prestations.

Cette redistribution peut être décomposée en quatre étapes (cf. encadré 1):

- Du revenu primaire (qui comprend les revenus d'activité super bruts et les revenus du patrimoine) au revenu initial : ajout des revenus de remplacement chômage et retraite et déduction des cotisations salariales et patronales correspondantes ;
- Du revenu initial au revenu net : déduction des autres cotisations sociales, de la CSG et de la CRDS ;
- Du revenu net au revenu disponible : déduction des impôts directs (impôt sur le revenu, taxe d'habitation) et ajout des prestations sociales en espèces ;
- Du revenu disponible au revenu final : prise en compte de la taxation indirecte (taxe sur la valeur ajoutée (TVA), droits d'accises, etc.).

⁶ Le niveau de vie d'un ménage est défini comme le revenu disponible normalisé par le nombre d'unités de consommation, qui dépend de la composition du ménage.

Encadré 1 : Du revenu primaire au revenu final des ménages



On s'intéresse ici à la redistribution opérée par le passage du niveau de vie *net* des ménages au niveau de vie *disponible*, et qui est réalisée grâce :

- aux impôts directs⁷ : l'impôt sur le revenu⁸ (dont la prime pour l'emploi, PPE), la taxe d'habitation,
- et aux prestations sociales non contributives en espèces :
 - prestations familiales : allocations familiales (y compris l'allocation forfaitaire provisoire et la majoration pour les enfants de plus de 14 ans), allocation de soutien familial, complément familial, allocation de rentrée scolaire, allocation de base et prime de naissance de la Paje, complément de libre choix d'activité. Les prestations en nature, comme le complément de libre choix du mode de garde, sont exclues de l'analyse.
 - allocations logement ;
 - minima sociaux : RSA socle, allocation de solidarité aux personnes âgées et allocation adulte handicapé (AAH) ;
 - et le revenu de solidarité (RSA) activité.

Sont donc hors du champ de l'analyse la redistribution opérée par :

- les cotisations sociales, la CSG et la CRDS
- les services publics (dont l'éducation et la santé) ;
- les revenus de remplacement (chômage et retraite), considérés comme des revenus différés ;
- les prélèvements indirects (TVA, droits d'accises), qui dépendent des choix de consommation et d'épargne ;
- les prestations en nature (en particulier le complément de libre choix du mode de garde, la Couverture Maladie Universelle complémentaire ou la Prestation Service Unique).

II-Présentation du modèle Saphir

Le modèle de micro-simulation Saphir 2014 s'appuie sur l'enquête Revenus Fiscaux et Sociaux de l'Insee (ERFS) de 2010. L'ERFS résulte du rapprochement des données du 4^{ème} trimestre de l'enquête Emploi (EEC) avec les données fiscales et sociales. Basé sur un échantillon représentatif de ménages, ce modèle simule les principaux éléments du système socio-fiscal. Il calcule l'ensemble des prestations et impôts payés par les ménages. Les principales caractéristiques de Saphir sont les suivantes :

- Il porte sur l'année 2014 :
 - Pour représenter la situation socio-économique en 2014, les revenus issus de l'ERFS 2010 sont vieillissés et les poids sont ajustés pour être représentatifs de la structure socio-démographique (nombre de ménages, répartition de la population par âge, taux de chômage...).
 - les prestations et transferts sont calculés sur barème à partir de la législation en vigueur en 2014 ;

⁷ L'impôt de solidarité sur la fortune et la taxe foncière, pour lesquels on ne dispose pas de données, ne sont pas inclus.

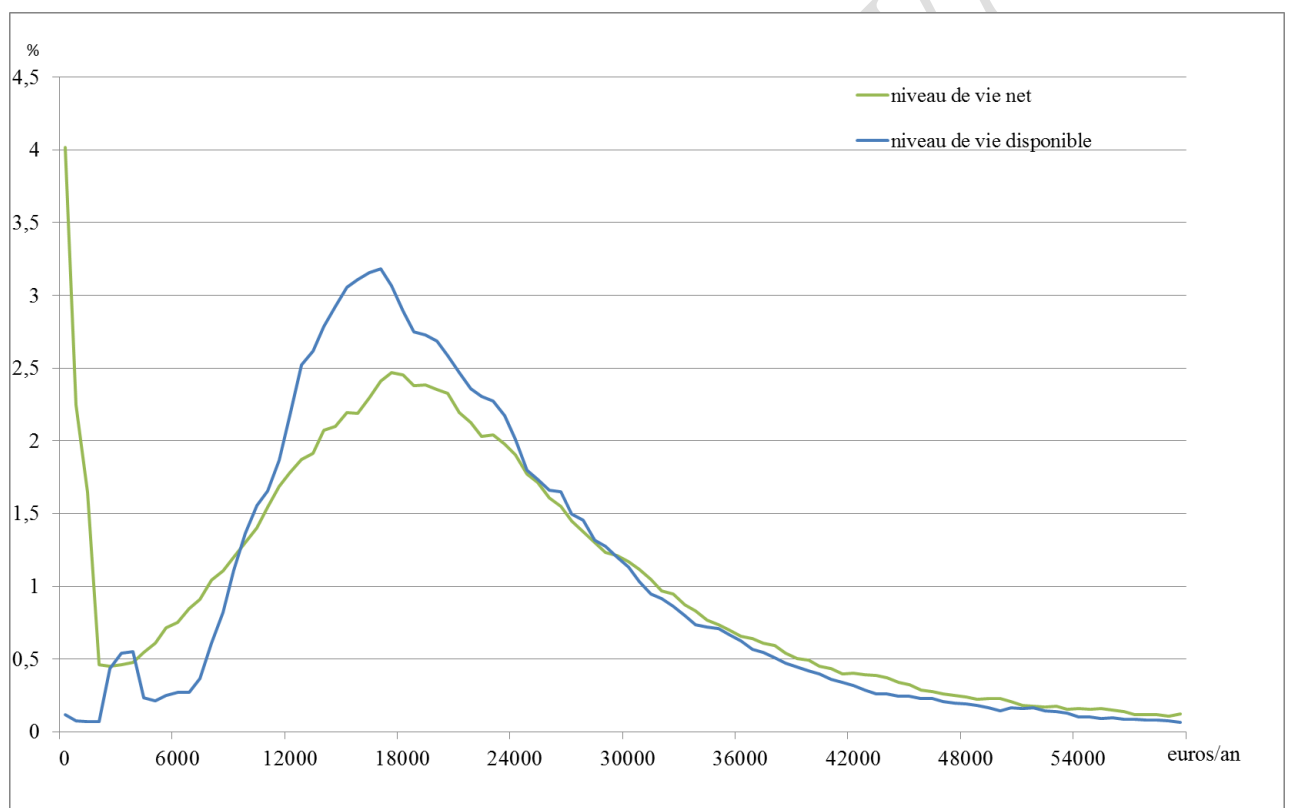
⁸ Malgré l'imposition au barème des revenus des capitaux mobiliers, le prélèvement forfaitaire libératoire subsiste pour les contrats d'assurance-vie de plus de 8 ans et est ici inclus dans l'impôt sur le revenu.

- le champ est restreint aux ménages ordinaires de France métropolitaine. Sont donc hors champ les personnes résidant en collectivité (hôpitaux, maisons de retraites, cités universitaires, etc.) et les sans-abri.

III – La redistribution monétaire réduit de plus de 40 % les écarts de niveaux de vie entre les 10 % de ménages les plus modestes et les 10 % les plus aisés

Le système socio-fiscal français réduit les inégalités entre ménages de niveaux de vie différents. La redistribution opérée par les prestations sociales considérées et les impôts directs est importante : elle concentre la distribution des niveaux de vie, avec un effet significatif sur les plus bas niveaux de vie (cf. graphique 1).

Graphique 1 : distribution des niveaux de vie nets et disponibles des ménages



Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine dont le niveau de vie est positif ou nul.

Source : modèle de micro-simulation Saphir 2014, DG Trésor.

Note de lecture : Ce graphique représente la proportion de ménages dont le niveau de vie est compris dans un intervalle de largeur de 600 €. Environ 1,9 % des ménages ont un niveau de vie annuel net situé entre 13 200 et 13 800 euros (autour du Smic), tandis qu'après redistribution, 2,6 % des ménages sont à ce niveau.

Le système socio-fiscal réduit le rapport inter-décile⁹ de 42 %, de 6,1 à 3,5 (cf. tableau 1). Du fait de ces transferts, le niveau de vie plafond des ménages du premier décile croît de 55 %, celui du deuxième décile augmente de 15 %, alors que le niveau de vie plancher des ménages du dernier décile diminue de 10 % (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Seuils des déciles de niveaux de vie avant et après redistribution

	Niveau de vie (en €/an)					Variation de net à disponible
	initial	net	Variation d'initial à net	disponible	Variation d'initial à disponible	
D1	8 300	6 900	-17%	10 700	+29%	+55%
D2	13 690	11 650	-15%	13 360	-2%	+15%
D3	17 700	14 800	-16%	15 450	-13%	+4%
D4	21 510	17 430	-19%	17 390	-19%	-0%
D5	25 160	20 070	-20%	19 640	-22%	-2%
D6	29 310	23 010	-21%	22 160	-24%	-4%
D7	34 270	26 650	-22%	25 280	-26%	-5%
D8	41 250	31 900	-23%	29 600	-28%	-7%
D9	55 060	42 110	-24%	37 710	-32%	-10%
Rapport interdécile	6,6	6,1	-8%	3,5	-47%	-42%

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine

Source : modèle de micro-simulation Saphir 2014, DG Trésor.

IV-Les prestations sociales réduisent plus les inégalités de niveau de vie que les impôts directs

Nous analysons ici l'effet des différents éléments du système socio-fiscal sur les inégalités de niveaux de vie, mesurées par l'indice de Gini. Cet indice synthétique varie entre 0 et 1 : il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les niveaux de vie seraient égaux ; l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

1. Comment mesurer le caractère redistributif d'une prestation ou d'un prélèvement ?

L'impact redistributif d'un transfert ou d'un prélèvement dépend de sa progressivité. Un impôt est dit « progressif » lorsque son taux moyen croît avec les niveaux de vie. En particulier,

⁹ Le rapport inter-décile est une mesure d'inégalité : il rapporte le 9^e décile de niveau de vie au 1^{er} décile.

un impôt par tranche dont le taux marginal est croissant (comme l'impôt sur le revenu) est progressif. Une prestation est également qualifiée de « progressive » lorsque son montant rapporté au revenu décroît avec le niveau de vie : par exemple, les allocations familiales (qui sont forfaitaires et donc indépendantes du revenu) sont progressives.

Cependant, la progressivité d'un impôt ou d'une prestation ne suffit pas à mesurer sa redistributivité. L'impact redistributif dépend également du montant du prélèvement ou de la prestation : à progressivité fixée, plus le montant du transfert est élevé, plus la redistribution opérée est conséquente. Un impôt très progressif peut être faiblement redistributif si son poids relatif au revenu est très faible et/ou concerne peu de personnes.

2. Contributions à la réduction des inégalités de niveaux de vie

Le système socio-fiscal français réduit significativement les inégalités initiales de niveau de vie. L'indice de Gini mesure les inégalités de niveau de vie observées dans une société. Il diminue de 0,38 à 0,30 grâce à la redistribution opérée par les prestations (allocations logement, prestations familiales, minima sociaux et RSA activité) et les prélèvements (impôt sur le revenu et taxe d'habitation).

Les différents dispositifs socio-fiscaux ne contribuent pas de la même façon à la diminution des inégalités. Les prestations représentent 61 % de la baisse des inégalités de niveau de vie (cf. tableau 2). Elles sont plus progressives que les prélèvements, car les montants versés sont fixes (allocations familiales) ou décroissent avec les revenus initiaux. Les prestations les plus progressives sont les allocations logement et les minima sociaux ; les moins progressives sont les prestations familiales. En effet, les allocations familiales ne sont pas conditionnées aux ressources des ménages ; en outre, des ménages relativement aisés peuvent bénéficier de la Paje.

Si les impôts directs sont moins progressifs que les prestations, leur contribution à la diminution des inégalités de niveaux de vie est significative, car ils représentent un transfert bien plus élevé. L'impôt sur le revenu contribue le plus à la réduction des inégalités (pour 39 %). C'est l'impôt direct le plus progressif dans le champ de redistribution choisi, et son produit est important (7 % du revenu disponible des ménages).

Tableau 2 : Effets détaillés des prestations et prélèvements du système socio-fiscal français sur les inégalités de niveau de vie

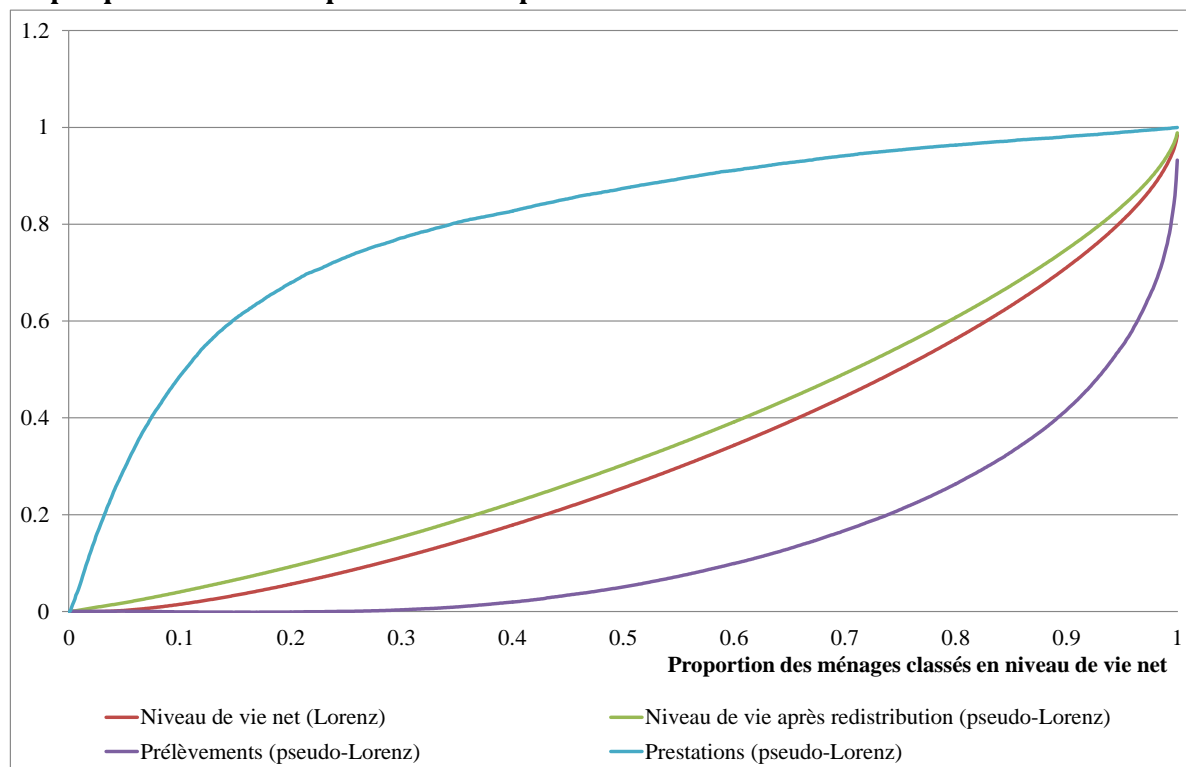
	Masse financière (en % du revenu disponible)	Part de la contribution à la diminution du Gini
Prestations	5%	61%
Allocations logement	1%	21%
Prestations familiales	2%	15%
<i>dont AF</i>	1%	6%
<i>dont Paje</i>	1%	4%
<i>dont ASF</i>	0%	1%
<i>dont CF</i>	0%	1%
<i>dont ARS</i>	0%	2%
Minima sociaux	1%	24%
<i>dont RSA socle</i>	1%	9%
<i>dont AAH</i>	1%	9%
<i>dont ASPA</i>	0%	5%
RSA activité	0%	2%
Prélèvements	9%	39%
Impôt sur le revenu	7%	39%
<i>dont PPE</i>	0%	1%
Taxe d'habitation	1%	-0%

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : modèle de micro-simulation Saphir 2014, DG Trésor.

Les résultats obtenus sont globalement cohérents avec ceux de *France portrait social* (FPS) 2013, bien que portant sur un champ de redistribution légèrement différent (FPS inclut, contrairement à cette fiche, la CSG (hors maladie), la CRDS et les cotisations famille), et issus de données différentes : la législation et les revenus utilisés ici sont ceux de 2014, alors que FPS porte sur 2012.

Graphique 3 : Effets des prestations et prélèvements sur la distribution des niveaux de vie



Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : modèle de micro-simulation Saphir 2014, DG Trésor.

La courbe de Lorenz est la représentation graphique de la fonction qui, à la part des détenteurs d'une part d'une grandeur, associe la part de la grandeur détenue (X % des ménages détiennent Y % des valeurs totales, X étant l'abscisse du graphique et Y son ordonnée). Une pseudo courbe de Lorenz a pour abscisse les ménages classés par une autre valeur (ici, les ménages sont triés par niveau de vie net croissant).

Cette étude exclut la redistribution opérée entre le revenu initial et le revenu net, réalisée par le financement de la protection sociale (cotisations sociales non contributives, CSG et CRDS). Les cotisations et contributions sociales, ainsi que les prestations maladie opèrent en effet elles aussi une redistribution verticale :

- Les cotisations salariales et patronales (hors retraite et chômage dans cette étude), la CSG et la CRDS, sont quasiment proportionnelles aux revenus, et sont donc assez peu progressives.
- Ces prélèvements financent des services publics, dont il conviendrait d'évaluer l'impact sur les inégalités de niveau de vie. Il ne s'agit pas nécessairement de redistribution verticale : à titre d'exemple, les prestations maladie ne visent pas spécifiquement les ménages les plus modestes ; elles réalisent néanmoins des transferts entre ménages, qu'il serait utile d'explicitier¹⁰. En outre, certains prélèvements financent des services

¹⁰ Duval J., Lardellier R., « La redistribution verticale induite par l'assurance maladie », in *Les comptes nationaux de la santé 2011*, coll. « Études et statistiques », 2012, Drees.

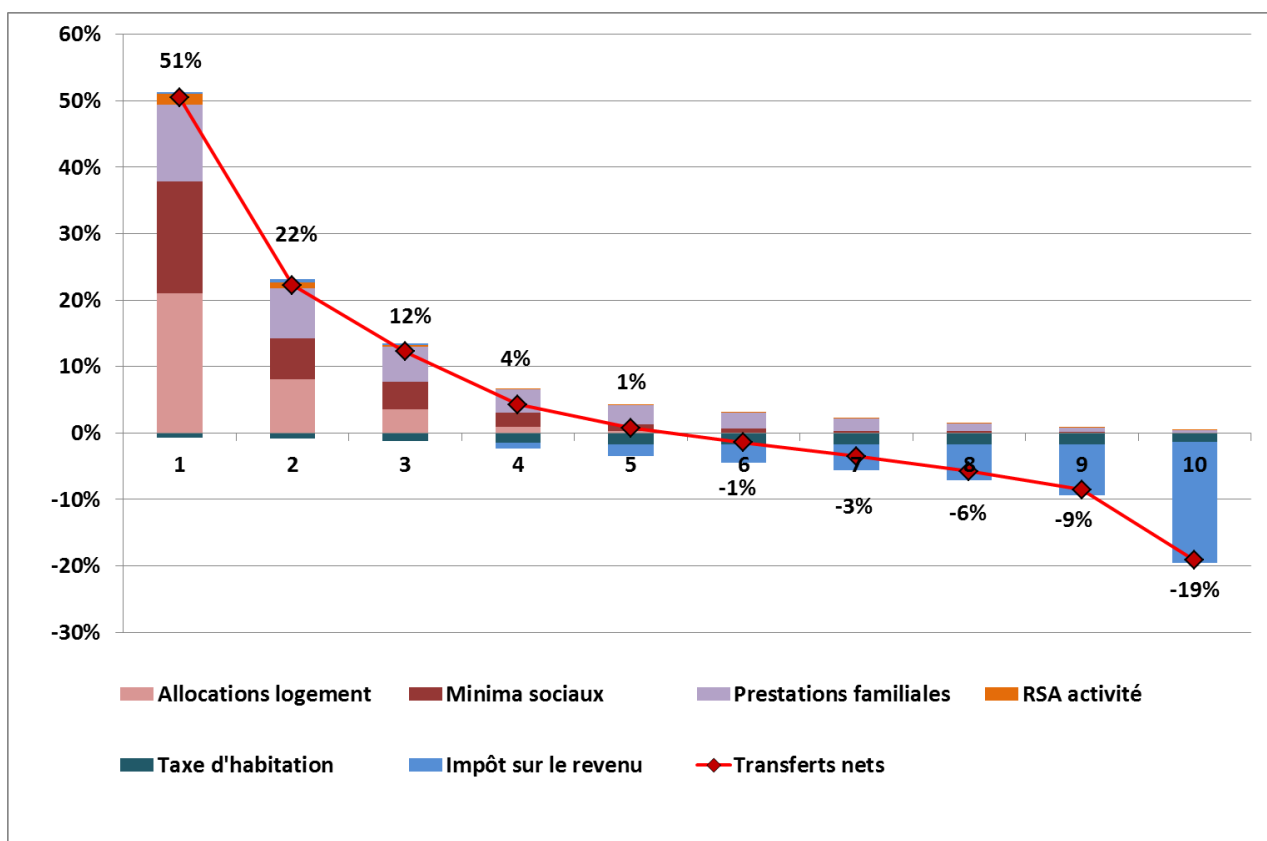
pour lesquelles l'information statistique nécessaire à leur individualisation n'est pas disponible (formation, construction).

V-Part des transferts dans le revenu des ménages

Les ménages des cinq premiers déciles de niveau de vie disponible sont globalement bénéficiaires nets de la redistribution, tandis que ceux des cinq déciles suivants sont globalement contributeurs nets (cf. graphique 4). Le premier décile est de loin le plus bénéficiaire de la redistribution (pour 51 % de son revenu disponible, contre 22 % pour le 2^e décile) tandis que le dernier décile est de loin le plus contributeur (à hauteur de 19 % de son revenu disponible contre 9 % pour le neuvième décile).

Les prestations sociales soutiennent fortement le revenu disponible des ménages des premiers déciles de niveau de vie (elles représentent 51 % du revenu disponible des ménages du premier décile). L'impôt sur le revenu ne diminue le revenu des ménages qu'à partir du 4^e décile, et sa part dans le revenu disponible augmente fortement avec le décile (18 % pour le 10^e décile contre 8 % pour le 9^e).

Graphique 4 : Transferts aux ménages, en pourcentage de leur revenu disponible, par décile de niveau de vie disponible



Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : modèle de micro-simulation Saphir 2014, DG Trésor.

Note de lecture : les ménages du 3^e décile sont globalement bénéficiaires nets au système socio-fiscal, à hauteur de 12 % de leur revenu disponible :

- Ils contribuent pour environ 1 % de leur revenu disponible en taxe d'habitation.
- En revanche, 13 % de leur revenu disponible est constitué de prestations sociales : 3,5 % d'allocations logement, 5 % de prestations familiales, 4 % de minima sociaux, 0,3 % de RSA activité

Fiche 4. La prime pour l'emploi et le revenu de solidarité active

La prime pour l'emploi (PPE) et le revenu de solidarité active (RSA) partagent les objectifs de soutien aux revenus et d'incitation à la reprise ou au maintien dans l'emploi des personnes à bas revenus d'activité. Le choix a été fait lors de l'instauration du RSA de maintenir la PPE en faisant du premier un acompte de la seconde : un mécanisme d'imputation partielle de la prestation (RSA « activité ») sur le crédit d'impôt (PPE) est donc prévu lorsque les deux dispositifs se chevauchent.

I. La Prime pour l'emploi (PPE)

Créée en 2001, la PPE répond à un double objectif économique de soutien au revenu des travailleurs à bas revenus et d'incitation à la reprise ou à la poursuite d'une activité professionnelle.

Elle prend la forme d'un crédit d'impôt sur le revenu assis sur les revenus d'activité compris entre certaines bornes (3 743 € au minimum, et montant maximum dépendant de la composition familiale - voir annexe 1). Elle est soumise à conditions de ressources (cette condition portant sur les ressources totales du foyer) et son montant est fonction des revenus d'activité individuels de chacun des membres du foyer fiscal, quel que soit leur âge (les moins de 25 ans y sont donc éligibles).

La PPE est versée annuellement, lors de l'imposition des revenus de l'année n-1. 5,9 millions de foyers étaient bénéficiaires en 2013 pour une dépense fiscale totale estimée à 2,4 Mds€.

II. Le revenu de solidarité active (RSA)

Le RSA assure un revenu minimum aux personnes sans ressources (RSA « socle »), tout en constituant un complément de revenu durable pour les personnes à faibles revenus d'activité (RSA « activité »)¹¹. Il associe donc à un objectif incitatif de reprise ou maintien dans l'emploi un objectif redistributif de soutien au revenu des travailleurs pauvres.

Le RSA a été généralisé par la loi du 1er décembre 2008 qui a également modifié les modalités de calcul de la prime pour l'emploi. Il est ouvert aux personnes de plus de 25 ans et, sous condition, aux personnes de moins de 25 ans¹². Il est versé mensuellement aux « foyers RSA » (qui diffèrent du foyer fiscal, car ils tiennent compte notamment des concubins) sur la base de déclarations de ressources trimestrielles. Elle est familialisée : son montant varie en fonction de l'ensemble des ressources du ménage et de ses revenus d'activité (voir annexe 2 pour plus de détail).

¹¹ Si le foyer dispose de revenus d'activité, le RSA prend la forme d'un complément de ressources si les revenus d'activité sont inférieurs à un montant minimum garanti. Le montant du RSA est égal à la différence entre ce montant minimum garanti et les revenus d'activité du foyer. On parle alors de RSA chapeau ou RSA d'activité.

¹² Ces conditions sont assez restrictives : moins de 30 000 jeunes bénéficient du RSA.

Le montant de droit à RSA est calculé chaque trimestre, en fonction des ressources du trimestre précédent. Il est versé mensuellement.

Son coût s'élevait en 2012 à environ 9,6 Mds€, dont 8,15 Mds€ au titre du RSA socle et 1,48 Md€ au titre du RSA activité¹³. Au 30 juin 2013, il est versé à 2 229 000 foyers allocataires dans la France entière¹⁴.

III. Articulation entre le RSA et la PPE

Le RSA activité perçu l'année N constitue une avance sur le droit à PPE de l'année suivante au titre des revenus perçus en N et vient donc en déduction de celle-ci (voir annexe 3). Une prime résiduelle est versée à tous les foyers dont les droits à PPE sont supérieurs au RSA perçu. Les foyers non éligibles au RSA « activité » ou n'y recourant pas continuent à percevoir l'intégralité de la PPE à laquelle ils peuvent prétendre.

Ainsi, à revenus constants par trimestre, le revenu de solidarité active se combine avec la PPE jusqu'à 12 475 € pour un célibataire et 22 455 € pour un couple. Sur ces tranches de revenus, c'est le système le plus favorable des deux qui est retenu et donc le montant maximal qui sera versé, le RSA fonctionnant comme un acompte non remboursable.

¹³ Source : ADF (prévisions) pour le RSA socle ; PAP du programme 304 annexé au PLF 2014 pour le RSA activité.

¹⁴ Source : DREES, études et résultats n°864 (janvier 2014) – les allocataires du RSA fin juin 2013.

Annexe 1

Présentation de la prime pour l'emploi (PPE)

1. Principe

La prime pour l'emploi (PPE) est attribuée aux foyers fiscaux dont l'un au moins des membres exerce une activité professionnelle et dont les revenus ne dépassent pas certaines limites.

Il s'agit d'un crédit d'impôt : le montant de la PPE est, selon le cas, automatiquement déduit de l'impôt sur le revenu à payer ou versé par chèque ou virement du Trésor public.

2. Conditions pour en bénéficier

Exercice d'une activité professionnelle :

Au moins l'un des membres du foyer fiscal doit exercer une activité professionnelle.

L'activité peut être exercée à temps plein ou à temps partiel.

L'activité peut être salariée ou non salariée.

Revenu fiscal de référence du foyer inférieur à un certain montant :

Pour avoir droit à la PPE en 2014, le revenu fiscal de référence du foyer en 2013 ne doit pas dépasser :

16 251 € pour les personnes célibataires, veuves ou divorcées,

32 498 € pour les personnes soumises à une imposition commune.

Ces montants sont augmentés de 4 490 € (2 445 € en cas de garde alternée) par demi-part supplémentaire de quotient familial.

Revenus d'activité individuels compris entre certaines limites :

Les revenus d'activité de 2013 de chaque personne susceptible de bénéficier de la PPE dans le foyer fiscal doivent être compris entre 3 743 € et un plafond fixé selon la situation familiale (cf. ci-après).

En cas de travail à temps partiel ou sur une partie de l'année, le revenu net est recalculé sur une année entière grâce à un coefficient de conversion.

Situation familiale	Montant maximum des revenus d'activité
Personne célibataire, divorcée, sans enfant ou avec des enfants qu'elle n'élève pas seule	17 451 €
Personne veuve	17 451 €
Personne mariée ou liée par un PACS lorsque chacun des conjoints exerce une activité lui procurant au moins 3 743 €	17 451 €
Personne à charge du foyer fiscal et exerçant une activité professionnelle lui procurant au moins 3 743 €	17 451 €
Personne mariée ou liée par un PACS lorsque seul l'un des 2 conjoints occupe un emploi lui procurant au moins 3 743 € (couple mono-actif)	26 572 €
Personne célibataire ou divorcée élevant seule un ou plusieurs enfants à charge	26 572 €

Non assujettissement à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) : aucun des membres du foyer fiscal ne doit être soumis à l'ISF au 1^{er} janvier 2013.

3. Montant de la PPE

Le montant de la PPE est indiqué sur l'avis d'imposition sur le revenu. La PPE accordée au foyer fiscal est égale à la somme des primes calculées pour chacun de ses membres. A ce total s'ajoutent des majorations pour charge de famille. Le montant du RSA « activité » éventuellement perçu est déduit du montant de la PPE. Le calcul de la PPE obéit aux formules présentées dans le tableau ci-dessous.

Situation de famille	Revenus d'activité en année pleine compris entre	Montant de la prime individuelle	Majorations pour personnes à charge
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Célibataire ▪ Veuf ▪ Divorcé ▪ Marié bi-actif ▪ Personne à charge du foyer exerçant une activité professionnelle rémunérée au moins 3743 € 	<p>3743 < R < 12475</p> <p>12475 < R < 17451</p>	<p>$R \times 7,7\%$</p> <p>$(17\,451 - R) \times 19,3\%$</p>	36 € x personnes à charge
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Marié mono-actif 	<p>3743 < R < 12475</p> <p>12475 < R < 17451</p> <p>17451 < R < 24950</p> <p>24950 < R < 26572</p>	<p>$(R \times 7,7\%) + 83€$</p> <p>$(17\,451 - R) \times 19,3\% + 83€$</p> <p>83€</p> <p>$(26\,572 - R) \times 5,1\%$</p>	<p>36 € x personnes à charge</p> <p>Majoration forfaitaire : 36 €</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Célibataire ▪ Veuf ▪ Divorcé (en situation de parent isolé) 	<p>3743 < R < 12475</p> <p>12475 < R < 17451</p> <p>17451 < R < 24950</p>	<p>$R \times 7,7\%$</p> <p>$(17\,451 - R) \times 19,3\%$</p> <p>0</p>	<p>1re personne : 72€</p> <p>Autres : 36€</p> <p>Majoration forfaitaire : 72€</p>

A compter de 2014, la PPE sera versée pour la première fois dans le département de Mayotte, après application d'un coefficient de 0,74 pour tenir compte du différentiel entre le salaire minimum mahorais et le SMIC.

4. Versement

La PPE est versée annuellement, lors de l'imposition des revenus de l'année n-1. Elle ne l'est pas lorsque son montant avant imputation est inférieur à 30 €.

Pour les personnes imposables

La PPE vient automatiquement en déduction de l'impôt sur le revenu du foyer fiscal.

Si le montant de l'impôt sur le revenu du foyer est inférieur à la PPE, la différence est versée par chèque ou virement du Trésor public. Le versement est effectué lorsque la somme due est au moins égale à 8 €.

Pour les personnes non imposables

L'intégralité de la PPE est versée par virement ou chèque du Trésor public.

Annexe 2

Présentation du RSA

Le RSA est versé aux « foyers RSA » éligibles qui sont constitués de l'allocataire, de son conjoint éventuel (quel que soit le statut de l'union) et de leurs personnes à charge de moins de 25 ans lorsque leur rattachement est profitable. Le foyer RSA diffère donc du foyer fiscal.

1. Les conditions

Condition d'âge :

- avoir 25 ans ou plus ou,
- pour les personnes ayant moins de 25 ans : avoir un enfant à naître ou à sa charge ou avoir travaillé 3214 heures (soit l'équivalent de deux ans à temps plein) durant les trois dernières années.

Condition de revenu : les ressources du ménage, y compris ses prestations familiales ne doivent pas dépasser un certain montant (cf. montants forfaitaires présentés infra).

2. Le montant

Le RSA est calculé à partir des revenus trimestriels et versé mensuellement. Le montant de l'allocation est égal à la différence entre le montant maximal de RSA (montant forfaitaire + 62 % des revenus d'activité du ménage) et les ressources du ménage¹⁵. Il est calculé selon la formule suivante :

RSA englobant = (Montant forfaitaire + 62 % des revenus d'activité du ménage) - (Ressources du ménage + Forfait d'aide au logement)

• **Montant forfaitaire** : il est déterminé en fonction de la composition du ménage. Ce montant peut être majoré durant une période limitée si le (la) bénéficiaire est isolé(e) avec au moins un enfant à charge ou enceinte.

Montants Forfaitaires		
Nombre d'enfant(s)	Personne vivant seul(e)*	Person ne vivant en couple
0	499.31 €	748.97 €
1	748.97 €	898.76 €
2	898.76 €	1048.55 €
par enfant en plus	199.72 €	199.72 €

* Ces montants sont majorés, sous certaines conditions, pour les personnes isolées.

• **Revenus d'activité du ménage** : moyenne mensuelle de l'intégralité des revenus d'activité ou assimilés perçus par l'ensemble des membres du ménage sur le trimestre précédent (salaires, revenus de stage de formation, revenus d'une activité indépendante...).

¹⁵ Si les allocations logement sont supérieures au forfait logement, le forfait logement est ajouté aux ressources. Les allocations logement ne sont alors pas comptées dans le total de ressources.

• **Ressources du ménage** : moyenne mensuelle des ressources du ménage perçues sur le trimestre précédent (revenus d'activité, pensions alimentaires, rentes, indemnités de chômage...) et certaines prestations familiales perçues le mois d'examen du droit (allocations familiales...).

• **Forfait d'aide au logement** : les aides au logement sont prises en compte de façon forfaitaire, si elles sont supérieures au forfait¹⁶ :

- 59,92 € pour une personne seule

- 119,84 € pour 2 personnes

- 148,3 € pour 3 personnes ou plus

• **Montant du RSA socle**

Le RSA socle est une allocation différentielle (1 € de ressources supplémentaires réduit le RSA socle d'1 €) :

$$RSA^{Socle} = \max(0, (\text{montant forfaitaire} - \text{Ressources} - \text{forfait logement}))$$

Un allocataire perçoit donc du RSA socle tant que ses ressources sont inférieures au montant forfaitaire moins le forfait logement; pour une personne seule, ce seuil s'élève à 499,31 – 59,92 = 439,39 € (au 1^{er} janvier 2014).

Le RSA socle est majoré pour les familles monoparentales. Cette majoration est limitée à une année à partir de l'événement générateur (naissance d'un enfant, déclaration de grossesse, séparation/veuvage).

• **Montant du RSA activité**

Le RSA activité se déduit du RSA englobant : $RSA^{Activité} = \max(0, RSA^{Englobant} - RSA^{Socle})$

• Le RSA dans son ensemble est non imposable, et exonéré de CSG. En ce qui concerne la CRDS :

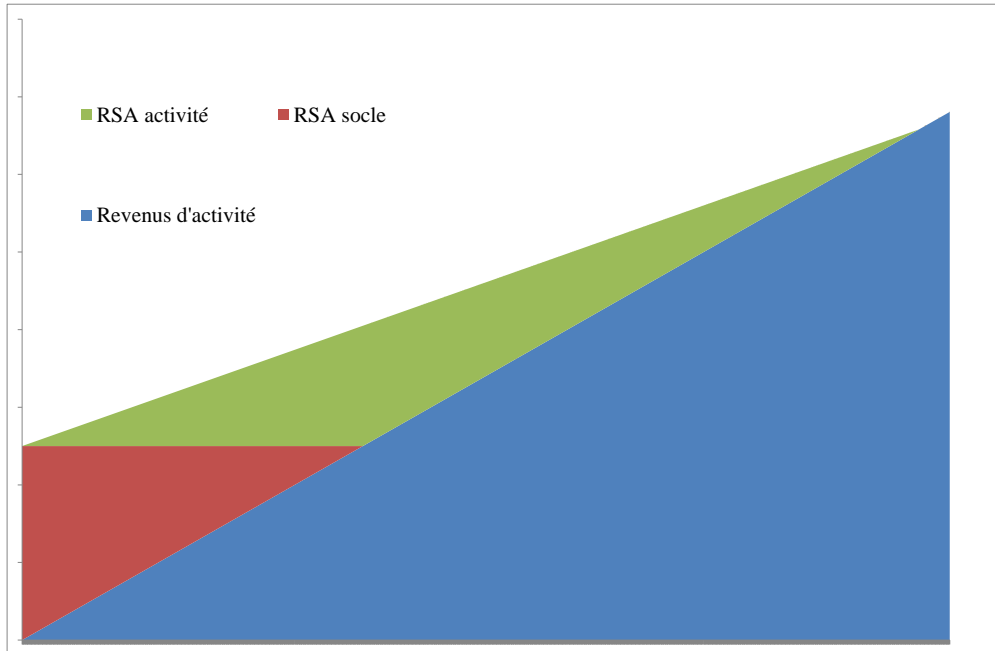
○ En tant que minimum social, le RSA socle n'y est pas soumis ;

○ En tant que prestation sociale (non minimum social), le RSA activité y est soumis, au taux de 0,5 %, sans abattement.

• Le RSA n'est pas versé si son montant est inférieur à 6 €.

¹⁶ Si les allocations logement sont inférieures au forfait, elles sont ajoutées à la base ressources du ménage.

RSA socle et RSA activité en fonction du revenu



Annexe 3

L'articulation RSA « activité » / PPE

Les deux mesures ayant des objectifs proches, la mise en place du RSA en 2009 a nécessité une articulation avec le dispositif existant de la PPE. Le principe retenu est le suivant : les ménages ne peuvent cumuler intégralement le bénéfice des deux dispositifs.

L'article 12 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion prévoit que les montants perçus au titre du RSA activité s'imputent sur le montant de la PPE due au titre de cette même année.

Ce dispositif est applicable depuis l'imposition des revenus de 2009 en métropole et depuis le 1er janvier 2011 dans les départements d'outre-mer (articles 28 et 29 de la loi précitée).

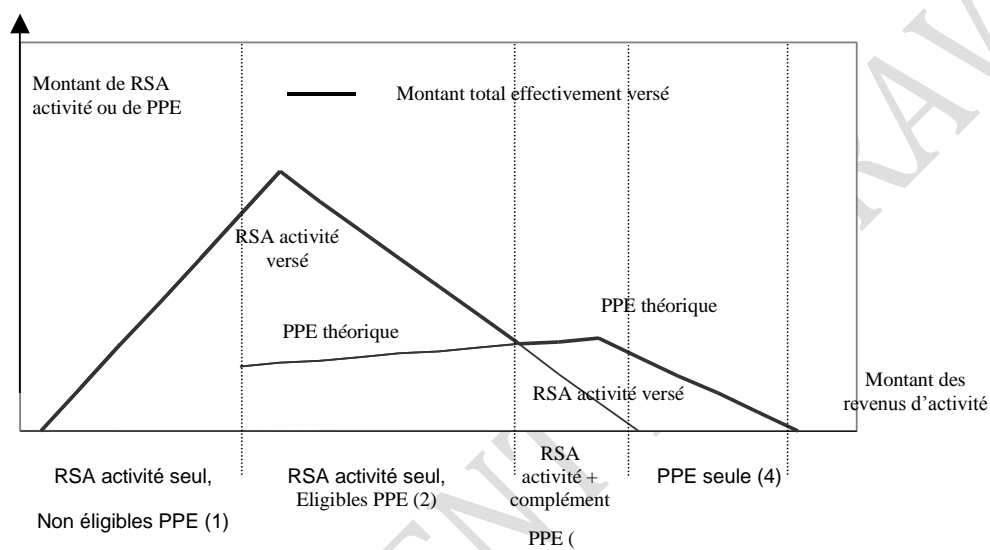
En pratique, le RSA activité est versé mensuellement en année n sur la base de revenus trimestriels, puis il est déduit de la PPE due l'année n+1 (au titre des revenus de l'année n), dans la limite du montant de PPE dû.

L'imputation du RSA activité sur la PPE est effectuée différemment selon le statut de l'union. La règle est que le RSA activité perçu par le foyer RSA est imputé :

- entièrement au foyer fiscal de l'allocataire et de son éventuel conjoint s'il y a déclaration fiscale jointe ;
- à parts égales, au foyer fiscal de l'allocataire et de son conjoint s'il y a déclaration séparée.

Le schéma suivant illustre, de façon simplifiée, l'articulation entre le RSA et la PPE, selon les différentes configurations suivantes :

- ménages percevant du RSA, non éligibles à la PPE (1) ;
- ménages percevant seulement du RSA, éligibles à la PPE, PPE non versée (2) : leur montant de PPE est inférieur ou égal à leur montant de RSA ;
- ménages percevant du RSA et un complément correspondant à la différence entre la PPE calculée et le RSA déjà perçu (3) : leur montant de PPE calculée est supérieur à leur montant de RSA ;
- ménages percevant seulement de la PPE (4).



Le montant effectivement versé correspond au RSA activité seul (1 et 2), au RSA activité augmenté d'un complément (3) ou à la PPE seule (4).

Fiche 5. Lien entre revenu disponible et revenu d'activité des salariés

Cette fiche illustre la composition du revenu disponible d'un salarié en fonction de son revenu d'activité, pour différentes compositions familiales. Elle explicite les transferts opérés par le système socio-fiscal : revenu de solidarité active, allocation logement¹⁷, prestations familiales¹⁸, impôt sur le revenu (dont la prime pour l'emploi), et taxe d'habitation¹⁹.

Cette analyse est réalisée à l'aide de la maquette Paris, représentative de la législation en vigueur en 2014. On étudie trois cas-types : un célibataire, un couple monoactif avec deux enfants, et un couple biactif avec deux enfants. On suppose que les seuls revenus sont tirés d'une activité salariée dans le secteur privé²⁰. Si le revenu est inférieur au Smic, le salarié est supposé travailler à temps partiel, payé au Smic horaire ; dès que son revenu dépasse le Smic, il est supposé travailler à temps plein. Enfin, on suppose que le ménage recourt au RSA.

Le système socio-fiscal français fait dépendre les impôts et les prestations des revenus des années passées : pour les calculer, on suppose que la situation du salarié est stable, c'est-à-dire que son salaire est constant en part du Smic, et que sa quotité de travail n'évolue pas. Ces résultats ne permettent donc pas d'évaluer les gains à la reprise d'emploi à court terme.

1. Célibataire sans enfant

Le revenu disponible d'un salarié qui travaille un jour par semaine au Smic (soit 0,2 Smic) se compose ainsi :

- Son salaire brut s'élève à 289 €/mois ;
- Ses cotisations sociales salariés s'élèvent à 40 €/mois; la CSG et la CRDS à 23 €/mois. Son salaire net vaut donc 226 € ;
- Il perçoit 356 € de RSA : 217 € de RSA socle et 139 € de RSA activité ;
- Il touche également 271 € d'allocations logement ;
- Il ne paie pas d'impôt sur le revenu et ne bénéficie pas de la prime pour l'emploi ;

Son revenu disponible s'élève donc à 852 €. En comparaison, le revenu disponible d'un célibataire sans enfant au Smic à temps plein s'élève à 1 207 € : le revenu salarial supérieur se traduit par des montants plus faibles d'allocation logement et de RSA (cf. tableau 1).

¹⁷ On suppose que le ménage est locataire et paie un loyer équivalent au loyer plafond de la zone 2.

¹⁸ Allocations familiales et allocation de rentrée scolaire pour les configurations familiales étudiées ici. D'autres configurations familiales seraient concernées par l'allocation de soutien familial, la prestation d'accueil du jeune enfant ou le complément familial.

¹⁹ On suppose que le ménage est soumis au taux moyen de TH de la zone 2.

²⁰ S'il avait travaillé dans le secteur public (qu'il soit fonctionnaire ou contractuel de la fonction publique), la seule différence aurait porté sur les cotisations ; le reste du système socio-fiscal ne dépend pas du secteur d'activité.

Tableau 1 : Décomposition du revenu disponible d'un célibataire

	0,2 Smic		0,5 Smic		1 Smic		2 Smic	
	Montant	Part du RD (en %)	Montant	Part du RD (en %)	Montant	Part du RD (en %)	Montant	Part du RD (en %)
Revenu brut	289	34	722	72	1444	120	2888	143
Cotisations salariales et contributions sociales	-63	-7	-158	-16	-316	-26	-633	-31
Impôt sur le revenu	0	0	0	0	-8	-1	-179	-9
Taxe d'habitation	0	0	-2	0	-20	-2	-56	-3
Allocation logement	271	32	219	22	26	2	0	0
RSA socle	217	25	0	0	0	0	0	0
RSA activité	139	16	227	23	48	4	0	0
Prime pour l'emploi	0	0	0	0	33	3	0	0
Revenu disponible	852	100	1007	100	1207	100	2020	100

Source : Maquette de cas-types Paris, législation 2014, DG Trésor.

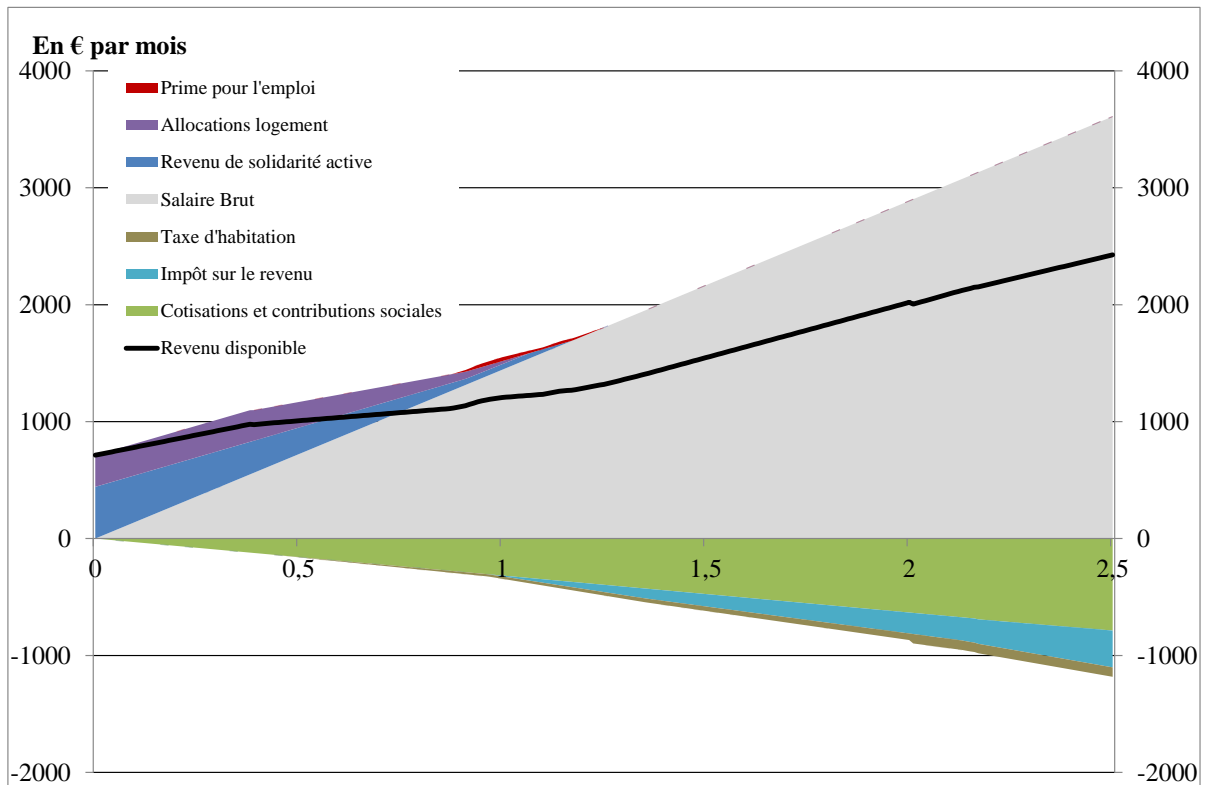
Les différents transferts du système socio-fiscal ne portent pas sur l'intégralité de la distribution des revenus :

- Les prestations sociales soutiennent les revenus modestes :
 - Les allocations logement sont constantes jusqu'à un revenu de 0,4 Smic (cf. figure 1), elles diminuent ensuite pour s'annuler pour un revenu de 1,05 Smic.
 - Le RSA s'annule pour un revenu d'environ 1,2 Smic.
- À partir de 0,45 Smic, le célibataire ne bénéficie plus d'exonération de taxe d'habitation : il bénéficie toutefois d'un dégrèvement jusqu'à 2 Smic, au-delà, il paie le montant plein de TH.
- Un célibataire acquitte l'impôt sur le revenu à partir d'environ 1 Smic.

La prime pour l'emploi représente 33 € par mois pour un célibataire ayant pour revenu 1 Smic (soit 2 % de son salaire brut). Ce montant est dépendant de l'hypothèse de recours au RSA activité, du fait de l'imputation du RSA activité sur la PPE : en cas de non recours, la PPE majorerait le revenu d'un célibataire de 57 € par mois.

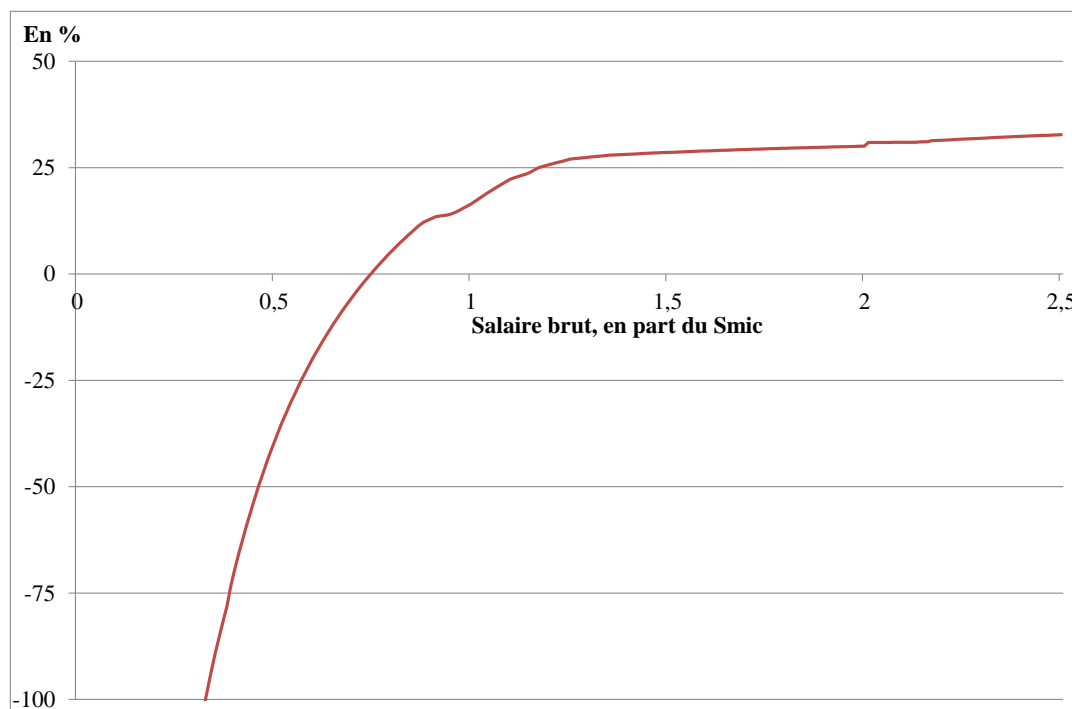
Globalement, le revenu disponible augmente avec le salaire brut ; néanmoins, le taux moyen de prélèvements nets (y compris prestations sociales) augmente également avec le salaire brut (cf. figure 2). Négatif jusqu'à 0,75 Smic (les transferts sont alors supérieurs aux prélèvements), il croît pour atteindre 33 % pour un célibataire ayant des revenus d'activité de 2,5 Smic.

Figure 1 : Décomposition du revenu disponible d'un célibataire en fonction du salaire brut perçu, exprimé en part du Smic mensuel



Source : Maquette de cas-types Paris, législation 2014, DG Trésor.

Figure 2 : Taux moyen de prélèvements nets d'un célibataire en fonction du salaire brut perçu, exprimé en part du Smic mensuel



Source : Maquette de cas-types Paris, législation 2014, DG Trésor.

Lecture : Le taux moyen de prélèvements nets d'un célibataire au Smic est de 16 % : les prélèvements (cotisations sociales, CSG, CRDS, impôt sur le revenu et taxe d'habitation) diminués des prestations reçues, représentent 16 % de son salaire brut.

2. Couple biactif avec 2 enfants

On considère désormais le cas d'un couple biactif avec deux enfants :

- L'un des membres du couple est supposé travailler à temps plein et être payé au Smic, et on fait varier les revenus de l'autre.
- Les enfants sont âgés de 6 et 10 ans ; on ne tient pas compte des prestations et des crédits d'impôts liés au mode de garde des enfants.²¹

Le revenu disponible d'un couple biactif avec 2 enfants est croissant avec les revenus d'activité perçus (cf. figure 3). Pour les faibles revenus, il est majoré par les prestations sociales (RSA, allocations logement) ainsi que par la PPE (au maximum, la PPE du couple atteint 97 € par mois). Le couple biactif perçoit également des prestations familiales : les allocations familiales (quel que soit le niveau de revenu) et l'allocation de rentrée scolaire (réservée aux ménages modestes).

Les allocations logement sont décroissantes, et s'annulent pour un revenu (du conjoint) d'environ 1 Smic. Le RSA s'annule pour un revenu d'environ 1,2 Smic. La famille n'est pas concernée par l'exonération de taxe d'habitation, du fait des revenus du 2^{ème} conjoint, mais

²¹ Comme la prestation d'accueil du jeune enfant (CMG ou CLCA), ou les crédits d'impôt pour la garde d'enfants à l'extérieur du domicile ou pour l'emploi d'un salarié à domicile.

bénéficie toutefois d'un dégrèvement jusqu'à un revenu du 1er conjoint de 1,5 Smic. Ils paient également l'impôt sur le revenu à partir d'environ 1 Smic.

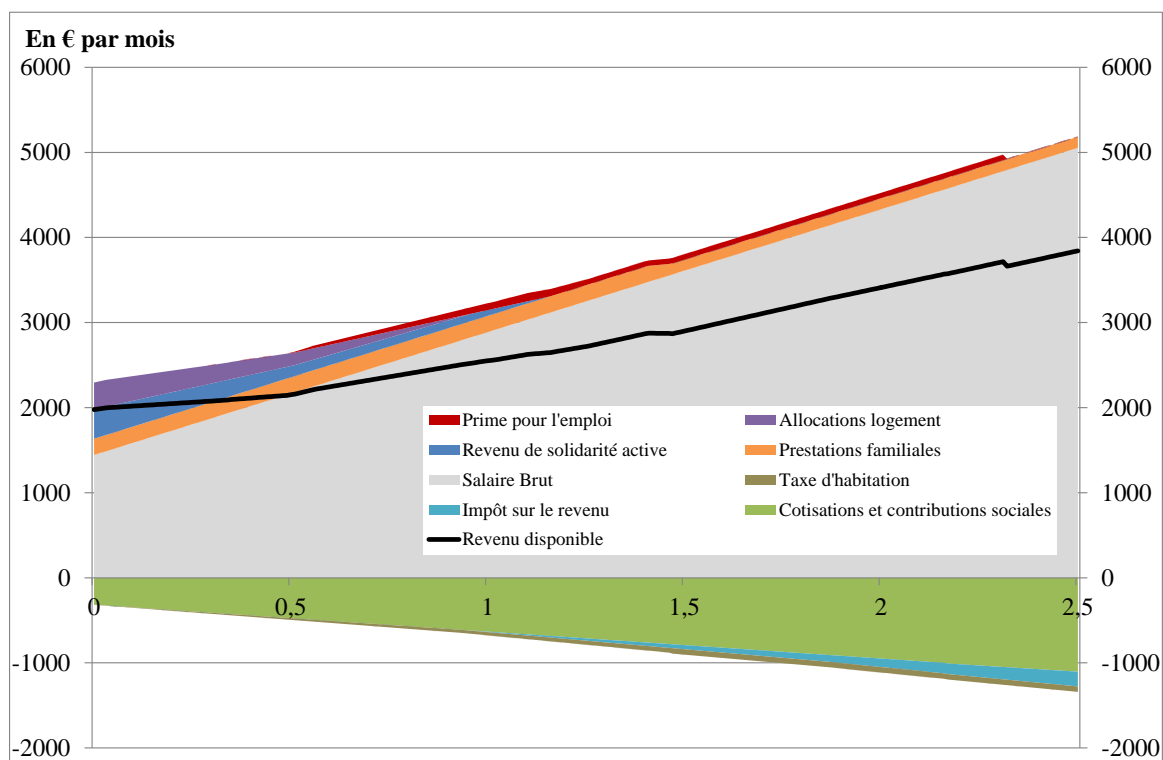
Le taux moyen de prélèvements nets augmente avec le niveau de revenu (cf. figure 4). Il est nul si le second apporteur de ressources travaille à mi-temps, s'élève à 12 % lorsque les deux conjoints gagnent chacun le Smic et de 21 % lorsqu'ils gagnent respectivement 1 et 2 Smic.

Tableau 2 : Décomposition du revenu disponible d'un couple biactif avec deux enfants (à salaire d'un des conjoints fixé à 1 Smic)

	0,2 Smic		0,5 Smic		1 Smic		2 Smic	
	Montant	Part du RD (en %)	Montant	Part du RD (en %)	Montant	Part du RD (en %)	Montant	Part du RD (en %)
Revenu brut	1733	85	2166	101	2888	113	4332	127
Cotisations salariales et contributions sociales	-380	-19	-475	-22	-633	-25	-949	-28
Impôt sur le revenu	0	0	0	0	-6	0	-100	-3
Taxe d'habitation	-9	0	-20	-1	-38	-1	-64	-2
Prestations familiales	191	9	191	9	191	7	130	4
Allocation logement	253	12	152	7	0	0	0	0
RSA socle	0	0	0	0	0	0	0	0
RSA activité	260	13	132	6	68	3	0	0
Prime pour l'emploi	0	0	5	0	81	3	63	2
Revenu disponible	2048	100	2152	100	2551	100	3412	100

Source : Maquette de cas-types Paris, législation 2014, DG Trésor.

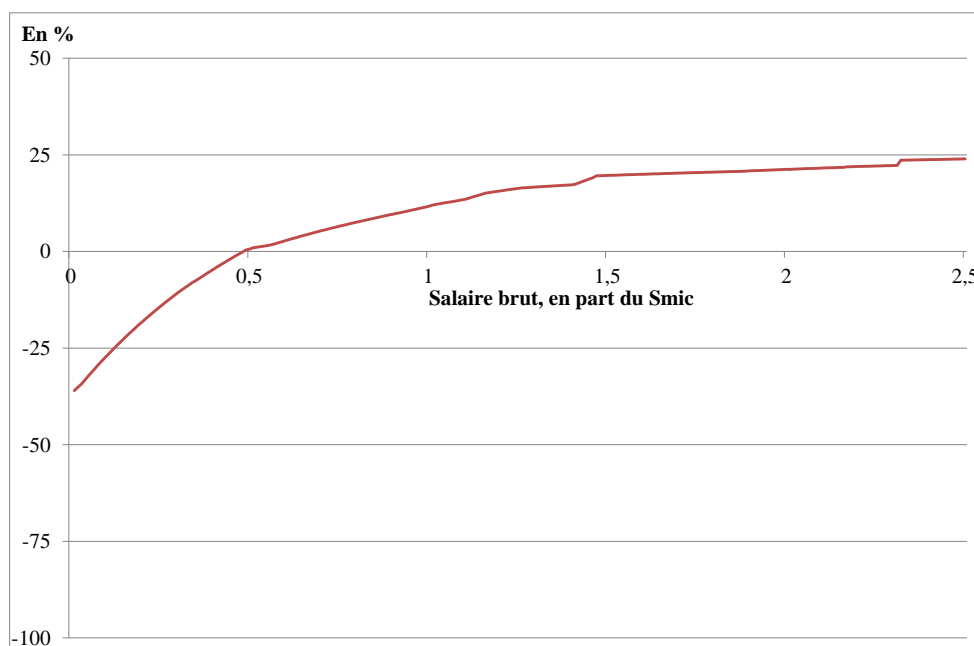
Figure 3 : Décomposition du revenu disponible d'un couple biactif avec deux enfants en fonction du salaire brut perçu, exprimé en part du Smic mensuel (à salaire d'un des conjoints fixé à 1 Smic)



Source : Maquette de cas-types Pâris, législation 2014, DG Trésor.

Note : Le deuxième conjoint est supposé travailler à temps plein, rémunéré au Smic brut mensuel.

Figure 4 : Taux moyen de prélèvements nets d'un couple biactif avec deux enfants en fonction du salaire brut perçu, exprimé en part du Smic mensuel (à salaire d'un des conjoints fixé à 1 Smic)



Source : Maquette de cas-types Paris, législation 2014, DG Trésor.

Lecture : Le taux moyen de prélèvements nets d'un couple biactif avec 2 enfants dont les deux membres travaillent au Smic est de 12 % : les prélèvements diminués des prestations reçues représentent 12 % du revenu brut du couple.

3. Couple monoactif avec deux enfants

On considère désormais le cas d'un couple monoactif, où seul l'un des conjoints travaille. Le revenu disponible d'un couple monoactif avec deux enfants²² est croissant avec les revenus d'activité perçus (cf. figure 5). Pour les faibles revenus, il est majoré par les prestations sociales (RSA, allocations logement). Le couple monoactif perçoit également des prestations familiales : les allocations familiales (quel que soit le niveau de revenu) et l'allocation de rentrée scolaire (réservée aux ménages modestes). Le couple ne perçoit pas de PPE du fait de l'imputation du RSA activité sur la PPE : le montant de RSA activité est supérieur au droit à PPE.

Les allocations logement sont décroissantes à partir de 0,7 Smic, et s'annulent pour un revenu d'environ 2 Smic. Le RSA décroît, et s'annule pour un revenu d'environ 2,2 Smic. La famille bénéficie de l'exonération de taxe d'habitation jusqu'à 0,9 Smic, et bénéficie d'un dégrèvement jusqu'à un revenu du 1^{er} conjoint de 2,5 Smic. Ils paient également l'impôt sur le revenu à partir d'environ 2 Smic.

Le taux moyen de prélèvements nets est négatif jusqu'à un revenu d'environ 1,5 Smic. Il atteint 21 % pour un revenu de 2,5 Smic.

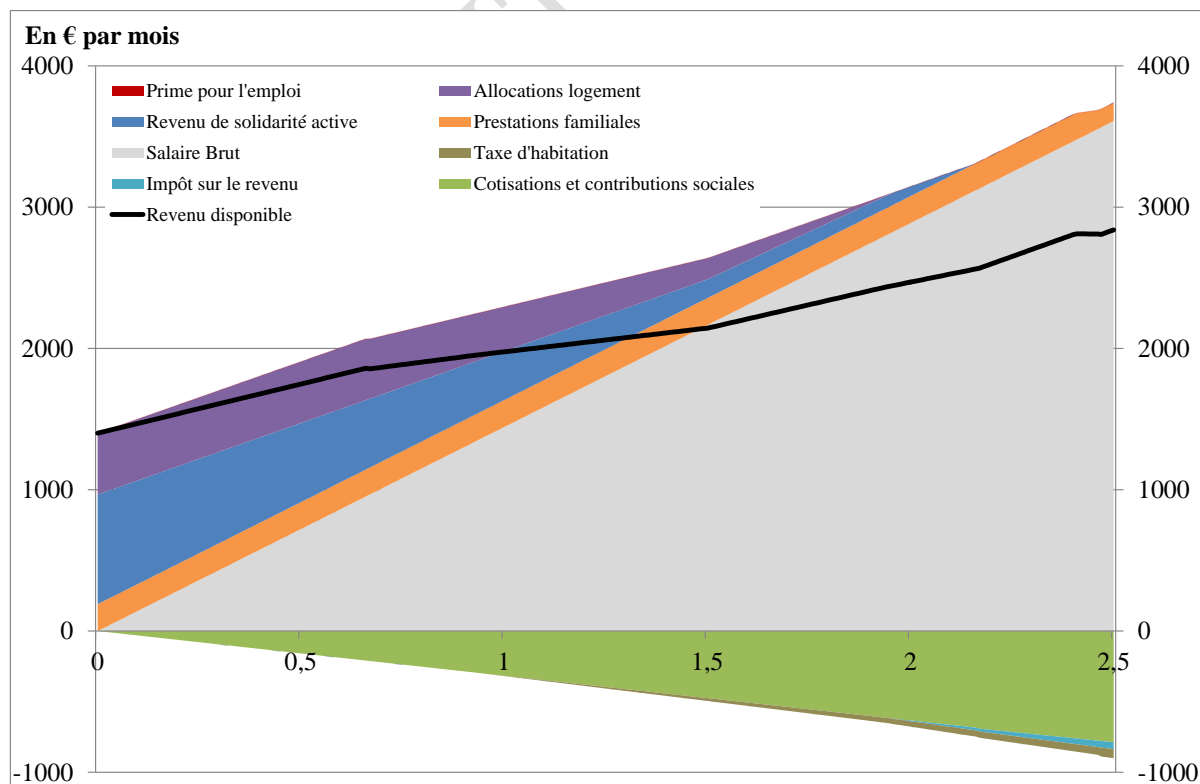
²² On suppose que les enfants sont âgés de 6 à 10 ans. La famille ne bénéficie donc pas de la prestation d'accueil du jeune enfant.

Tableau 3 : Décomposition du revenu disponible d'un couple monoactif avec deux enfants

	0,2 Smic		0,5 Smic		1 Smic		2 Smic	
	Montant	Part du RD (en %)	Montant	Part du RD (en %)	Montant	Part du RD (en %)	Montant	Part du RD (en %)
Revenu brut	289	19	722	41	1444	73	2888	117
Cotisations salariales et contributions sociales	-63	-4	-158	-9	-316	-16	-633	-26
Impôt sur le revenu	0	0	0	0	0	0	-6	0
Taxe d'habitation	0	0	0	0	-2	0	-38	-2
Prestations familiales	191	12	191	11	191	10	191	8
Allocation logement	434	28	434	25	315	16	0	0
RSA socle	550	36	212	12	0	0	0	0
RSA activité	139	9	348	20	346	18	68	3
Prime pour l'emploi	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenu disponible	1540	100	1749	100	1976	100	2470	100

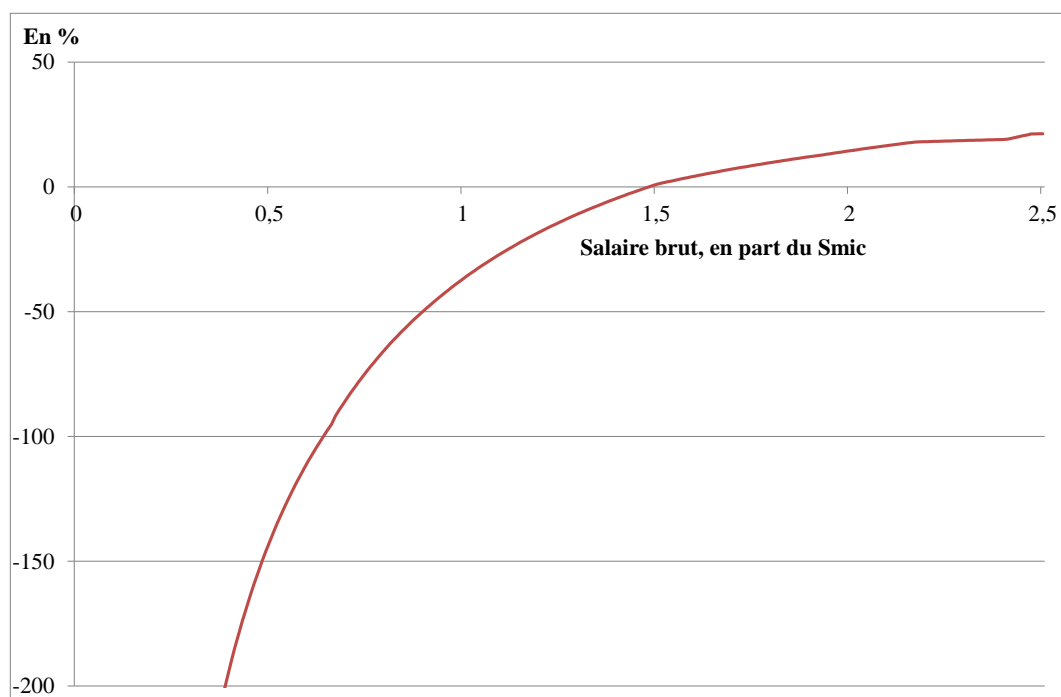
Source : Maquette de cas-types Paris, législation 2014, DG Trésor.

Figure 5 : Décomposition du revenu disponible d'un couple monoactif avec deux enfants en fonction du salaire brut perçu, exprimé en part du Smic mensuel



Source : Maquette de cas-types Paris, législation 2014, DG Trésor.

Figure 6 : Taux moyen de prélèvements nets d'un couple monoactif avec deux enfants en fonction du salaire brut perçu, exprimé en part du Smic mensuel



Source : Maquette de cas-types Pâris, législation 2014, DG Trésor.

Lecture : Le taux moyen de prélèvements nets d'un couple monoactif avec 2 enfants est de -37 % au Smic : les prestations qu'il reçoit, diminuées des prélèvements, représentent 37 % du revenu brut du couple.

Fiche 6. Les effets de seuil en matière d'avantages fiscaux et sociaux liés à la prise en compte du revenu fiscal de référence ou de la cotisation d'impôt sur le revenu

Afin de réserver le bénéfice d'avantages fiscaux et sociaux aux personnes à revenus modestes, la loi les subordonne à des conditions de ressources exprimées, le plus souvent, en montant de revenu fiscal de référence (RFR). Certains avantages sont cependant conditionnés au fait de ne pas être imposable à l'impôt sur le revenu (IR) ou dépendent du montant du revenu imposable.

Quelle que soit sa cause, une hausse du RFR ou de la cotisation d'impôt sur le revenu peut ainsi priver les contribuables d'un allègement de fiscalité directe locale ou de prélèvements sociaux, sans que ces effets ne soient toujours lissés. Un effet de seuil significatif peut exister : malgré la hausse de revenus dont ils ont parfois bénéficié, les contribuables peuvent subir une perte de pouvoir d'achat.

I. Plusieurs avantages fiscaux et sociaux dépendent, selon les cas, du RFR, du revenu imposable ou du caractère imposable ou non du foyer

A. Une hausse ou une baisse du RFR peut avoir des conséquences multiples

Le RFR conditionne le bénéfice d'avantages fiscaux et sociaux pour les ménages modestes (cf. détail en annexe 1), notamment :

- en matière de fiscalité directe locale, pour l'octroi d'exonérations, de dégrèvements et d'abattements en matière de taxe d'habitation (TH) et corrélativement de contribution à l'audiovisuel public (CAP), ainsi qu'en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Le RFR pris en compte est celui de l'année précédente ;
- en matière de contributions sociales, pour l'exonération de contribution sociale généralisée (CSG) et de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) sur les allocations de chômage et les pensions de retraite et d'invalidité. Le RFR pris en compte est celui de l'année N-2 ;
- en matière d'avantages sociaux, par exemple pour l'accès au logement social et la tarification de certains crèches et cantines. Le RFR pris en compte est en principe celui de l'année N-2.

B. Certains avantages fiscaux et sociaux dépendent d'autres critères que le RFR : le revenu imposable ou le caractère imposable ou non du foyer

Le bénéfice de certains avantages sociaux est conditionné non par le RFR mais par le revenu imposable du foyer, éventuellement corrigé selon les critères propres à ces avantages. Est généralement pris comme référence le revenu imposable N-2. Sont notamment concernés des prestations comme les aides au logement et l'allocation adulte handicapé.

Certains avantages fiscaux sont également conditionnés à un critère de revenu imposable, comme l'abattement en faveur des personnes âgées ou invalides (art. 157 *bis* du CGI).

Enfin, le bénéfice du taux réduit de CSG sur les pensions et les allocations chômage et de l'exonération de contribution additionnelle de solidarité autonomie (CASA) sur les pensions de retraite, de préretraite et d'invalidité est réservé aux foyers non imposables en N-1 au titre des revenus N-2. Il s'agit des foyers dont la cotisation d'IR avant imputation des crédits d'impôt est inférieure à 61 €.

II. Le RFR reste encore imparfait dans son appréhension des capacités contributives si bien qu'il peut évoluer à la hausse ou à la baisse sans que les revenus du foyer n'aient bougé

A. Le RFR permet d'apprécier les capacités contributives des contribuables

Le RFR permet d'appréhender la plupart des ressources effectivement perçues par un foyer fiscal au cours d'une année civile. Il s'entend du montant net de l'ensemble des revenus et plus-values retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, majoré de certains revenus exonérés mais expressément réintégrés dans le RFR par disposition de la loi.

Pour apprécier les facultés contributives d'un foyer à partir du RFR, il est également tenu compte de la composition et/ou du nombre de parts de quotient familial du foyer au sens de l'IR, c'est à dire y compris lorsque celles-ci ne correspondent pas à des charges de famille.

Même s'il représente une meilleure approche du revenu disponible d'un ménage que le revenu imposable, il n'est cependant pas exhaustif. De nombreux revenus exonérés ou abattements ne sont pas réintégrés dans le RFR, par exemple les prestations sociales ou familiales, l'abattement de 10 % sur les pensions de retraite, l'abattement prévu à l'article 157 *bis* du code général des impôts (CGI) pour les personnes âgées ou invalides modestes etc.

B. Une augmentation du RFR peut résulter d'autres facteurs que l'augmentation des revenus

Pour un contribuable, la hausse du RFR peut résulter non seulement de l'augmentation de ses revenus (hausse de salaires, revalorisation de pensions, etc.) :

- mais également de la modification de la législation fiscale applicable à un élément de revenu : il en va ainsi lorsqu'un revenu qui reste exonéré d'IR est cependant expressément réintégré dans le RFR²³ ou lorsqu'un revenu exonéré d'IR et non-réintégré dans le RFR devient imposable²⁴ ;

²³ Par exemple, l'article 10 de la loi de finances pour 2013 a réintégré dans le RFR les plus-values (des non résidents) soumises au prélèvement prévu à l'article 244 *bis* B du code général des impôts (CGI).

²⁴ C'est le cas pour les revenus 2013 des majorations de pensions pour charge de famille et de la participation de l'employeur au financement des complémentaires santé des salariés (articles 4 et 5 de la LFI 2014).

- ou de la diminution du nombre de parts de quotient familial de son foyer fiscal, suite à une évolution de la composition du foyer (divorce, diminution du nombre de personnes à charge) ou à une évolution législative (par exemple la fin du dispositif transitoire pour la demi-part attribuée aux vieux parents). La diminution du nombre de parts ne modifie pas, en elle-même, le RFR du foyer. Le RFR peut se trouver réduit du montant des revenus déclarés par la personne qui ne serait plus comptée à charge, ou du montant d'une pension alimentaire versée à un enfant qui ne serait plus compté à charge. En revanche la diminution du nombre de parts a une incidence sur les limites de RFR en deçà desquelles l'avantage est accordé, qui sont alors moins élevées. Le RFR du foyer sans être modifié peut ainsi franchir le plafond.

III. Rares sont les avantages qui permettent d'éviter les effets de seuil, quatre avantages majeurs étant eux-mêmes calés sur un même niveau de RFR

A. Pour les avantages dépendants du RFR, les mécanismes existants ne permettent pas de lisser totalement les effets de seuil, qui peuvent en outre se cumuler

Malgré l'indexation annuelle – en principe égale à la revalorisation prévue pour la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu²⁵ – la fixation de plafonds crée inévitablement des effets de seuils : une hausse du RFR modifie la situation des ménages dont le RFR, proche du seuil d'octroi de l'avantage, franchit ce seuil.

La hausse du RFR au-delà du plafond peut ainsi conduire à une perte sèche de l'avantage fiscal pour le contribuable d'une année sur l'autre. Cet effet de seuil peut être d'autant plus important que les plafonds de revenus sont communs à plusieurs impositions. Un ménage âgé propriétaire de son logement peut être privé la même année à la fois d'une exonération de TFPB, de TH et de CAP. L'année suivante, il pourra perdre le bénéfice de l'exonération de CSG/CRDS sur ses pensions²⁶. L'effet de seuil est d'autant moins compris qu'il ne résulte pas toujours d'une augmentation des revenus.

Pour certains dispositifs, l'effet de seuil est toutefois atténué. L'impact est en effet lissé dès lors que l'avantage décroît avec le RFR (plafonnement de la TH en fonction du revenu sous réserve de respecter les seuils, tarifs de crèche progressifs etc.) ou qu'existe un taux réduit. L'existence d'un taux réduit de CSG/CRDS sur les pensions permet ainsi d'ores et déjà aujourd'hui d'atténuer les effets de la perte de l'exonération de CSG/CRDS.

B. Les avantages corrélés au revenu imposable ou à la cotisation d'IR n'évitent pas non plus les effets de seuil

L'attribution des avantages sociaux est généralement binaire (un avantage est attribué ou non), de sorte que le franchissement du seuil d'éligibilité fait perdre le bénéfice de la prestation totale. Par exception, pour certaines aides comme l'allocation adulte handicapé ou le revenu de solidarité active, l'effet de seuil est lissé par la nature différentielle de l'allocation.

²⁵ Afin de compenser le gel du barème décidé en 2011 et de préserver le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, l'article 2 de la loi de finances pour 2014 prévoit, pour les impositions dues au titre de 2014, une augmentation de 4 % des plafonds, soit une revalorisation supérieure à celle applicable au barème de l'IR (0,8%).

²⁶ Les seuils définis au I de l'art. 1417 CGI (cf. annexe 2) sont retenus pour l'exonération de TFPB prévue à l'art. 1391 CGI pour les redevables âgés de plus de 75 ans, pour l'exonération de TH prévue au 2° du I de l'art. 1411 CGI pour les redevables âgés de plus de 60 ans, laquelle emporte exonération de CAP, ainsi que pour l'exonération de CSG/CRDS sur les pensions prévue au III de l'art. L. 136-2 CSS.

Pour l'abattement en faveur des personnes âgées ou invalides (art. 157 *bis* du CGI), l'effet de seuil est atténué par l'existence de deux montants d'abattement selon le revenu du foyer.

Enfin, l'effet de la perte du taux réduit de CSG sur les pensions et d'exonération de CASA pour les foyers devenus imposables l'année précédente n'est pas lissé mais n'est pas brutal, puisque les contribuables concernés sont d'ores et déjà imposés à la CSG²⁷.

* * *

Le franchissement d'un seuil de RFR sans augmentation importante ou même réelle des revenus peut entraîner une perte de pouvoir d'achat significative pour des ménages à revenus moyens.

²⁷ Un contribuable perdant le bénéfice du taux réduit de CSG sur les pensions passe ainsi d'un taux de prélèvements sociaux de 4,3% (CSG et CRDS) à un taux de 7,4% (CSG, CRDS et CASA). Cette hausse de 3,1 points est moins sensible que le ressaut d'imposition de 4,3 points (CSG et CRDS) résultant de la perte des exonérations de CSG-CRDS au profit du taux réduit de CSG.

Annexe 1 - Dispositifs subordonnés à une condition de RFR, de revenu imposable ou de caractère non imposable du foyer

A. Dispositifs subordonnés à une condition de RFR

1 - Le RFR conditionne le bénéfice de certains dispositifs fiscaux et sociaux favorables :

A l'impôt sur le revenu :

- éligibilité à la prime pour l'emploi (CGI, art. 200 *sexies*) ;
 - exonération des plus-values immobilières réalisées par les titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte d'invalidité (CGI, art. 150 U III) ;
- option pour le versement libératoire forfaitaire des exploitants individuels (« auto-entrepreneur ») (CGI, art. 151-0) ;
- dispense d'acomptes sur les dividendes et sur les intérêts (CGI, art. 117 quater et 125 A) ;
- crédit d'impôt au titre des avances remboursables ne portant pas intérêt pour financer l'acquisition ou la construction d'une résidence principale dit « prêt à taux zéro » (CGI, art. 244 *quater* J) ;
- crédit d'impôt au titre des avances remboursables ne portant pas intérêt pour le financement de travaux d'amélioration de la performance énergétique dit « éco prêt à taux zéro » (CGI, art. 244 *quater* U) ;
- maintien du crédit d'impôt en faveur du développement durable pour les ménages modestes au titre des actions simples hors bouquet (CGI, art 200 quater) ;
- appréciation des conditions de ressources du locataire dans le cadre des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement immobilier locatif (depuis le 1^{er} janvier 2013, réduction d'impôt dite « Duflot », CGI, art. 199 novovicies, Ann. III au CGI, art. 2 terdecies D).

En matière d'impôts locaux et de taxes assimilées :

- exonérations, dégrèvements et abattements en matière de taxe d'habitation (CGI, art. 1411 II-3, 1414, 1414 A et 1414 B) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (CGI, art. 1390, 1391, 1391 B, 1391 B bis, 1391 B ter) ;
- exonération de la taxe annuelle sur les résidences mobiles terrestres occupées à titre d'habitat principal sur le territoire national (taxe dite caravane, CGI, art. 1013).

En matière de contributions sociales :

- exonération de CSG et de CRDS sur les allocations de chômage, pensions de retraite et d'invalidité : en application de l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale, les allocations de chômage sont assujetties à la CSG au taux de 6,2 % et les pensions de retraite et d'invalidité au taux de 6,6 %. La CRDS est également due au taux de 0,5 %.

Ces revenus sont exonérés de CSG, en application de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale, lorsque le RFR N-2 des personnes concernées est inférieur au seuil d'exonération de la taxe d'habitation prévu à l'article 1417 du CGI. L'exonération de CSG entraîne l'exonération de la CRDS.

Pour d'autres impôts :

- dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public (CGI, article 1605 bis) ;
- taux réduit de TVA en matière de logements sociaux et, en particulier, pour l'acquisition par les particuliers de leur logement principal en zone ANRU (CGI, art. 278 *sexies I. 11*).

2 – Le montant du RFR conditionne l'accès à certains avantages sociaux, par exemple :

- les critères d'attribution des bourses du collège et du lycée (article D531-4 du Code de l'éducation) ;
- le montant de l'aide accordée par l'Etat dans le cadre du CESU préfinancé, destinée à la prise en charge partielle des frais engagés par ses agents pour la garde de leurs enfants de moins de trois ans (circulaire 2 BPSS n° 07-2194 du 2 août 2007) et pour le bénéfice du chèque vacance (circulaire B9 n° 09-2181 et 2 BPSS n° 09-3040 du 30 mars 2009) ;
- les tarifs de certaines cantines et crèches ;
- l'attribution d'un logement social par un organisme d'habitation à loyer modéré (Arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'Etat en secteur locatif) ;
- depuis le 1^{er} janvier 2014, l'accès au livret d'épargne populaire, dont les intérêts sont exonérés d'IR et de prélèvements sociaux (article L. 221-15 du code monétaire et financier) ;
- l'attribution d'une prime exceptionnelle d'aide à la rénovation thermique des logements privés (Décret n° 2013-832 du 17 septembre 2013).
- le bénéfice du tarif social de l'électricité (décret n° 2004-325 du 8 avril 2004, article 1^{er}, I 2°) et, par renvoi, du tarif spécial de solidarité du gaz naturel (décret n° 2008-778 du 13 août 2008, article 1)

3 – Enfin, depuis l'imposition des revenus de 2011, le montant du RFR sert également d'assiette taxable à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CGI, art. 223 *sexies*)

B. Dispositifs subordonnés à une condition de montant de cotisation d'impôt sur le revenu

Le taux de CSG intermédiaire de 3,8 % n'est pas lié au montant du RFR mais au montant de la cotisation d'impôt N-1 sur les revenus N-2 qui doit être inférieure au seuil de recouvrement de l'impôt, soit 61 € (article L. 136-8 du code de la sécurité sociale).

Le seuil de recouvrement de l'impôt sur le revenu est également utilisé :

- pour l'exonération de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) sur les pensions de retraite, de préretraite et d'invalidité, déclenchée par ce même seuil de cotisation d'IR (art. 17 de la LFSS pour 2013).
- pour déterminer l'application de la cotisation spécifique pour les personnes qui bénéficient de la CMU (CSS, art. L 380-2) ;
- pour le bénéfice du dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public des personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004 (mécanisme de « droits acquis ») (CGI, 3^o de l'article 1605 bis).

Enfin, pour mémoire, avant le 1^{er} janvier 2014, l'accès au livret d'épargne populaire, dont les intérêts sont exonérés d'IR et de prélèvements sociaux, était subordonné à une condition de cotisation d'impôt sur le revenu (769 € en 2013) (article L. 221-15 du code monétaire et financier, dans sa rédaction antérieure à l'article 12 de la LFR pour 2013) ;

C. Dispositifs subordonnés à une condition de montant de revenu imposable

Il s'agit de dispositifs qui font référence à une condition de revenu imposable sans faire référence au RFR.

1 – Dispositifs fiscaux :

A l'impôt sur le revenu, il s'agit des dispositifs qui font référence au montant du revenu imposable ou du revenu global :

- abattement sur le revenu en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste (CGI, article 157 bis) ;
- exonération d'IR de certains contribuables très modestes (CGI, article 5, 2^o et 2^o bis) ;
- déduction de l'avantage en nature en faveur des personnes âgées vivant sous le toit du contribuable.

2 – Dispositifs sociaux :

Il s'agit notamment de toutes les prestations sociales liées à une condition de revenu (bases ressources) qui fait référence au montant des revenus imposables, sous réserve de certaines corrections propres à chaque dispositif (sans application des charges ou abattements), sans faire référence au RFR. Sont concernées (liste non exhaustive) :

- les prestations familiales ou en faveur des personnes handicapées, lorsqu'elles sont attribuées sous condition de ressources,
- les aides au logement ;
- les minima sociaux : allocation spécifique de solidarité, RSA, ASPA, allocation temporaire d'attente (ATA) ou encore allocation adulte handicapé (AAH) ;
- l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Pour certaines de ces prestations, l'effet de seuil éventuel peut être atténué par la nature différentielle de l'allocation (par exemple AAH, ASPA, RSA).

Annexe 2

Limites de RFR applicables en matière de fiscalité directe locale pour les impositions dues au titre de 2014 et en matière de prélèvements sociaux pour les impositions dues au titre de 2015

Montants applicables pour les impositions établies au titre de 2014	Métropole	Guadeloupe, Martinique, Réunion	Guyane
Plafonds de revenus applicables pour les dispositifs d'allègement de FDL autres que le plafonnement de la TH en fonction du revenu, et pour l'exonération de CSG/CRDS des pensions et allocations de chômage versées en 2015 (plafonds prévus au I de l'art. 1417 du CGI)			
<i>Pour la première part</i>	10 633 €	12 582 €	13 156 €
<i>Pour la demi-part suivante</i>	2 839 €	3 005 €	3 622 €
<i>Pour toute demi-part supplémentaire</i>	2 839 €	2 839 €	2 839 €
Plafonds de revenus applicables pour l'appréciation du droit au plafonnement de la TH en fonction du revenu (plafonds prévus au II de l'art. 1417 du CGI)			
<i>Pour la première part</i>	25 005 €	30 220 €	33 117 €
<i>Pour la demi-part suivante</i>	5 842 €	6 410 €	6 410 €
<i>Pour la demi-part suivante</i>	4 598 €	6 112 €	6 410 €
<i>Pour la demi-part suivante</i>	4 598 €	4 598 €	5 459 €
<i>Pour chaque demi-part supplémentaire</i>	4 598 €	4 598 €	4 598 €
Abattement applicable pour le calcul du plafonnement de la TH en fonction du revenu			
<i>Pour la première part</i>	5 424 €	6 510 €	7 231 €
<i>Pour chacune des 2 demi-parts suivantes</i>	1 568 €	1 568 €	1 205 €
<i>Pour chacune des 2 demi-parts suivantes</i>	1 568 €	2 773 €	2 890 €
<i>Pour chaque demi-part supplémentaire</i>	2 773 €	2 773 €	2 890 €

Pour les impositions de FDL dues au titre de 2014 et pour la CSG/CRDS sur les pensions et allocations chômages de 2015, le montant des revenus à comparer aux plafonds est celui des revenus de l'année 2013.

Fiche 7. Les dépenses fiscales en faveur des ménages

Les dépenses fiscales et les niches sociales en faveur des ménages représentent près de 40 Md€ d'efforts publics. Des règles de gouvernance et des mesures transversales ont été mises en œuvre pour maîtriser leur coût et limiter leur impact sur la progressivité de l'impôt.

I. Les dépenses fiscales et les niches sociales en faveur des ménages représentent plus de 46 Md€ d'efforts publics

A des fins d'incitation économique ou d'équité sociale, les règles d'imposition ont toujours connu des dérogations afin d'alléger la charge fiscale de certaines catégories de contribuables ou d'opérations. Ces régimes fiscaux dérogatoires représentent des charges pour le budget de l'Etat, au même titre que les dépenses budgétaires.

Les dépenses fiscales s'analysent comme « *des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* ». Toute mesure impliquant une perte de recettes pour le budget de l'Etat n'est donc pas une dépense fiscale : qualifier une mesure de « *dépense fiscale* » suppose de se référer à une législation de base à laquelle elle dérogerait.

De même, les niches sociales correspondent à des mesures portant sur les prélèvements affectés aux organismes de base de la sécurité sociale qui entraînent une perte de recettes pour ces organismes et un allègement pour ceux qui acquittent ces prélèvements, par rapport à ce qui serait résulté de l'application des règles de droit commun de portée générale.

Le tableau ci-après dénombre, par mission, l'ensemble des dépenses fiscales et des niches sociales dont les ménages bénéficient directement, ainsi que le coût global estimé pour 2014.

Mission	Dépenses fiscales 2014			Niches sociales 2014			Ensemble		
	Nombre	Montants		Nombre	Montants		Nombre	Montants	
		M€	%		M€	%		M€	%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	11	285	1%	1	19	0%	12	304	1%
Aide au développement	1	0	0%				1	0	0%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	6	606	2%				6	606	1%
Avances à l'audiovisuel public	2	528	1%				2	528	1%
Culture	14	141	0%	6	19	0%	20	160	0%
Défense	3	51	0%				3	51	0%
Direction de l'action du Gouvernement	1	0	0%				1	0	0%
Ecologie, développement et mobilité durables	11	903	2%				11	903	2%
Economie	33	2 758	7%				33	2 758	6%
Egalité des territoires, logement et ville	33	5 356	14%	4	2 960	40%	37	8 316	18%
Engagements financiers de l'Etat	25	5 845	15%	2	850	12%	27	6 695	14%
Enseignement scolaire	2	273	1%				2	273	1%
Immigration, asile et intégration	1	0	0%				1	0	0%
Outre-mer	10	1 263	3%	3	1 125	15%	13	2 388	5%
Politique des territoires	7	16	0%				7	16	0%
Recherche et enseignement supérieur	6	469	1%	1	86	1%	7	555	1%
Santé	4	727	2%				4	727	2%
Sécurité	3	50	0%				3	50	0%
Solidarité, insertion et égalité des chances	25	11 009	28%				25	11 009	24%
Sport, jeunesse et vie associative	7	1 517	4%	5	63	1%	12	1 580	3%
Travail et emploi	15	7 068	18%	13	2 237	30%	28	9 305	20%
Total	220	38 865	100%	35	7 359	100%	255	46 224	100%

Le coût des dispositifs dérogatoires dont bénéficient les particuliers est concentré à 75% sur quatre missions : Solidarité, insertion et égalité des chances (24%), Travail et emploi (20%), Egalité des territoires, logement et ville (18%) et Engagements financiers de l'Etat (14%).

II. Diverses méthodes ont été utilisées pour limiter la dynamique de ces dispositifs

A. La loi de programmation des finances publiques fixe déjà un cadre

Des règles d'encadrement du recours aux dépenses fiscales ont été adoptées depuis la loi de programmation 2009-2012.

1. Le coût des dépenses fiscales est limité

Tout d'abord, des objectifs pesant sur le coût global des dépenses fiscales et des niches sociales ont été fixés depuis 2009. Ainsi, l'article 14 de la LPFP 2012-2017 prévoit, comme précédemment la LPFP 2011-2014, un principe de stabilisation en valeur, à périmètre constant, du coût des dépenses fiscales au niveau de 70,8 Md€. Le crédit d'impôt compétitivité emploi est toutefois exclu de ce gel.

2. Des règles de gouvernance encadrent le recours aux dépenses fiscales

Ensuite, des règles de gouvernance pour une « gestion responsable des finances publiques » ont été fixées.

Premièrement, l'article 16 de la LPFP 2012-2017 prévoit que les niches nouvellement créées soient systématiquement limitées dans le temps, pour une durée fixée au cas par cas par le législateur.

Deuxièmement, le Gouvernement a décidé d'appliquer un « monopole fiscal » des lois de finances et des LFSS : une mesure fiscale ne doit plus figurer dans un projet de loi ordinaire.

Troisièmement, la circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques, outre qu'elle confirme le principe de monopole fiscal, prévoit qu'une réduction de niche ne doit pas être recyclée en dépense budgétaire et, surtout, que le recours à une dépense fiscale ne peut pas venir en substitution à une dépense budgétaire et doit être compensé par la diminution d'une autre dépense fiscale.

3. Les niches sont évaluées de manière systématique et progressive

Ces règles de gouvernance, si elles sont à même de freiner la création de nouvelles dépenses fiscales, ne conduisent pas en tant que telles à revenir avec discernement sur le stock de niches existant. Pour cela, leur évaluation systématique et leur pilotage affirmé sont nécessaires.

L'intégralité des niches fiscales et sociales a été ponctuellement évalué dans le cadre du comité d'évaluation des dépenses fiscales, sous la direction de l'inspecteur général des finances Henri Guillaume. Son rapport de synthèse et l'ensemble de ses annexes (au total 6 000 pages) ont été intégralement publiés le 29 août 2011.

L'article 18 de la LPFP 2012-2017 pérennise le principe d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales. Cette évaluation progressive et systématique concernera chaque année un cinquième du stock, plus le flux des dépenses fiscales arrivant à échéance.

B. Les conférences fiscales fournissent l'occasion d'une revue annuelle

Une nouvelle procédure a été mise en œuvre pour la première fois en 2013 dans le cadre de la préparation du budget 2014 afin de donner les moyens aux responsables de programme d'atteindre l'objectif de stabilisation en valeur du coût total des dépenses fiscales prévu par la LPFP.

Cette procédure a pris la forme de conférences fiscales organisées en parallèle des conférences budgétaires et avec le même niveau de représentation. Ces conférences ont associé chacun des ministères responsables d'une politique publique et le ministère des finances représenté par la Direction de la législation fiscale.

Les responsables de programme ont été invités à présenter dans ce cadre et dans le respect de l'objectif de stabilisation en valeur des dépenses fiscales, des propositions de réduction ou de suppression de dépenses fiscales relevant de leur périmètre. Ces conférences ont ainsi été l'occasion de faire le point sur les actions menées par les responsables de programme à la suite de la publication en 2011 du rapport d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales piloté par l'Inspection générale des finances.

Ce premier exercice a permis de supprimer 21 niches dans le cadre du PLF 2014. Cet exercice sera renouvelé en 2014 en articulant les enjeux budgétaires et fiscaux attachés à une même politique publique.

Les éléments tirés des conférences fiscales ont vocation à documenter l'évaluation en continu de l'ensemble des dépenses fiscales, dans une logique de proportionnalité avec les enjeux soulevés par le rapport de l'IGF.

C. Des mesures transversales de réduction de certaines niches fiscales ont déjà mises en œuvre

Afin de contourner les difficultés liées à la remise en cause d'un dispositif en particulier, le poids des dépenses fiscales a été réduit par la mise en œuvre d'outils transversaux : la réduction homothétique des taux des réductions et crédits d'impôt (« rabot »), qui est un mécanisme ponctuel, et le plafonnement global de l'avantage en impôt procuré par le cumul de certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu, qui est un mécanisme pérenne. Ces deux dispositifs ont en commun de ne porter que sur certains types de dépenses fiscales (réductions et crédits d'impôt, ainsi que déductions d'amortissements, à l'exclusion notamment des exonérations) relevant du seul impôt sur le revenu.

1. Rabot

L'article 105 de la loi de finances pour 2011 a institué une réduction homothétique de 10 % des avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu (« rabot ») : l'avantage en impôt procuré par chacun des avantages fiscaux compris dans le champ d'application du plafonnement global²⁸ a été réduit de 10%. L'article 83 de la loi de finances pour 2012 a instauré une nouvelle mesure de réduction, à hauteur de 15 %.

2. Plafonnement global

Afin d'éviter que le cumul d'avantages fiscaux ne réduise la progressivité de l'impôt sur le revenu au-delà de ce que peut justifier l'objectif d'intérêt général propre à chaque avantage, un plafonnement global des avantages fiscaux à caractère incitatif ou liés à un investissement (cf. liste en annexe 2) a été mis en place à compter de l'imposition des revenus de l'année 2009 par l'article 91 de la loi de finances pour 2009. En vertu de ce mécanisme, le montant cumulé de ces avantages fiscaux ne peut pas procurer une réduction du montant de l'impôt sur le revenu supérieure à une certaine somme. La fraction des avantages fiscaux dépassant ce plafond est perdue pour le contribuable.

Le plafonnement global a connu plusieurs modifications depuis 2009. Son niveau, initialement fixé à 25 000 € majorés de 10 % du montant du revenu imposable, a été ultérieurement réduit. Le plafond est aujourd'hui égal à 10 000 €. Il est cependant majoré à 18 000 € pour les avantages fiscaux liés aux investissements outre-mer ainsi qu'aux souscriptions au capital de SOFICA. La part variable de ce plafond, proportionnelle au revenu des contribuables, a été supprimée par la loi de finances pour 2013 pour garantir sa pleine effectivité quant à la préservation de la progressivité de l'impôt.

Le plafonnement global ne poursuit pas directement un objectif budgétaire mais vise avant tout à éviter que les contribuables ne réduisent exagérément, en multipliant le recours aux niches fiscales, le montant de leur impôt. Il contribue donc indirectement à limiter le coût des niches fiscales.

²⁸ Sauf la réduction d'impôt au titre des investissements outre-mer dans le logement social, le crédit d'impôt pour frais de garde des jeunes enfants et l'aide fiscale accordée au titre des sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile.

Annexe 1 - Les dispositifs dans le champ du plafonnement global des avantages fiscaux actuel

Régime	Référence
Réduction d'impôt accordée au titre des investissements forestiers	199 decies H
Réduction d'impôt accordée au titre de certains investissements réalisés outre-mer (y compris les créances reportées)	199 undecies A, B, C et D
Réductions d'impôt accordées au titre des souscriptions au capital de sociétés non cotées et de la souscription de parts de FCPI et de parts de FIP	199 terdecies-0 A
Réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital de SOFICA	199 unvicies
Réduction d'impôt au titre des travaux de conservation ou de restauration d'objets mobiliers classés	199 duovicies
Réduction d'impôt au titre des dépenses supportées en vue de la restauration complète d'un immeuble bâti (réduction d'impôt « Malraux »)	199 tervicies
Réduction d'impôt au titre des investissements immobiliers dans le secteur de la location meublée non professionnelle (réduction d'impôt « Censi-Bouvard » ou « LMNP »)	199 sexvicies
Réduction d'impôt accordée au titre de l'investissement immobilier locatif neuf (réduction d'impôt « Scellier »)	199 septvicies
Réduction d'impôt au titre des dépenses effectuées en vue du maintien et de la protection du patrimoine naturel (espaces naturels classés et assimilés)	199 octovicies
Crédit d'impôt au titre des équipements en faveur du développement durable et des économies d'énergie	200 quater
Crédit d'impôt au titre des contrats d'assurance pour loyers impayés des logements locatifs conventionnés	200 nonies
Crédit d'impôt au titre des frais de garde des jeunes enfants à l'extérieur du domicile	200 quater B
Aide fiscale accordée au titre des sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile	199 sexdecies
Réduction d'impôt au titre des travaux dans l'immobilier de loisirs (tourisme)	199 decies E à G
Réduction d'impôt au titre du soutien fiscal en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (réduction d'impôt « Duflot »)	199 novovicies
Crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt pour l'acquisition de l'habitation principale	200 quaterdecies
Déduction au titre de l'amortissement « Robien classique », « Robien recentré »	31,I-1°,h
Déduction au titre de l'amortissement « Borloo neuf »	31, I-1°, I
Déductions au titre de l'amortissement « Robien SCPI » et « Borloo SCPI »	31 bis
Réduction d'impôt au titre des investissements dans des résidences hôtelières à vocation sociale	199 decies I

Annexe 2 - Les principales dépenses fiscales et niches sociales

Tableau : Les 30 principales dépenses fiscales (montant prévisionnel en 2014 en M€)

Numéro	Impôt	Libellé de la dépense fiscale	Nombre de bénéficiaires 2012	2014
120401	IR	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	13 695 305	3 600
110227	IR	Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	6 325 015	2 210
140119	IR	Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	nd	2 080
110246	IR	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	1 553 400	2 070
120202	IR	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1er janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant	nd	1 950
110214	IR	Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	2 275 400	1 580
070101	TH	Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	3 368 000	1 395

110201	IR	Réduction d'impôt au titre des dons	5 405 400	1 330
120108	IR	Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	nd	1 300
110203	IR	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	1 688 600	1 235
210313	IR/IS	Prêt à taux zéro (crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt) et prêt à taux zéro renforcé PTZ+ (crédit d'impôt sur les bénéficiaires au titre de prêts ne portant pas intérêts destinés à financer l'acquisition d'une résidence principale en première accession à la propriété)	nd	1 210
110247	IR	Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	2 080 900	1 175
130201	IR	Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration	1 230 000	820
140101	IR	Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	21 650 000	720
110222	IR	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	1 269 520	660
110251	IR	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (sous conditions de loyer) : Dispositif SCELLIER	nd	660

110110	IR	Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés	1 460 000	535
150515	IR	Abattement pour durée de détention applicable aux cessions de titres ou droits par les dirigeants de PME partant à la retraite	3 310	520
140102	IR	Exonération des intérêts des livrets A	63 300 000	520
520110	DMTG	Exonération partielle, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale	nd	500
950101	CAP	Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste	3 640 000	482
400202	ISF	Réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME	41 300	460
110104	IR	Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	1 370 000	390
110224	IR	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, avant le 31 décembre 2017	19 450	380
110103	IR	Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant	578 000	370
120204	IR	Exonération des indemnités journalières de sécurité sociale servies au titre des maladies "longues et coûteuses"	nd	365
120117	IR	Exonération totale puis à hauteur de 50 % des indemnités et prestations servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies	nd	355

professionnelles

100201	IR	Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	6 085 200	350
110102	IR	Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge et, à compter de l'imposition des revenus de 2009, pour les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans	3 960 180	345
110252	IR	Réduction d'impôt sur le revenu majorée en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans le secteur intermédiaire dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduction spécifique sur les revenus tirés de ces logements (sous conditions de loyer plus strictes et conditions de ressources du locataire) : Dispositif SCCELLIER intermédiaire	nd	330

Tableau : Les 30 principales niches sociales (montant prévisionnel en 2014, en M€)

<i>Numéro</i>	<i>Impôt</i>	<i>Libellé de la dépense fiscale</i>	<i>Nombre de bénéficiaires 2012</i>	<i>2014</i>
14100	NS	Prévoyance complémentaire	nd	3 346
22105	PS sur revenus de placement	exonération de contributions et prélèvements sociaux sur les plus-values immobilières pour les résidences principales	nd	2 000
12105	NS	Participation aux résultats de l'entreprise et supplément de réserve spéciale de participation	nd	1 768
12100	NS	Intéressement, intéressement de projet et supplément d'intéressement	nd	1 642
13100	NS	Titres restaurant	nd	1 056
02100	NS	Contrat d'apprentissage - exonérations salariales	462 704	1 033
15100	NS	Indemnités versées dans certains cas de rupture du contrat de travail	nd	1 000
03205	NS	Entreprises implantées en outre-mer	172 985	998
05110	NS	Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile	247 970	905
13110	NS	Avantages accordés par les comités d'entreprise dans le cadre de leurs activités sociales et culturelles	nd	903
22100	PS sur les revenus de placement	Exonération des intérêts des livrets réglementés (livrets A, LDD, ...)	nd	850
05105	NS	Aide à domicile employée par un particulier fragile	960 000	845
22110	PS sur revenus de placement	abattement pour durée de détention hors résidences principales (plus-values immobilières)	nd	700
03305	NS	Contrat unique d'insertion sous forme de contrat d'accompagnement dans	218 907	696

l'emploi				
14110	NS	Retraites collectives et retraites à prestations définies à droits aléatoires (« retraites chapeaux »)	nd	589
12110	NS	Plan d'épargne entreprise (PEE) et plan d'épargne interentreprises (PEI)	nd	358
12115 et 20	NS	Stock-options et attributions gratuites d'option de souscription d'action	nd	350
15105	NS	Indemnités spécifique de rupture conventionnelle homologuée	nd	208
05100	NS	Déduction forfaitaire pour l'emploi à domicile (0,75 € par heure effectuée) par les particuliers employeurs	281 millions d'heures	198
13105	NS	Chèques vacances	nd	188
	PS sur revenus de placement	abattement exceptionnel de 25% pour durée de détention hors résidences principales	nd	160
14105	NS	Plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO)	nd	155
03210	NS	Travailleurs indépendants en outre-mer	91 500	127
13115	NS	Aide du comité d'entreprise ou de l'entreprise pour le financement d'activités de services à domicile – CESU préfinancé	nd	126
15110	NS	Contrat de sécurisation professionnelle (CSP) (niche intégrale, y.c. sur la CSG)	nc	114
02110	NS	Stagiaires en entreprise (exclusion de l'assiette sociale à hauteur du montant de la rétribution minimale)	21 500	101
22115	PS sur revenus du patrimoine	minoration de l'assiette des revenus fonciers soumise aux PS au titre de dispositifs de déduction spécifique à certains dispositifs (Besson, Périssol, Scellier social,...)	nd	100
03300	NS	Exonération de la cotisation d'assurance maladie pour les étudiants		86

boursiers

03315	NS	Associations intermédiaires	68 744	83
08100	NS	Arbitres et juges sportifs (assiette forfaitaire)	172 000	35

DOCUMENT DE TRAVAIL

Fiche 8. Les modalités de déclaration des revenus et de recouvrement de l'impôt sur le revenu

La présente fiche décrit les grandes lignes et les problématiques du circuit déclaratif pour le contribuable et de paiement de l'impôt sur le revenu dont la gestion est désormais assurée par les services de direction générale des finances publiques &(DGFIP)²⁹.

On rappellera que l'impôt sur le revenu repose sur un système déclaratif (déclaration de revenus n° 2042) par lequel le contribuable déclare à l'administration fiscale les revenus qu'il a perçus au cours de l'année n - 1. L'essentiel des revenus sont taxés et recouvrés par voie de rôle en suivant un processus qui s'est modernisé ces dernières années pour renforcer l'accompagnement des usagers.

Ce processus repose aujourd'hui sur les étapes suivantes :

- collecte des informations concernant les revenus et charges de l'année n-1 des contribuables de janvier à mars n ;
- confection des déclarations de revenus préremplies et envoi aux contribuables en avril n ;
- dépôt de la déclaration de revenus préremplie par les contribuables en mai-juin n ;
- traitement des déclarations par la DGFIP, calcul de l'impôt et du montant restant dû ;
- émission du rôle et réception de l'avis d'imposition par les contribuables en août n avec :
 - soit restitution (PPE, crédits d'impôts) par virement ou lettre-chèque,
 - soit paiement du solde restant dû pour le 15 septembre n (pour les contribuables mensualisés, le paiement peut être étalé jusqu'à décembre n).

I – Pour la déclaration des revenus : l'accompagnement des usagers est destiné à faciliter l'acte déclaratif et assurer un très bon civisme fiscal

L'objectif de l'administration est de faciliter l'acte déclaratif des usagers, pour favoriser le civisme fiscal.

²⁹ Avant la création de la DGFIP et la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, un même contribuable dépendait de deux administrations fiscales pour l'établissement de l'assiette de l'IR et le recouvrement de l'impôt. Le contribuable bénéficie désormais d'un interlocuteur unique au long du processus de l'impôt.

A. Cet accompagnement passe en premier lieu par le préremplissage des revenus sur la déclaration de revenus

Le préremplissage nécessite en amont une collecte aussi large que possible, et avec un haut niveau de qualité, des données des tiers déclarants (entreprises, débiteurs de revenus de remplacement et de pensions de retraite, banques et organismes financiers...) qui viendront alimenter la déclaration de revenus.

Depuis la **généralisation de la déclaration préremplie en 2007**, les résultats de cette collecte sont en augmentation constante. L'exploitation de bulletins de recoupement passe par une phase d'identification, c'est-à-dire d'attribution, de manière certaine, d'informations collectées sur les revenus à un foyer fiscal. Cette phase nécessite d'extourner environ 20 millions d'informations (notamment les revenus de capitaux mobiliers versés à des professionnels ou des mineurs, les échecs de rapprochement...). A l'issue de cette phase, les déclarations préremplies sont constituées. On relève les résultats synthétiques suivants.

Pour environ 36 millions de foyers fiscaux au total, près de 31 millions disposent d'au moins une donnée préremplie (soit plus de 86 %), et le taux d'exactitude (ne nécessitant pas l'ajout par l'utilisateur d'une donnée supplémentaire) est supérieur à 90 % pour la majorité des cases de la déclaration de revenus concernées.

Les cases susceptibles d'être pré-remplies dans la déclaration³⁰ sont ciblées suivant la fréquence d'utilisation par les contribuables : ainsi au total le préremplissable potentiel d'une déclaration type est de plus de 76%. Cet effet, qui provient de l'importance des revenus potentiellement préremplis, conduit à ce que **plus des trois quarts des informations que les usagers doivent donner à l'administration fiscale leur sont proposées, sous forme préremplie, pour simple validation.**

Au total on estime à environ 15 % le nombre de déclarations conformes complètes, à savoir celles pour lesquelles l'utilisateur n'a aucune correction à apporter à sa déclaration de revenus, ni aucun complément à apporter, et peut se contenter de la signer ou de la valider en ligne.

B. Cet accompagnement passe également par la simplification des documents et des procédures pour faciliter l'acte déclaratif

Les déclarations papier adressées à l'utilisateur sont profilées en fonction de ses besoins : à partir des éléments déclarés l'année précédente, l'utilisateur ne reçoit que la déclaration de revenus qui lui convient. Ainsi, par exemple, seuls les utilisateurs qui disposent de revenus fonciers sont destinataires de la déclaration annexe correspondante. Pour ce faire l'administration fiscale définit en amont des typologies de contribuables avec les collections de formulaires, 8 au total, qui leur correspondent.

³⁰ Les données concernent les déclarations de revenu normales de 2012 (152 cases). Les cases susceptibles d'être pré-remplies sont au nombre de 24 soit 16 % des cases théoriques de la déclaration.

Cette facilitation présente évidemment son corollaire dans la **déclaration en ligne**. La saisie est profilée en fonction des besoins des usagers, et facilitée par les reports automatiques d'éléments saisis l'année précédente ou de calculs pour les revenus nets catégoriels, par exemple les revenus fonciers.

Enfin, certains éléments qui ne peuvent être préremplis sur la déclaration papier parce qu'ils nécessitent un retraitement par l'utilisateur (notamment les données collectées sur le chèque emploi service universel et la prestation d'accueil du jeune enfant, qui ouvrent droit à des réductions ou des crédits d'impôt), sont communiqués au télédéclarant pour faciliter la déclaration des charges correspondantes.

II – Pour le recouvrement de l'impôt : l'accompagnement se poursuit jusqu'au paiement de l'impôt sur le revenu et permet d'assurer un très bon civisme de paiement

A. En matière d'impôt sur le revenu, le niveau d'option pour le paiement dématérialisé est très élevé

Le télépaiement de l'IR a fait l'objet depuis de nombreuses années de messages d'incitation et n'a été rendu obligatoire que pour les paiements de plus de 30 000 € (0,62 % des paiements).

L'adhésion des usagers aux moyens dématérialisés de paiement est particulièrement forte pour l'impôt sur le revenu. Si l'on se focalise sur la mensualisation, qui, au-delà d'un simple moyen de paiement, modifie profondément l'appréhension de l'impôt par son redevable, les résultats sont les suivants.

Année d'imposition	2009	2010	2011	2012	2013
Taux d'adhésion à la mensualisation (mesuré par le rapport du nombre des contrats de mensualisation en cours en début d'année ou souscrits au premier semestre au nombre des imposables de l'année précédente)	65,4 %	72,8 %	70,6 %	70,7 %	69,9 %

B. L'administration fiscale s'efforce de donner le plus tôt possible de la visibilité sur le montant de l'impôt

Afin de permettre aux usagers de bénéficier au mieux des facilités d'ajustement des paiements de l'impôt autorisées par la réglementation, l'administration fiscale offre les services suivants :

- fin janvier ou début février, un **simulateur de calcul** est mis en ligne sur impots.gouv.fr. Cet outil permet aux usagers d'estimer dès le début de l'année l'impôt sur le revenu qu'ils devront acquitter au titre de cette même année, et éventuellement de moduler leurs

mensualités ou leurs acomptes. Le nombre de consultations de ce simulateur a par exemple été de plus de 23 millions au premier semestre de 2013 ;

- la déclaration en ligne se clôt sur la mention de l'impôt à payer, ce qui permet non seulement de limiter le risque d'erreur et de contentieux, mais encore d'offrir à l'internaute d'adapter ses mensualités, un lien direct lui étant proposé à cet effet. Le nombre de modifications enregistrées à ce titre est de plus de 1,3 million, et concerne donc environ 10 % des usagers mensualisés.

La taxation intervient dans les délais les plus courts

Les déclarations déposées en mai et saisies en juin sont traitées au cours de l'été, l'objectif étant de maximiser la proportion des usagers pouvant disposer de leur avis à la fin du mois d'août (compte tenu de l'usage de cet avis comme pièce justificative dans diverses procédures), avec une date limite de paiement au 15 septembre pour ceux qui ne sont pas mensualisés.

La qualité de l'information dématérialisée disponible sur le compte fiscal en ligne de l'utilisateur a également beaucoup progressé, avec une mise en ligne plus précoce et comportant depuis 2013 la totalité des données de paiement de l'utilisateur (et plus particulièrement les mensualités acquittées, celles restant à payer et l'échéancier de l'année suivante). Cette amélioration de la qualité de service accompagne la mise en œuvre de l'avis électronique d'impôt, qui concerne d'ores et déjà 2 millions d'utilisateurs qui ne reçoivent donc plus d'avis papier.

Le taux de recouvrement de l'IR est très élevé

Le taux de recouvrement particulièrement élevé enregistré à l'impôt sur le revenu atteint 99 % à la fin de l'année suivant l'émission de l'impôt.

Il est en outre intéressant de mettre l'accent sur des données intermédiaires, qui reflètent mieux le civisme de paiement :

- le taux de paiement à l'échéance (spontané et sans retard de paiement) est à environ 94 % ;
- le taux de paiement avant engagement des procédures de recouvrement forcé (mais avec un retard éventuel de quelques semaines) est à environ 97 % ;
- le nombre de recours à des **délais de paiement**, qui dans la plupart des cas concernent des utilisateurs qui n'ont pas choisi la mensualisation et qui d'ailleurs peuvent être conditionnés à cette option pour le futur, est de 400 000 à 450 000, en augmentation marquée cette dernière année 2013.

Annexe

Nombre de télédéclarations pour l'impôt sur le revenu (en millions d'euros)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3,8 M	5,7 M	7,4 M	7,4 M	9,8 M	10,5 M	12,2 M	12,9 M	13,6 M

Source: DGFIP.

Taux de recours aux moyens de paiement dématérialisé

% des contribuables imposés	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taux de paiement dématérialisé	72,97 %	73,08 %	78,41 %	77,93 %	87,07 %	84,86 %	86,47 %	86,58 %

Source: DGFIP.

Mode de collecte de l'impôt sur le revenu

En 2013, sur 36,5 millions de contribuables dont 19,9 millions de contribuables imposés, la collecte en amont par acomptes provisionnels et par mensualités s'établit comme suit :

	Imposés dont soumis aux acomptes provisionnels	... dont adhérents au paiement mensuel
Nombre	19,9 M	6 M (30 %)	10,4 M (52 %)
Montants	73,1 Md€	16,3 Md€ (22 %) ³¹	36,3 Md€ (49,7 %)

Source: DGFIP.

Le paiement de deux acomptes provisionnels au 15 février n et 15 mai n, est obligatoire pour les contribuables non mensualisés dont l'impôt acquitté en année n-1 est supérieur à un certain seuil (342 € en 2013 et 345 € à compter en 2014). Le montant de chaque acompte est égal au tiers du montant de l'impôt de l'année n-1. Le contribuable peut cependant revoir sous sa responsabilité, à la hausse comme à la baisse, le montant de ses acomptes en fonction du montant anticipé de son impôt de l'année n. Il est même dispensé du paiement de ses acomptes si son impôt pour l'année n se situe en-dessous de ce seuil.

³¹ Montants cumulés des deux premiers acomptes provisionnels, hors solde.

Le paiement par mensualités prélevées au 15 de chaque mois est un mode de paiement optionnel qui est très répandu car il permet d'étaler le paiement de l'impôt sur le revenu tout au long de l'année. Le paiement s'effectue en 10 mensualités égales à 1/10ème de l'impôt de l'année n-1 et, pour les contribuables dont l'impôt de l'année n augmente par rapport à celui de l'année n-1, peut s'étaler jusqu'en décembre. Comme pour les acomptes, le contribuable peut revoir sous sa responsabilité ses mensualités à la hausse comme à la baisse, en fonction du montant anticipé de son impôt de n.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Fiche 9. La composition du revenu des ménages

Cette fiche analyse la composition du **revenu initial** des ménages par décile de revenu initial. Le revenu initial des ménages se compose de la somme :

- **des revenus primaires**, qui comprennent l'ensemble des revenus d'activité super-bruts, avant déduction des cotisations sociales et patronales, de la CSG, de la CRDS et des impôts, et les revenus du patrimoine avant tout prélèvement :

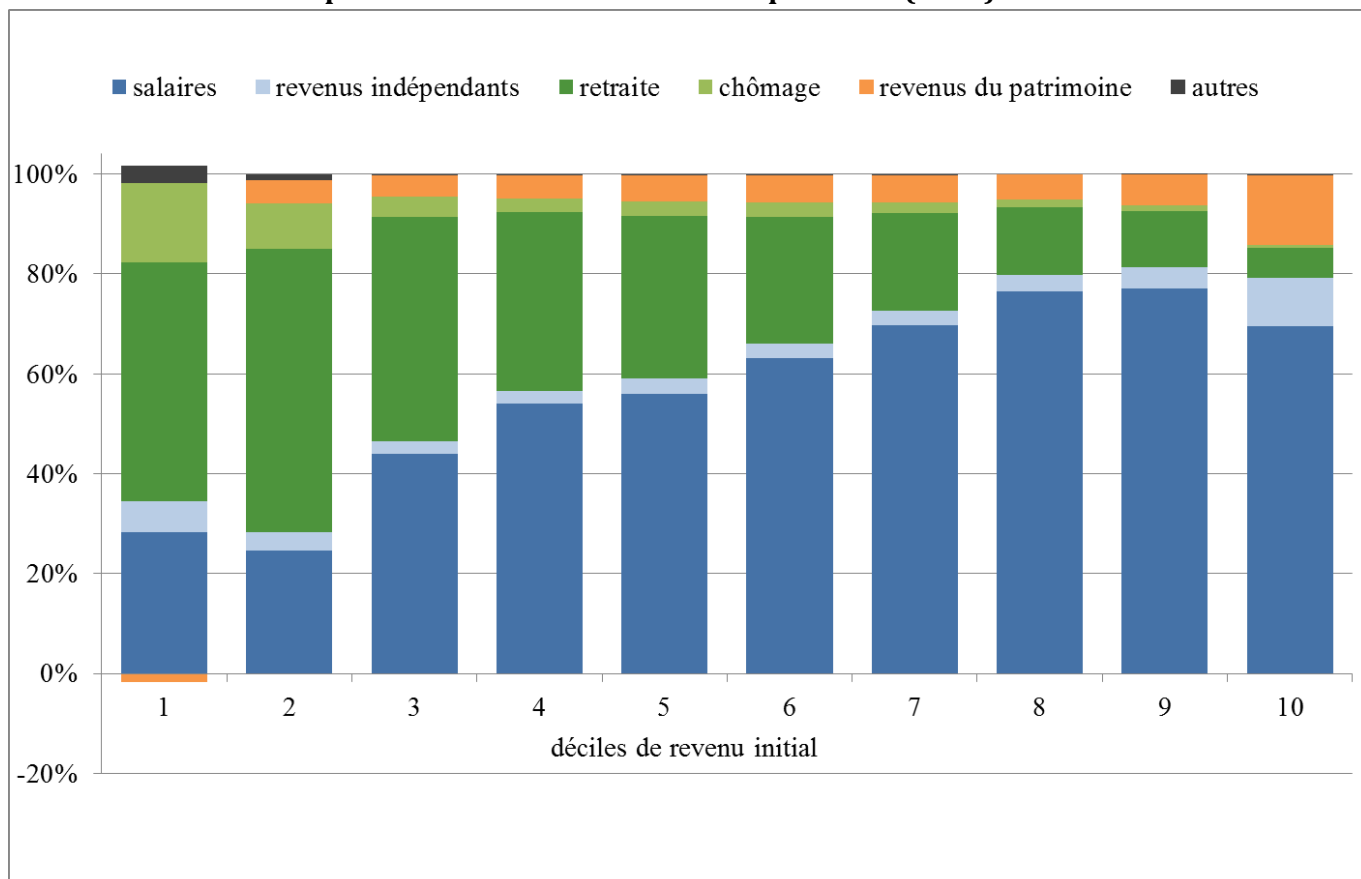
- les salaires avant déduction des cotisations salariales, de la CSG, de la CRDS, et des cotisations patronales.
- les revenus d'activité non salariée (revenus agricoles, revenus industriels et commerciaux, revenus non commerciaux) avant déduction des cotisations sociales, de la CSG et de la CRDS.
- les revenus du patrimoine (qui comprennent les revenus fonciers nets de charges, le revenu des valeurs mobilières, le revenu des produits financiers, les gains de levée d'option et les plus-values et gains divers), avant prélèvements,
- les autres revenus imposables, qui comptent pour une très faible part des revenus primaires des ménages, avant prélèvements : les rentes viagères à titre onéreux, les pensions alimentaires reçues (nettes des pensions alimentaires versées), les revenus accessoires, les revenus perçus à l'étranger.

- **des allocations chômage et des pensions de retraite ;**

- **dont on déduit les cotisations vieillesse et chômage.** Ces cotisations contributives sont considérées comme un revenu différé, déjà comptabilisé dans le revenu initial sous la forme des allocations chômage et des pensions de retraite.

À l'aide du modèle de microsimulation Saphir, on évalue les différentes composantes du revenu initial des ménages en 2014. Les résultats sont présentés dans le graphique.

Décomposition du revenu initial de chaque décile (en %)



Source : modèle Saphir 2014.

Note de lecture : les revenus des 10 % de ménages les plus modestes (ceux du premier décile) se composent à 48 % de retraites, à 28 % de salaires, à 16 % d'indemnités de chômage, à 6 % de revenus d'activité non salariée.

- La part des salaires dans le revenu initial augmente globalement avec le décile, de 28 % pour les ménages du premier décile, à plus de 77 % pour les ménages du 9^e.
- La part des retraites, à l'inverse, diminue avec le décile de revenu initial, de 48 % pour les ménages du premier décile à 6 % pour ceux du dernier. Il en va de même pour les allocations de chômage, qui constituent 16 % des revenus primaires des ménages du premier décile, alors qu'elles correspondent à moins d'1 % des revenus des ménages les plus aisés.
- Néanmoins, les revenus des ménages du 2^e décile présentent proportionnellement plus de retraites et moins de salaires que les ménages du 1^{er} décile.
- La proportion de revenus du patrimoine augmente globalement avec le revenu initial, et ce, tout particulièrement en haut de la distribution. Elle est négative pour les ménages du premier décile³², représente entre 4 et 6 % des revenus initiaux des ménages des 8 déciles centraux, et 14 % des revenus du dernier décile (soit plus du double de leur part dans les revenus du 9^e décile).

³² Cela est dû à des revenus fonciers nets de charges négatifs et/ou à des moins-values de cession de valeurs mobilières d'un petit nombre de ménages. Ces ménages ont par ailleurs des revenus qui les placeraient dans des déciles supérieurs en l'absence de ces revenus du patrimoine négatifs.

Fiche 10. Les taux moyens d'imposition par types de revenus

On considère dans cette fiche la redistribution horizontale entre les différents types de revenus, c'est-à-dire les différences d'imposition dues, à niveau de revenu identique, aux différences de nature des revenus (cf. encadré n°1 pour une présentation de la méthodologie retenue).

1. A compter de 2014, la quasi-totalité des revenus imposables à l'IR est désormais soumise au barème progressif.

Il existait auparavant des régimes dérogatoires à taux proportionnel sur la plupart des revenus du capital, notamment un prélèvement forfaitaire libératoire de 21 % sur les dividendes et de 24 % sur les intérêts en 2012 ainsi qu'une imposition forfaitaire des plus-values mobilières à 19 %. À compter de l'impôt sur le revenu 2014 (revenus 2013), les plus-values mobilières et les revenus de capitaux mobiliers sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu³³.

Le champ de la taxation des revenus selon un taux proportionnel a ainsi été largement restreint : il concerne cependant encore certains revenus de capitaux mobiliers³⁴, les plus-values immobilières et certaines plus-values professionnelles notamment. La généralisation de l'imposition à l'IR selon le barème progressif entraîne un profil de taxation progressif, c'est-à-dire dont le taux moyen d'imposition croît avec le revenu. **Les niveaux d'imposition des différents types de revenus demeurent cependant bien différenciés, du fait de la diversité des régimes fiscaux et sociaux.**

2. Les prélèvements restent, de manière générale, plus élevés sur les salaires que les autres revenus³⁵, notamment en raison du niveau des cotisations sociales.

Les prélèvements sur les salaires sont constitués des cotisations sociales à l'exception des cotisations vieillesse et chômage qui sont exclues de l'analyse pour ne pas faire double compte avec les revenus différés qu'elles financent directement (cf. encadré 2), de la CSG et de la CRDS ainsi que de l'impôt sur le revenu, y compris la prime pour l'emploi.

Les taux de cotisations sociales visées ci-dessus sont globalement constants avec le salaire. A la différence des cotisations chômage et surtout vieillesse, le plus souvent assises sur une fraction plafonnée du salaire, ces cotisations sociales sont en général proportionnelles à l'intégralité du salaire, notamment les cotisations d'assurance maladie (taux de 13,55 %)³⁶ et famille (5,25 %).

³³ Le prélèvement forfaitaire obligatoire, a-compte d'IR à taux proportionnel dû à la perception de certains revenus du capital (dividendes et intérêts) est imputé sur l'IR calculé selon le barème progressif. Il est donc neutre sur la charge fiscale acquittée *in fine* par les ménages.

³⁴ Intérêts en dessous de 2000 €/an, produits de l'assurance-vie et du PEA, bons de souscription de parts de créateur d'entreprise.

³⁵ Au-dessus de 188 000 €, les salaires sont cependant moins taxés que les plus-values mobilières de court terme.

³⁶ Ces taux s'appliquent au salaire brut, conformément à la législation. Les taux d'imposition présentés dans la suite de la fiche s'appliquent au revenu initial.

La CSG et la CRDS sont proportionnelles au salaire, avec des taux respectivement de 7,5 % et de 0,5 % sur l'ensemble du salaire brut. L'abattement pour frais professionnels de 1,75 % limité à la fraction du salaire inférieure à 4 PASS de même que la non-déductibilité partielle de l'IR (2,4 points) introduisent néanmoins quelques éléments de progressivité.

La progressivité est assurée par l'impôt sur le revenu (IR). Au-delà du barème progressif de l'IR, la progressivité de l'impôt est renforcée par la prime pour l'emploi en faveur des travailleurs modestes, la déduction forfaitaire de 10 % pour frais professionnels plafonnée à 12 097 €, ainsi que par la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR)³⁷.

L'imposition des salaires est cependant moins progressive que celle de certains revenus du capital (intérêts notamment, cf. infra) du fait d'une assiette imposable plus restreinte. Les salaires imposables sont calculés après déduction des cotisations sociales et de la CSG déductible de 5,1 %, alors que les intérêts sont imposables sur leur quasi-totalité³⁸.

Enfin, **certaines composantes de la rémunération ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu.** Si les heures supplémentaires ont été réintégrées au calcul de l'impôt, des exonérations demeurent, concernant notamment certains avantages en nature (participation des employeurs au financement des titres restaurant, participation des comités d'entreprise aux chèques vacances, prise en charge partielle des frais de transport), certains modes de rémunération, notamment les sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale, ou encore les sommes versées à certains contribuables (exonération des salaires perçus par les jeunes pendant leurs études, exonération du salaire des apprentis).

3. Les pensions de retraite restent moins imposées que les revenus d'activité.

Les pensions de retraite bénéficient de prélèvements sociaux inférieurs à ceux des salaires, notamment une CSG au taux normal de 6,6%. De plus, il existe un taux réduit de CSG sur les pensions de 3,8% pour les foyers non imposables ainsi qu'une exonération totale de CSG, de CRDS sous condition de RFR et de contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) pour les foyers non imposables. Par ailleurs, les retraités bénéficient d'un abattement forfaitaire de 10 % à l'IR, plafonné à 3 689 € par foyer et les personnes âgées de plus de 65 ans ou invalides à plus de 40 % ont un abattement sur le revenu imposable égal, pour chaque personne du foyer remplissant les conditions, à 2 332 € pour les revenus³⁹ n'excédant pas 14 630 € et de 1 166 € entre 14 630 € et 23 580 €.

A l'instar des salaires mais dans une moindre mesure, **certaines composantes des pensions restent non imposables,** en particulier la retraite du combattant et les pensions militaires d'invalidité. En revanche, les majorations de pensions pour charge de famille sont désormais soumises à l'impôt.

³⁷ La fraction de revenu fiscal de référence comprise entre 250 000 € et 500 000 € (pour une personne seule) est soumise à 3 % de et celle au-dessus de 500 000 € est imposée au taux de 4%. Les seuils sont multipliés par deux pour les couples.

³⁸ Seule une partie de la CSG (à hauteur de 5,1 %) est déductible de la base des intérêts, revenus fonciers et plus-values mobilières. Les autres prélèvements sociaux ne sont en revanche pas déductibles.

³⁹ Il s'agit du revenu net global, c'est-à-dire la somme des revenus catégoriels après abattement (notamment abattement de 10 %) et charges déductibles.

4. L'imposition des revenus du capital est hétérogène

Les revenus fonciers, les intérêts et les plus-values mobilières de court-terme (détention inférieure à 2 ans) sont soumis à une taxation d'un niveau proche de celle des salaires. Ces revenus sont soumis aux prélèvements sociaux au taux de 15,5 %, dont 8,2 % de CSG et 0,5 % de CRDS. Ils sont ensuite taxés au barème progressif de l'IR sans abattement, mais après déduction d'une fraction de la CSG acquittée (5,1 points). Ces différents revenus peuvent également être imposés à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus.

D'autres revenus du capital bénéficient d'abattements limitant leur imposition à l'IR : les dividendes imposables à l'impôt sur le revenu sont obtenus après un abattement de 40 % permettant de limiter la double imposition à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés ; les plus-values mobilières de moyen terme (détention entre 2 et 8 ans) et de long terme (détention supérieure à 8 ans) bénéficient à la base d'abattements différenciés à l'IR de 50 % à 65 %. Ces revenus sont par ailleurs soumis aux prélèvements sociaux à 15,5 % et à la CEHR.

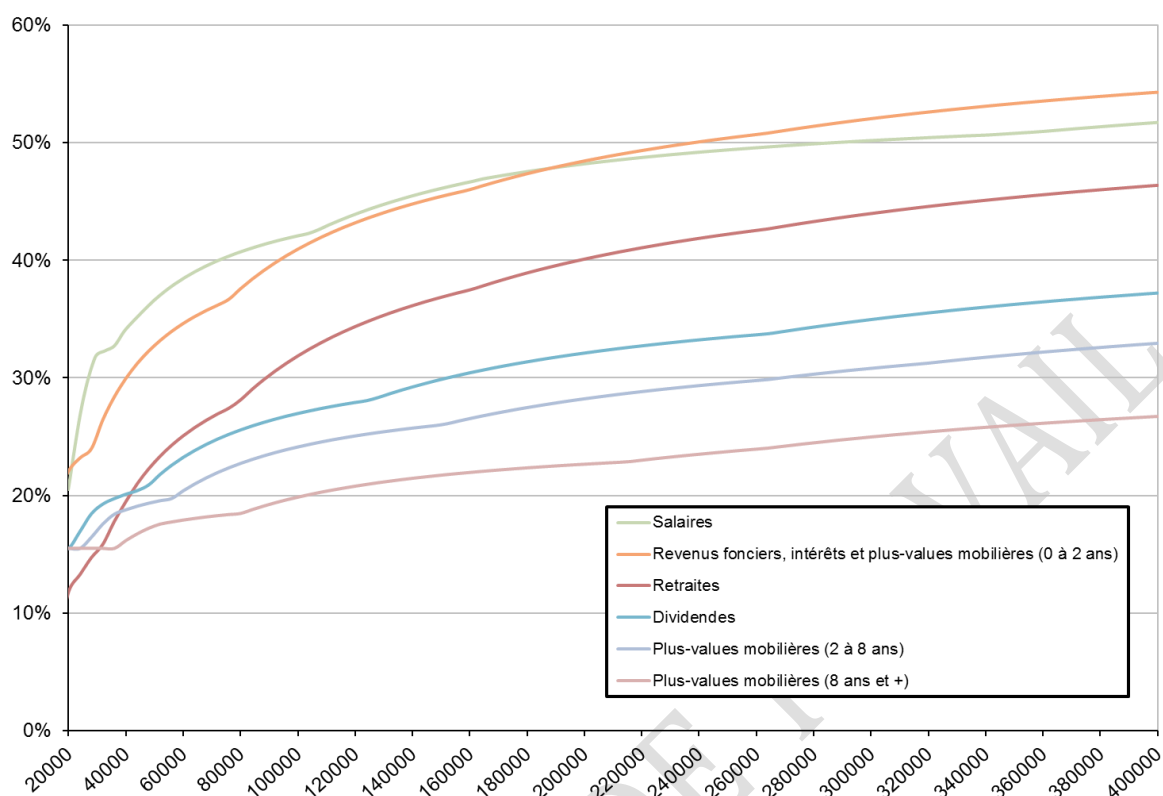
Encadré n°1 : Méthodologie

On présente dans cette fiche le cas d'une personne seule sans enfant ne percevant qu'un seul type de revenus, pour laquelle l'IR est calculé hors dispositifs spécifiques (réductions ou crédits d'impôt, etc.) et pour les seuls régimes d'imposition de droit commun. Pour les retraités, on considère qu'ils ont plus de 65 ans et bénéficient donc de l'abattement accordé aux personnes âgées ou invalides.

Le revenu de référence est constitué du salaire super brut, donc y compris cotisations employeurs, diminué des cotisations sociales contributives, ou des retraites brutes ou des revenus du capital avant tout prélèvement social ou fiscal (mais après imposition éventuelle au niveau de l'entreprise).

Le taux moyen d'imposition rapporte au revenu de référence le montant de prélèvements dus (cotisations hors vieillesse et chômage, IR y compris PPE, CSG, CRDS, contribution exceptionnelle sur les hauts revenus et prélèvements sociaux sur les revenus du capital).

Graphique 1 : taux moyen d'imposition selon le niveau de revenu de référence



Source : calculs DG Trésor

Lecture : les célibataires ayant 100 000 € de revenu de référence sont soumis à un taux moyen d'imposition de 42,1 % si ces revenus sont composés uniquement de salaires, de 31,9 % pour les pensions de retraite, de 27 % pour les dividendes, de 41 % pour les intérêts, les revenus fonciers et les plus-values mobilières de court terme, de 24,1 % pour les plus-values mobilières de moyen terme et de 19,9 % pour les plus-values mobilières de long terme.

Note : la taxation des intérêts et des plus-values mobilières de court terme est identique, celle des revenus fonciers est très proche de celle de ces deux types de revenus. Par conséquent, sur le graphique, les trois courbes apparaissent confondues.

Encadré n°2 : La prise en compte des cotisations assurant un revenu différé dans le calcul du revenu primaire⁴⁰

Différents concepts de revenus peuvent être définis aux divers stades de la redistribution. Le revenu primaire correspond à l'ensemble des revenus d'activité super bruts (avant prélèvement des cotisations sociales salariales et patronales) et des revenus du patrimoine, avant tout prélèvement. Cet agrégat correspond donc à la valeur ajoutée produite par les résidents. À ces revenus primaires peuvent être ajoutées les allocations chômage et les pensions de retraite, qui correspondent à des revenus monétaires différés que les bénéficiaires ont financés par leurs

⁴⁰ Cf. « Photographie du système socio-fiscal et de sa progressivité », rapport annexe au rapport du Conseil des prélèvements obligatoires « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs », 2011 pour une présentation plus détaillée de ces concepts.

cotisations. Bien que pouvant être considérés comme faisant partie de la redistribution, il paraît pertinent de les considérer avant tout comme un transfert entre périodes de la vie. Afin d'éviter tout double compte, il faut retrancher de cet agrégat les cotisations sociales associées (vieillesse et chômage). Le revenu ainsi obtenu, qualifié de revenu initial, revenu primaire augmenté des revenus du chômage et des pensions de retraite et diminué des cotisations correspondantes, est celui retenu dans cette présentation.

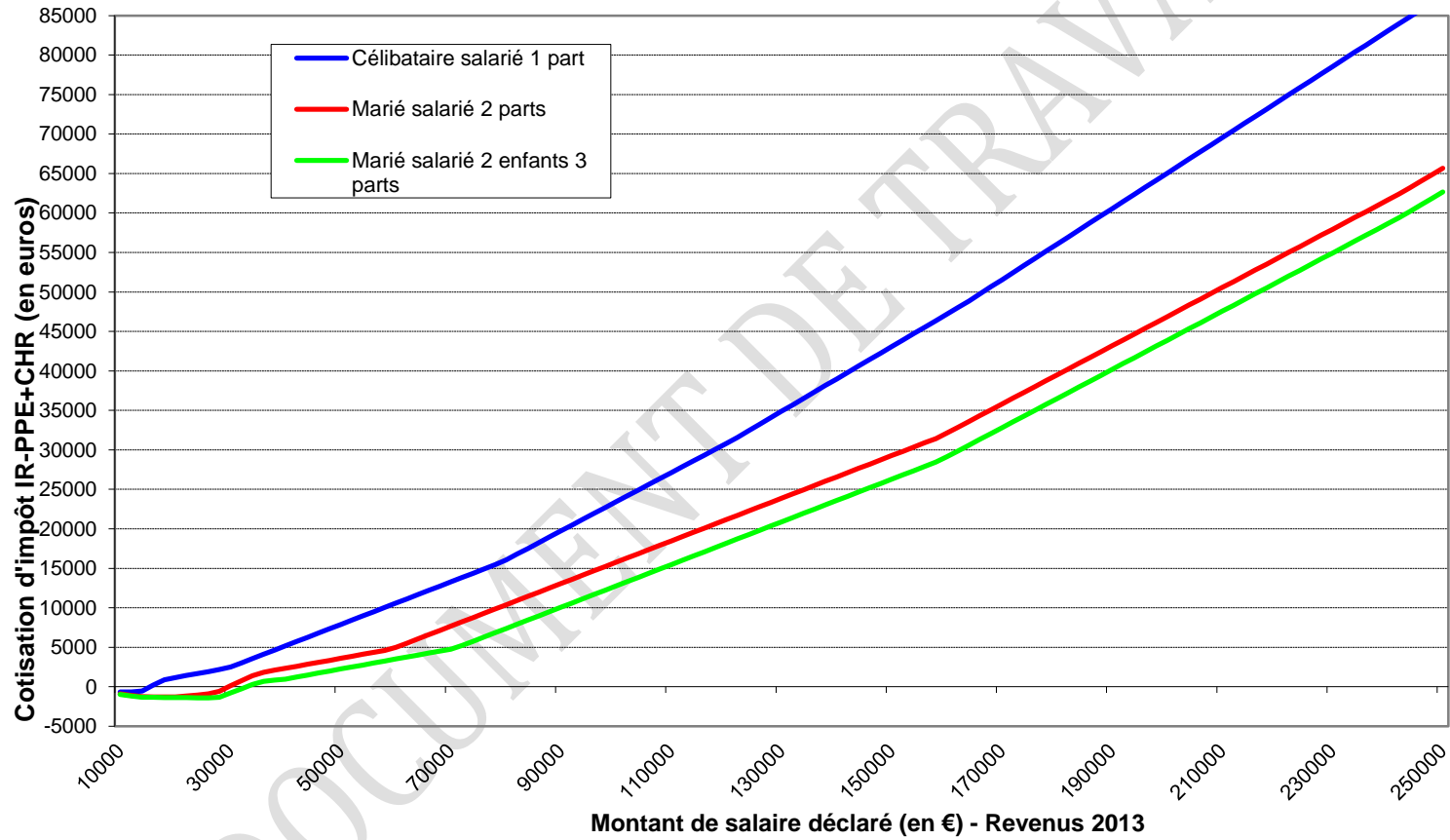
DOCUMENT DE TRAVAIL

Fiche 11. Progressivité globale de l'ensemble IR-PPE-CHR (revenu d'activité des salariés)

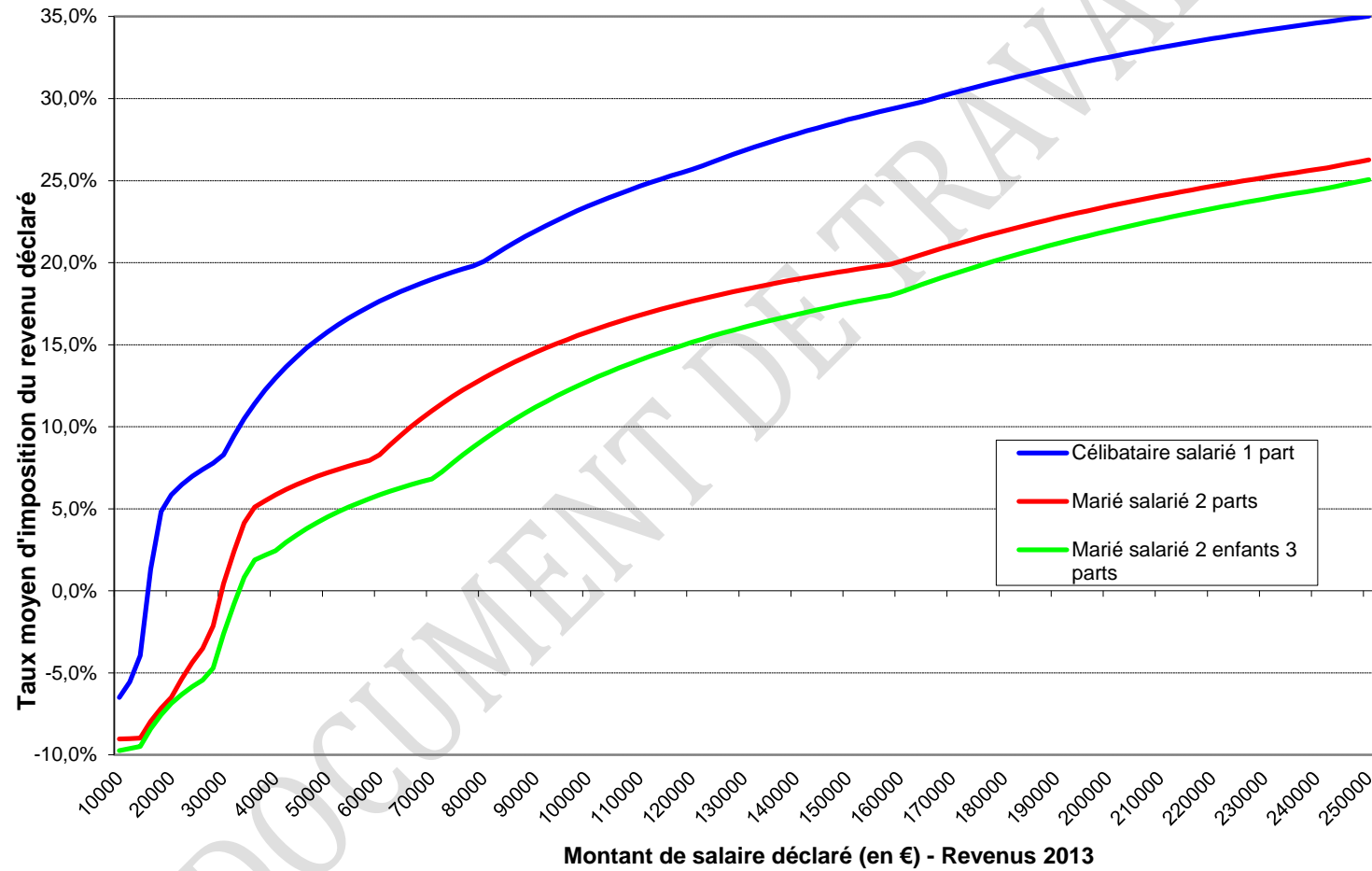
L'analyse de la progressivité globale de l'ensemble impôt sur le revenu (IR), prime pour l'emploi (PPE) et contribution hauts revenus (CHR) pour les revenus d'activités des salariés est présentée sous la forme des graphiques suivants à partir de cas-types (célibataire, couples mariés, couples mariés avec 2 enfants).

DOCUMENT DE TRAVAIL

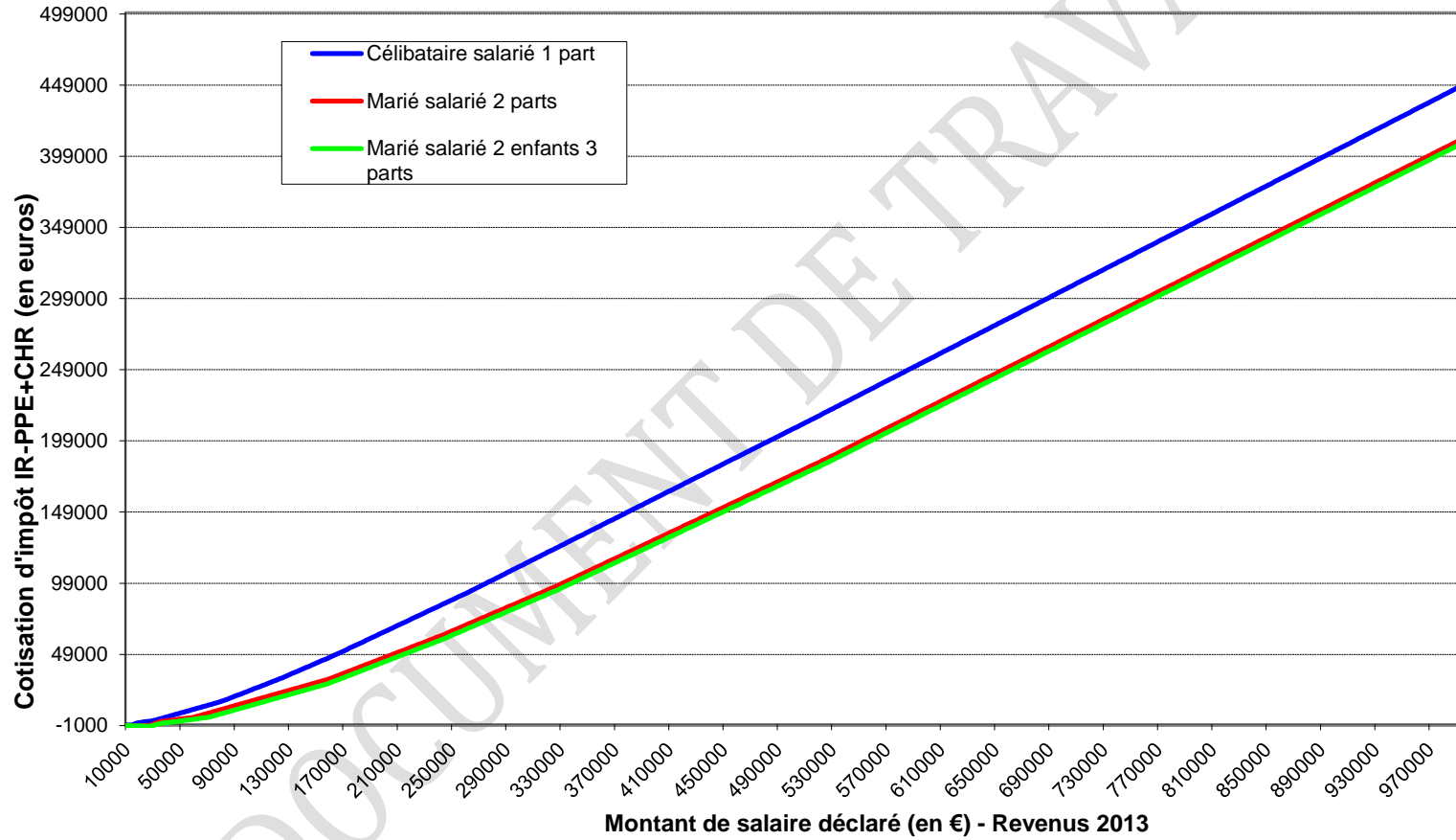
Cotisation IR diminuée de la PPE et majorée de la contribution sur les hauts revenus



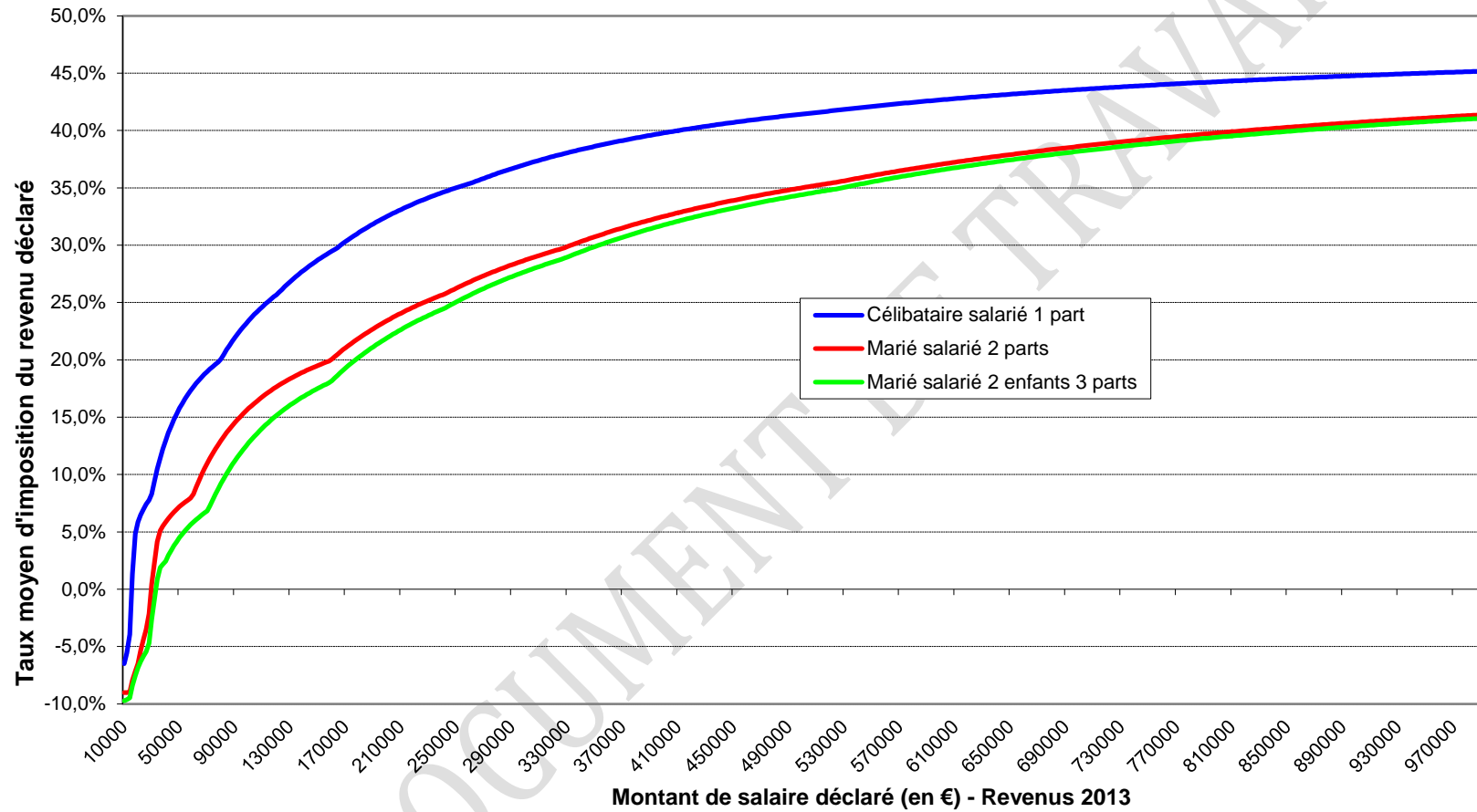
Cotisation IR diminuée de la PPE et majorée de la contribution sur les hauts revenus



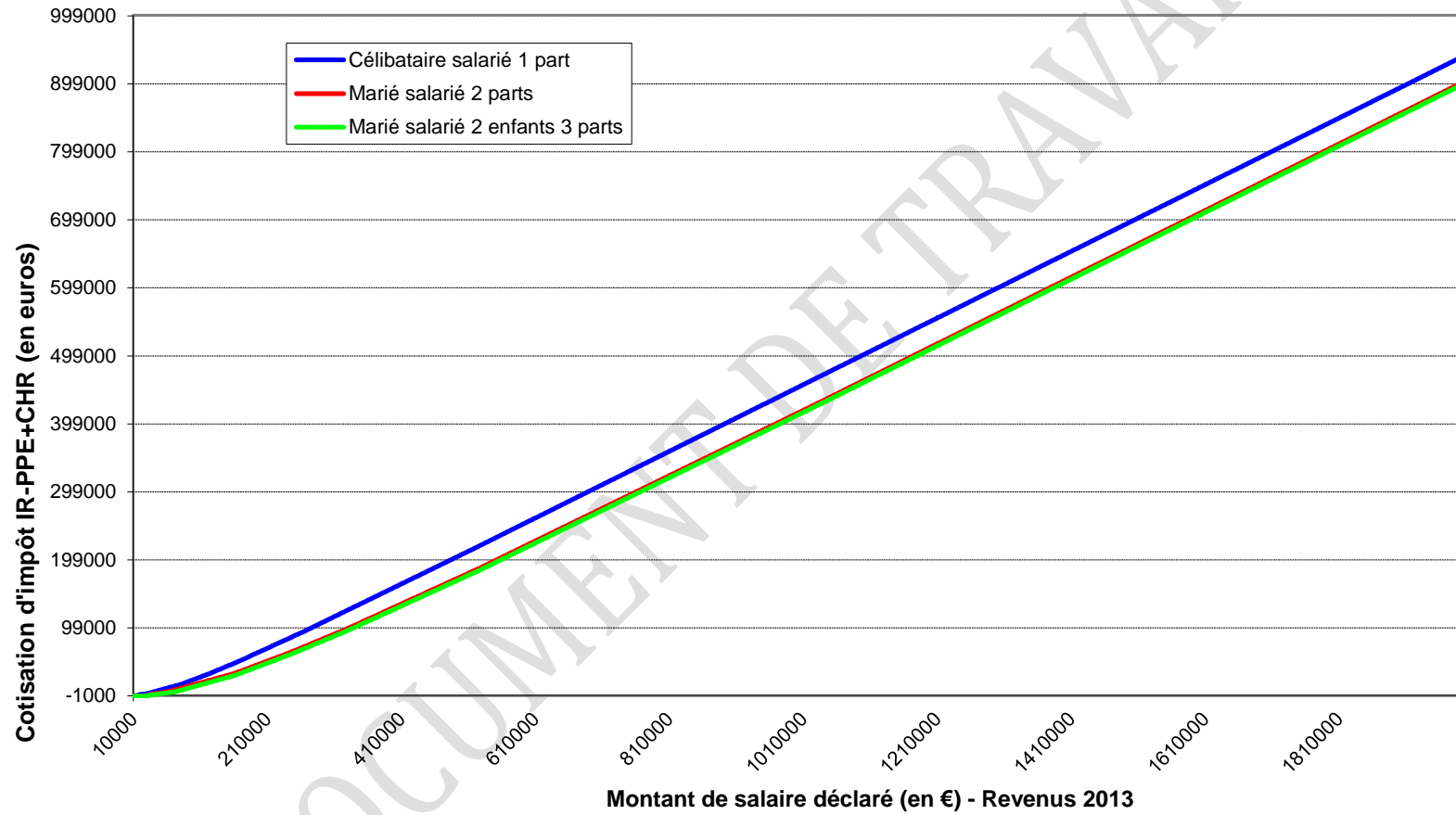
Cotisation IR diminuée de la PPE et majorée de la contribution sur les hauts revenus



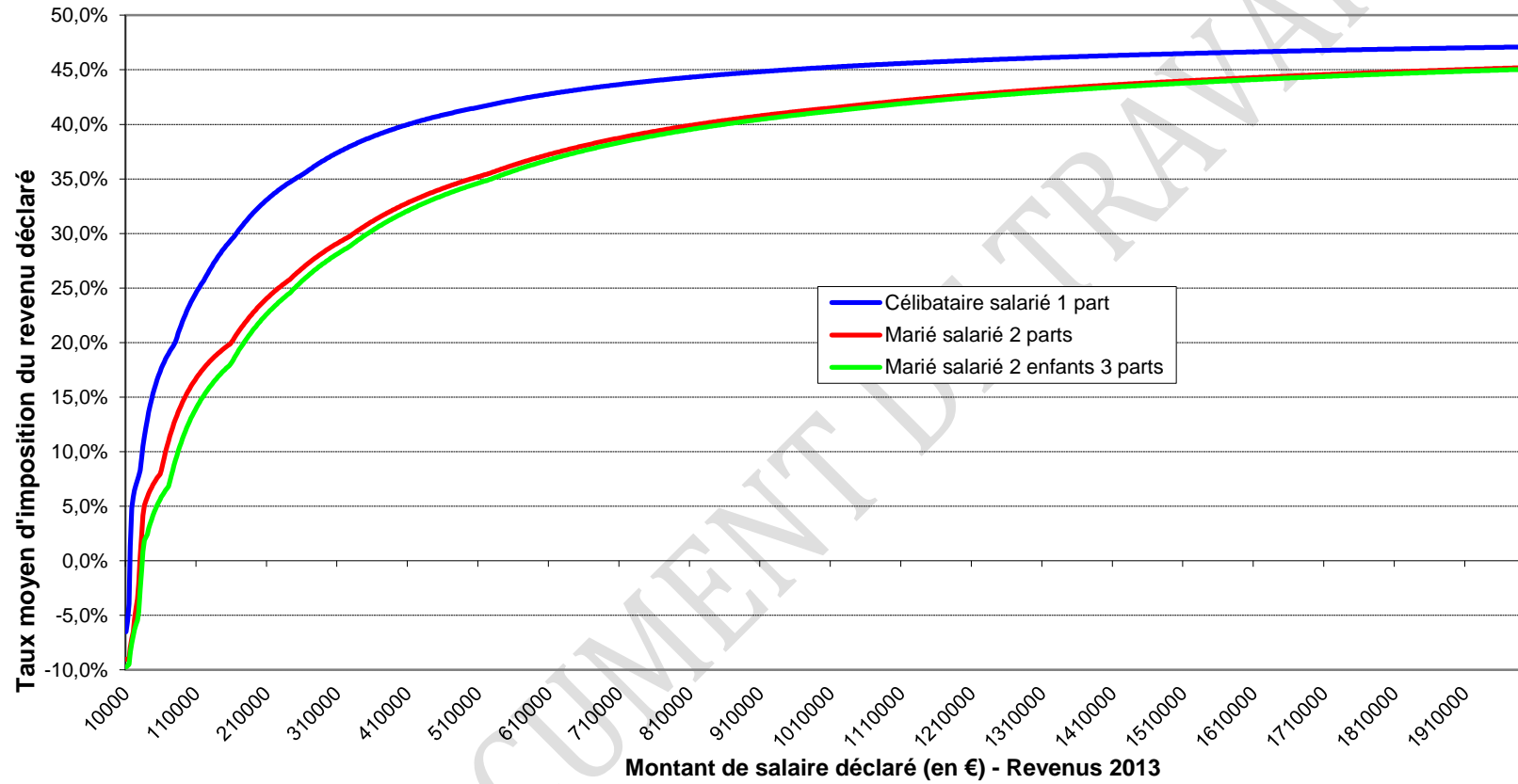
Cotisation IR diminuée de la PPE et majorée de la contribution sur les hauts revenus



Cotisation IR diminuée de la PPE et majorée de la contribution sur les hauts revenus



Cotisation IR diminuée de la PPE et majorée de la contribution sur les hauts revenus



Fiche 12. Compléments sur le lien entre revenu disponible et revenu d'activité des salariés

Dans le cadre des travaux du groupe de travail en charge de la remise à plat de la fiscalité des ménages, la DG Trésor a évalué le lien entre revenu disponible et revenu d'activité pour les salariés. À la demande de membres de ce groupe, cette analyse est complétée par une décomposition du revenu disponible des salariés, en fonction du revenu d'activité et de la configuration familiale.

Cette fiche, qui complète celle intitulée « lien entre revenu disponible et revenu d'activité des salariés », explicite les transferts opérés par le système socio-fiscal : revenu de solidarité active, allocation logement⁴¹, prestations familiales⁴², impôt sur le revenu (dont la prime pour l'emploi), et taxe d'habitation⁴³.

Cette analyse est réalisée à l'aide de la maquette Pâris, représentative de la législation en vigueur en 2014.⁴⁴ On étudie trois cas-types : un célibataire, un couple monoactif avec deux enfants, et un couple biactif avec deux enfants. On suppose que les seuls revenus sont tirés d'une activité salariée dans le secteur privé⁴⁵. Si le revenu est inférieur au Smic, le salarié est supposé travailler à temps partiel, payé au Smic horaire ; dès que son revenu dépasse le Smic, il est supposé travailler à temps plein.

Le système socio-fiscal français fait dépendre les impôts et les prestations des revenus des années passées : pour les calculer, on suppose ici que la situation du salarié est stable, c'est-à-dire que son salaire est constant en part du Smic, et que sa quotité de travail n'évolue pas. Ces résultats ne permettent donc pas d'évaluer les gains à la reprise d'emploi à court terme.

Les tableaux suivants présentent la décomposition du revenu disponible des configurations évoquées ci-dessus, pour différents niveaux de salaires. Ils indiquent aussi, pour illustrer les incitations à l'augmentation de l'activité, la hausse de revenu obtenue en gagnant 100 € de revenu brut supplémentaire.

⁴¹ On suppose que le ménage est locataire et paie un loyer équivalent au loyer plafond de la zone 2.

⁴² Allocations familiales et allocation de rentrée scolaire pour les configurations familiales étudiées ici. D'autres configurations familiales seraient concernées par l'allocation de soutien familial, la prestation d'accueil du jeune enfant ou le complément familial.

⁴³ On suppose que le ménage est soumis au taux moyen de TH de la zone 2.

⁴⁴ Les résultats peuvent différer légèrement de ceux présentés auparavant. La maquette Pâris utilisée pour la fiche précédente reposait sur une prévision du Smic horaire 2014 établie en décembre 2013 (à 9,52 €/heure). La maquette Pâris a depuis été mise à jour : la valeur du Smic brut a été modifiée (9,53 €/heure).

⁴⁵ Si le salarié avait travaillé dans le secteur public (qu'il soit fonctionnaire ou contractuel de la fonction publique), la seule différence aurait porté sur les cotisations ; le reste du système socio-fiscal ne dépend pas du secteur d'activité.

4. Célibataire sans enfant

Tableau 1 : Décomposition du revenu disponible d'un célibataire (en €/mois)

	0 Smic	0,25 Smic	0,5 Smic	0,75 Smic	1 Smic	1,25 Smic	1,5 Smic	1,75 Smic	2 Smic
Revenu brut	0	361	723	1084	1445	1807	2168	2529	2891
Cotisations salariales et contributions sociales	0	-79	-158	-238	-317	-396	-475	-554	-633
Impôt sur le revenu (hors PPE)	0	0	0	0	-8	-62	-106	-143	-179
Taxe d'habitation	0	0	-2	-11	-20	-29	-38	-47	-56
Allocation logement	270	270	217	121	24	0	0	0	0
RSA socle	442	160	0	0	0	0	0	0	0
RSA activité	0	174	227	120	49	0	0	0	0
Prime pour l'emploi	0	0	0	0	31	0	0	0	0
Revenu disponible	712	886	1006	1076	1206	1319	1549	1785	2022
<i>Augmentation de revenu disponible en gagnant 100 € supplémentaires</i>	<i>48</i>	<i>48</i>	<i>19</i>	<i>19</i>	<i>27</i>	<i>51</i>	<i>66</i>	<i>66</i>	<i>42</i>
<i>dont baisse des prestations</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>56</i>	<i>56</i>	<i>30</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>dont hausse des prélèvements</i>	<i>22</i>	<i>22</i>	<i>25</i>	<i>25</i>	<i>43</i>	<i>49</i>	<i>34</i>	<i>34</i>	<i>58</i>

Source : Maquette de cas-types Paris, législation 2014.

Lecture : Pour un célibataire travaillant au Smic à mi-temps, une hausse de 100 € du revenu brut se traduirait par une hausse de 19 € du revenu disponible.

5. Couple biactif avec 2 enfants

Tableau 2 : Décomposition du revenu disponible d'un couple biactif avec deux enfants, en fonction des revenus du premier conjoint (en €/mois)

	0 Smic	0,25 Smic	0,5 Smic	0,75 Smic	1 Smic	1,25 Smic	1,5 Smic	1,75 Smic	2 Smic
Revenu brut	1445	1807	2168	2529	2891	3252	3613	3975	4336
Cotisations salariales et contributions sociales	-317	-396	-475	-554	-633	-713	-792	-871	-950
Impôt sur le revenu (hors PPE)	0	0	0	0	-6	-27	-49	-70	-100
Taxe d'habitation	-2	-11	-20	-29	-38	-47	-65	-65	-65
Allocation logement	312	233	150	67	0	0	0	0	0
RSA socle	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RSA activité	346	239	132	107	67	0	0	0	0
Prime pour l'emploi	0	0	5	51	77	65	63	63	63
Prestations familiales	190	190	190	190	190	190	129	129	129
Revenu disponible	1974	2062	2150	2361	2548	2720	2901	3162	3414
<i>Augmentation de revenu disponible en gagnant 100 € supplémentaires</i>	<i>33</i>	<i>20</i>	<i>51</i>	<i>54</i>	<i>47</i>	<i>61</i>	<i>72</i>	<i>72</i>	<i>68</i>
<i>dont baisse des prestations</i>	<i>42</i>	<i>55</i>	<i>45</i>	<i>30</i>	<i>29</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>dont hausse des prélèvements</i>	<i>25</i>	<i>25</i>	<i>4</i>	<i>16</i>	<i>24</i>	<i>39</i>	<i>28</i>	<i>28</i>	<i>32</i>

Source : Maquette de cas-types Paris, législation 2014.

Note : On suppose que le deuxième conjoint travaille à temps plein et est rémunéré au Smic horaire.

Note : Les enfants sont supposés être âgés de 6 et 10 ans.

Lecture : Pour un couple biactif avec deux enfants dont le premier conjoint travaille au Smic à mi-temps, une hausse de 100 € du revenu brut se traduirait par une hausse de 51 € du revenu disponible.

6. Couple monoactif avec deux enfants

Tableau 3 : Décomposition du revenu disponible d'un couple monoactif avec deux enfants (en €/mois)

	0 Smic	0,25 Smic	0,5 Smic	0,75 Smic	1 Smic	1,25 Smic	1,5 Smic	1,75 Smic	2 Smic
Revenu brut	0	361	723	1084	1445	1807	2168	2529	2891
Cotisations salariales et contributions sociales	0	-79	-158	-238	-317	-396	-475	-554	-633
Impôt sur le revenu (hors PPE)	0	0	0	0	0	0	0	0	-6
Taxe d'habitation	0	0	0	0	-2	-11	-20	-29	-38
Allocation logement	434	434	434	396	312	230	147	67	0
RSA socle	776	494	212	0	0	0	0	0	0
RSA activité	0	174	348	452	346	239	135	107	67
Prime pour l'emploi	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prestations familiales	190	190	190	190	190	190	190	190	190
Revenu disponible	1400	1574	1748	1885	1974	2058	2144	2310	2471
<i>Augmentation de revenu disponible en gagnant 100 € supplémentaires</i>	<i>48</i>	<i>48</i>	<i>48</i>	<i>26</i>	<i>23</i>	<i>23</i>	<i>27</i>	<i>46</i>	<i>40</i>
<i>dont baisse des prestations</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>49</i>	<i>52</i>	<i>52</i>	<i>48</i>	<i>29</i>	<i>29</i>
<i>dont hausse des prélèvements</i>	<i>22</i>	<i>22</i>	<i>22</i>	<i>25</i>	<i>25</i>	<i>25</i>	<i>25</i>	<i>25</i>	<i>31</i>

Source : Maquette de cas-types Paris, législation 2014.

Note : Les enfants sont supposés être âgés de 6 et 10 ans.

Lecture : Pour un couple monoactif avec deux enfants dont un conjoint travaille au Smic à mi-temps, une hausse de 100 € du revenu brut se traduirait par une hausse de 48 € du revenu disponible.

Fiche 13. Données fiscales relatives à l'impôt sur le revenu, à la contribution sociale généralisée et aux principaux allègements fiscaux dont bénéficient les faibles revenus

1. Distribution de l'impôt sur le revenu (IR) et de la contribution sociale généralisée (CSG)

Le montant de CSG est reconstitué à partir des déclarations de revenus déposées au titre de l'impôt sur le revenu. Il est déterminé sur une assiette reconstituée hors revenus exonérés d'IR et hors plus-values immobilières. Il n'intègre pas la CSG perçue au titre des activités non salariées (bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux et bénéfices agricoles). La CSG reconstituée représente 88% de la CSG constatée en 2011.

Répartition par décile de revenu imposable

Borne Inférieure du revenu imposable	Borne Supérieure du revenu imposable	Nombre de contribuables	Revenu imposable		Impôt sur le revenu		CSG*		Impôt sur le revenu et CSG	
			Md€	%	Md€	%	Md€	%	Md€	%
0	3 303	3 582 359	2,4	0%	-0,04	0%	0,3	0%	0,3	0%
3 303	8 153	3 610 733	21,6	3%	-0,41	-1%	1,1	2%	0,7	1%
8 153	11 446	3 644 061	35,9	4%	-0,67	-1%	2,2	3%	1,5	1%
11 446	14 303	3 654 117	47,3	6%	-0,32	-1%	3,9	5%	3,5	3%
14 303	17 092	3 620 963	56,7	7%	0,95	2%	4,8	6%	5,8	4%
17 092	20 732	3 592 892	67,6	8%	1,76	3%	6,0	8%	7,7	6%
20 732	26 288	3 633 289	85,3	10%	2,85	5%	7,8	10%	10,7	8%
26 288	33 632	3 630 599	107,8	13%	4,58	8%	9,9	13%	14,5	11%
33 632	47 030	3 619 048	142,7	17%	8,37	15%	13,2	18%	21,6	16%
47 030		3 642 875	286,6	34%	39,30	70%	25,5	34%	64,8	49%
Total		36 230 936	854,0	100%	56,37	100%	74,7	100%	131,1	100%

Source: fichier échantillon définitif des revenus 2011 - 5ème émission.

* CSG simulée sur les revenus salariaux, de remplacement et du capital (hors csg sur revenus non-salariés) déclarés à l'impôt sur le revenu, qui exclut donc la CSG prélevée sur des revenus non déclarés à l'impôt sur le revenu en 2012 (notamment les majorations de pension, les revenus au fil de l'eau de certains contrat d'assurance vie en euros, etc.).

Répartition du dernier centile par décile de revenu imposable

Borne Inférieure du revenu imposable	Borne Supérieure du revenu imposable	Nombre de contribuables	Revenu imposable		Impôt sur le revenu		CSG*		Impôt sur le revenu et CSG	
			Md€	%	Md€	%	Md€	%	Md€	%
47 030	49 195	364 288	17,5	6%	1,2	3%	1,6	6%	2,8	4%
49 195	51 652	364 288	18,4	6%	1,3	3%	1,7	7%	3,0	5%
51 652	54 484	364 288	19,3	7%	1,5	4%	1,8	7%	3,2	5%
54 484	57 910	364 288	20,5	7%	1,6	4%	1,9	7%	3,5	5%
57 910	62 326	364 288	21,9	8%	1,9	5%	2,0	8%	3,9	6%
62 326	68 060	364 288	23,7	8%	2,2	6%	2,2	9%	4,4	7%
68 060	76 412	364 288	26,2	9%	2,7	7%	2,4	9%	5,1	8%
76 412	89 764	364 288	30,0	10%	3,6	9%	2,7	11%	6,3	10%
89 764	118 491	364 288	37,1	13%	5,4	14%	3,3	13%	8,7	13%
118 491		364 288	72,1	25%	17,9	45%	6,1	24%	23,9	37%
Total		3 642 875	286,6	100%	39,3	100%	25,5	100%	64,8	100%

* sur revenus salariaux, de remplacement et du capital (hors csg sur revenus non salariés)

Source: fichier échantillon définitif des revenus 2011 - 5ème émission.

Focus sur la CSG des titulaires de pensions

Taux de CSG	CSG sur pensions retraites (Md€)		Nombre de foyers (millions)	
	Md€	%	Millions	%
0%	0	0%	4,7	37%
3,80%	1,4	10%	2,0	16%
6,60%	11,6	90%	5,9	47%
Total	12,9	100%	12,6	100%

Source: échantillon, revenus 2011 5ème émission

Borne inférieure du montant de RFR (en €)	Borne supérieure du montant du RFR (en €)	Nombre de foyers (millions)	CSG sur pensions retraites (Md€)
0	5 999	1 256 623	0,0
5 999	9 145	1 256 803	0,0
9 145	11 967	1 255 614	0,2
11 967	15 212	1 256 273	0,5
15 212	18 115	1 256 244	0,9
18 115	22 345	1 256 214	1,4
22 345	27 461	1 256 614	1,8
27 461	33 995	1 256 099	2,1
33 995	46 342	1 256 223	2,6
46 342		1 256 230	3,5
Total		12 562 937	12,9

DOCUMENT DE TRAVAIL

2. Impact de la déductibilité partielle de la CSG à l'impôt sur le revenu

La contribution sociale généralisée (CSG) est un impôt créé par la loi de finances pour 1991 qui participe au financement de la sécurité sociale, qui est progressivement montée en puissance. Aujourd'hui, la CSG est partiellement déductible de l'assiette de l'impôt sur le revenu. La part déductible dépend de la catégorie de revenu.

Les différents taux de CSG

	Taux de CSG	Taux de CSG déductible	Taux de CSG non déductible
Activité	7,5%	5,1%	2,4%
Pension taux plein	6,6%	4,2%	2,4%
Chômage taux plein	6,2%	3,8%	2,4%
Remplacement* taux réduit	3,8%	3,8%	0,0%
Capital	8,2%	5,1%	3,1%

** Les pensions et le chômage bénéficient d'un taux réduit et d'une exonération de CSG dans les mêmes conditions.*

La déductibilité de la CSG conduit à une moindre recette d'impôt sur le revenu estimée à 10,5 Md€ en 2013 par rapport à une situation où aucune CSG ne serait déduite de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Du fait de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu, l'économie d'impôt liée à la déductibilité de la CSG est croissante avec le revenu. La baisse de taux moyen est la plus forte pour les foyers du dernier décile de revenu déclaré par unité de consommation (il diminue de 1,1 point dans ce cas). L'économie d'impôt liée à la déductibilité de la CSG est cependant plus importante en part du revenu pour les contribuables situés au milieu de la distribution des revenus, à la limite de l'imposabilité, que les suivants du fait de l'interaction entre la prime pour l'emploi, la décote et les seuils de non-imposabilité.

Cette évaluation ne tient compte que de l'effet direct sur l'impôt sur le revenu. En effet, la CSG non déductible est intégrée dans le revenu fiscal de référence (RFR). Or celui-ci sert au calcul de certaines prestations sociales (les allocations logement et les prestations familiales sous condition de ressources notamment) et à l'éligibilité à plusieurs dispositifs de dégrèvement ou d'exonération de taxes locales (taxe d'habitation, taxe foncière). Enfin le taux réduit de CSG sur les revenus de remplacement est accordé sous condition de non-imposabilité.

3. Distribution de la décote par décile de RFR (article 197-4 du CGI)

Borne inférieure de RFR (€)	Borne supérieure de RFR (€)	Nombre de foyers éligibles	Nombre de foyers bénéficiaires effectifs	Montant de l'avantage (M€)
0	10 057	1 327 667	961 902	151
10 057	11 478	1 327 743	1 178 366	240
11 478	12 957	1 327 617	1 167 604	267
12 958	14 071	1 327 771	1 204 919	222
14 072	15 157	1 327 559	1 218 699	198
15 157	16 432	1 327 792	1 186 787	173
16 432	18 348	1 327 887	1 187 482	208
18 348	21 361	1 327 656	1 189 956	211
21 361	25 971	1 327 774	1 221 259	181
25 971		1 327 733	1 209 669	138
TOTAL		13 277 200	11 726 642	1 990

Source : échantillon, revenus 2011 - LF2012

4. Distribution de l'abattement d'IR dont bénéficient les personnes âgées et/ou à revenus modestes (article 157 bis du CGI)

Borne inférieure de RFR (€)	Borne supérieure de RFR (€)	Nombre de foyers éligibles	Nombre de foyers bénéficiaires effectifs	Montant de l'avantage (M€)
0	3 625	608 452	9	0,002
3 625	6 312	608 439	0	0
6 313	8 143	608 542	163	0
8 143	9 715	608 595	4 983	0
9 716	11 435	608 493	125 223	29
11 436	13 815	608 598	107 039	27
13 815	15 439	608 389	280 845	55
15 439	17 220	608 526	375 479	64
17 222	19 235	608 563	437 585	78
19 235		608 604	478 477	76
TOTAL		6 085 200	1 809 804	330

Source : échantillon, revenus 2011 - LF2012

5. Distribution des bénéficiaires du seuil de recouvrement (article 1657-1 bis du CGI)

Borne inférieure de RFR (€)	Borne supérieure de RFR (€)	Nombre de foyers bénéficiaires	Montant de l'avantage (M€)
0	11 708	59 301	1
11 708	11 936	59 300	2
11 936	13 612	59 300	2
13 612	14 601	59 300	2
14 601	15 253	59 300	2
15 253	17 528	59 300	2
17 528	18 486	59 300	2
18 486	21 296	59 300	2
21 296	27 104	59 300	2
27 104		59 299	2
TOTAL		593 000	21

Source : échantillon, revenus 2011 - LF2012

Fiche 14. Les dispositifs d'allègement de fiscalité directe locale au bénéfice ménages

Une part significative des ménages bénéficient d'un allègement de fiscalité directe locale en matière de taxe d'habitation et de taxe foncière sur le foncier bâti.

42% des ménages bénéficient d'un allègement de taxe d'habitation

Pour ce qui concerne la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale, les ménages peuvent bénéficier des exonérations ou dégrèvements suivants :

- exonérations des personnes économiquement faibles - ECF (article 1414-I du CGI),
- dégrèvement total pour les gestionnaires de foyer (article 1414-II du CGI) ;
- plafonnement en fonction du revenu (article 1414 A du CGI) ;
- exonération DOM pour occupation d'un logement modeste (article 332 de l'annexe II du CGI)

En 2012, pour leur résidence principale, environ 17 % des ménages ont bénéficié d'une exonération ou d'un dégrèvement total de taxe d'habitation et 25 % environ des ménages ont bénéficié d'un dégrèvement partiel pour plafonnement de la taxe d'habitation en fonction des revenus. Au total, environ 42% des ménages bénéficient d'un allègement de TH.

La part⁴⁶ des ménages bénéficiant d'un allègement de taxe d'habitation pour leur résidence principale s'établit comme suit en 2012 :

Nombre d'articles du rôle TH principale (THP)	28 016 392	
Dont :		
Exonération DOM (art. 332 de l'annexe II du CGI) :	Nombre	ratio (%)
Exo-DOM	37 100	0,13%
Exonérations ECF (art. 1414-I du CGI) :	Nombre	ratio (%)

¹ La part des ménages bénéficiant d'une exonération ou d'un dégrèvement est déterminée à partir du nombre d'articles TH correspondant à des résidences principales (hors dépendances imposées distinctement à la taxe d'habitation, par exemple des garages éloignés de l'habitation). En effet, les résidences secondaires et autres locaux ne constituant pas des résidences principales ne bénéficient pas par ailleurs de plafonnement ou d'exonération de TH.

EXO F (FNS⁴⁷)	45 676	0,16%
EXO I (Infirmes)	121 055	0,43%
EXO A (Allocation adulte handicapé)	421 024	1,50%
EXO S (Personne âgée plus de 60 ans)	2 530 512	9,03%
EXO V (Veuf)	106 926	0,38%
total exonérations ECF art. 1414-I du CGI :	3 225 193	11,51%
		ratio
Dégrèvement gestionnaire foyer (art.1414-II du CGI)	Nombre	(%)
DEG G (Gestionnaire foyer - art. 1414-II du CGI)	17 794	0,06%
		ratio
Plafonnement 1414-A à 3,44% RFR :	Nombre	(%)
Plafonnement total	1 394 221	4,98%
Plafonnement partiel	7 045 981	25,15%
total plafonnement 1414-A à 3,44% RFR :	8 440 202	30,13%

Source : DGFIP (états 1385 et 1386 TH pour 2012).

11% des ménages bénéficient d'un allègement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

Les principaux dispositifs d'allègement de la TFPB concernent⁴⁸ :

- les exonérations réservées aux personnes âgées ou de condition modestes (art. 1390, 1391 et 1391 B bis du CGI) : environ 1,3 millions de ménages bénéficiaires ;
- le dégrèvement d'office de 100 € en faveur des personnes de 65 à 75 ans de condition modeste (art. 1391 B et 1391 B bis du CGI) : environ 0,5 million de ménages bénéficiaires ;
- les exonérations en faveur des immeubles à caractère social (art. 1384, 1384 A à D du CGI) qui bénéficient essentiellement aux bailleurs sociaux mais concernent indirectement environ 1,3 millions de ménages locataires.

En rapportant ces chiffres au nombre de ménages propriétaires de leur logement⁴⁹, la part des ménages redevables de la TFPB pour leur logement et bénéficiant d'une exonération ou d'un

⁴⁷ Titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité.

⁴⁸ Source : PLF 2014, Voies et moyens, tome II.

⁴⁹ D'après l'INSEE, 16 millions de ménages sont propriétaires de leur logement en 2012.

dégrèvement forfaitaire de TFPB peut ainsi être estimée approximativement à, respectivement, 8% et 3%. Au total, environ 11% des ménages propriétaires de leur logement bénéficient d'un allègement de TFPB.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Liste de rapports complémentaires

Evaluation de la première année de mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, CHEREQUE François 2014

http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2013-024R_Tome_I.pdf

Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes, SIRUGUE Christophe, parlementaire en mission 2013

[http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/dossier_de_presses/rapport - de christophe sirugue depute de saone-et-loire.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/dossier_de_presses/rapport_de_christophe_sirugue_depute_de_saone-et-loire.pdf)

Rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée 2012

Prélèvement à la source et retenue à la source. Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) 2012

<http://www.ccomptes.fr/fr/Publications/Publications/Prelevements-a-la-source-et-impot-sur-le-revenu>

Prélèvements obligatoires sur les ménages. Progressivité, effets redistributifs. Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) 2011

<http://www.ccomptes.fr/fr/Publications/Publications/Prelevements-obligatoires-sur-les-menages.-Progressivite-effets-redistributifs>

Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales, GUILLAUME Henri 2009

<http://www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf>

Les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France. VIRICELLE Raymond, BÉBÉAR Claude, AUVIGNE François 2007

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000263-les-modalites-de-mise-en-oeuvre-du-prelevement-a-la-source-de-l-impot-sur-le-revenu>

Le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG. MIGAUD Didier, Assemblée nationale 2007

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i3779.asp>

DOCUMENT DE TRAVAIL