

LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE DES IMPÔTS SUR LES REVENUS

Thèse pour le doctorat en droit public,
présentée et soutenue publiquement par

GABRIELLE PANTALACCI

le 6 décembre 2021

JURY

Monsieur le Professeur Vincent DUSSART

Professeur à l'Université Toulouse 1 Capitole – Rapporteur

Monsieur le Professeur Sébastien KOTT

Professeur à l'Université de Poitiers – Rapporteur

Monsieur le Professeur Olivier NÉGRIN

Professeur à Aix-Marseille Université

Madame le Professeur Céline VIESSANT

Professeur à Aix-Marseille Université – Directrice de thèse

Maître Marc WOLF

Avocat– Ancien directeur-adjoint à la direction générale des impôts

AIX-MARSEILLE UNIVERSITÉ

Faculté de Droit et de Science Politique

École doctorale Sciences Juridiques et Politiques

*La Faculté n’entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans cette thèse.
Elles doivent être considérées comme propres à leur auteur.*

À mes parents

À toi, qui est « juste de l'autre côté du chemin »¹

¹ SCOTT-HOLLAND (H), *Je suis juste de l'autre côté du chemin*, Poème extrait de « Death Is Nothing At All », 1909.

REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements sont adressés à ma directrice de thèse, Madame le Professeur Céline VIESSANT, pour ses précieux conseils, son soutien et son implication tout au long de ces années. Grâce à sa bienveillance, j'ai pu aller jusqu'au bout de ce travail.

Je tiens également à remercier les professeurs, les maîtres de conférences et l'équipe administrative du Centre d'Études Fiscales et Financières (CEFF) qui m'ont fait confiance dans la réalisation des travaux dirigés et qui m'ont permis de mener à bien mes travaux de recherche.

Je remercie également mes amis que la thèse m'a fait découvrir : Mélissa et Laure pour leur joie de vivre et leur soutien moral, ainsi que mes collègues du Centre d'Études Fiscales et Financières, David, Émilien, Florent, Jean et Julien, pour leur aide précieuse, leur gaieté et leurs qualités humaines.

Mes remerciements vont également à toute ma famille et à l'ensemble de mes amis pour leur présence et leur réconfort ; plus particulièrement, à Saveria, Julien et Christophe pour qui il est difficile de trouver les mots exprimant à quel point ils m'ont soutenu.

Enfin, un grand merci à mes parents, Denise et Noël, pour leur amour, leur affection inébranlable, et sans qui rien n'aurait été possible.

ABRÉVIATIONS

AJ famille	Actualité juridique famille
AJDA	Actualité Juridique Droit Administratif
Al.	Alinéa
AN	Assemblée Nationale
Art.	Article
Ass.	Assemblée
BA	Bénéfices agricoles
BIC	Bénéfices industriels et commerciaux
BNC	Bénéfices non commerciaux
Bull.	Bulletin
C.	Contre
C. Cass	Cour de cassation
C. civ	Code civil
C. com	Code de commerce
C. pénal	Code pénal
CAA	Cour administrative d'appel
CE	Conseil d'État
CES	Conseil économique et social
Cf.	Confer
CGI	Code Général des Impôts
CHEFF	Comité pour l'histoire économique et financière de la France
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
COJ	Code de l'organisation judiciaire
Coll.	Collection
Coll.	Collection
Comm.	Commentaire
Concl.	Conclusion
Cons. const.	Conseil constitutionnel
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CSG	Contribution sociale généralisée
CSS	Code de la sécurité sociale
DC	Contrôle de constitutionnalité des lois
DDHC	Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen
DGFIP	Direction Générale des Finances Publiques
DGI	Direction Générale des Impôts
Dir.	Sous la Direction de
DSN	Déclaration sociale nominative

Éd.	Édition
éd.	Edition
ét.	Etude
Etc.	Et cetera
Fasc.	Fascicule
FIPECO	Finances Publiques et Economie
GAFA	Google Amazone Facebook Apple
GAJA	Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative
Gaz. Pal.	Gazette du Palais
HCFIPS	Haut Conseil du financement de la protection sociale
Ibid.	Ibidem—déjà cité
IEP	Instituts d'Études Politiques
In	Dans
Infra.	Ci-dessous
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
IR	Impôt sur le revenu
JCL	Jurisclasseur
JCP A	Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales
JCP E	Semaine juridique Entreprise et Affaires
JCP G	La semaine juridique – Édition Générale
JCP N	Semaine juridique Notariale et Immobilière
JO	Journal officiel
JORF	Journal officiel de la République française
LEDIU	L'essentiel du droit immobilier et de l'urbanisme
LGDJ	Librairie générale de Droit et de Jurisprudence
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
LOLFSS	Loi Organique relative aux Lois de Financement de la Sécurité Sociale
LPA	Les Petites Affiches
LPF	Livre des Procédures Fiscales
N	Année en cours
N-1	Année précédente
N+1	Année suivante
N-2	Avant-dernière année
N°	Numéro
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
Op. cit.	Déjà cité
Ord.	Ordonnance
P.	Page
PACS	Pacte civil de solidarité
PAS	Prélèvement à la source
PASRAU	Passage des revenus autres

PIB	Produit Intérieur Brut
PLF	Projet de Loi de Finances
PME	Petites et Moyennes entreprises
PUAM	Presses Universitaires d'Aix-Marseille
PUF	Presses Universitaires de France
PUM	Presse universitaire du Midi
QPC	Question Prioritaire de Constitutionnalité
R.	Disposition Réglementaire
RDP	Revue du Droit Public
Rec.	Recueil
REIDF	Revue européenne et internationale de droit fiscal
Rev. adm.	Revue Administrative
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
RFDC	Revue Française de Droit Constitutionnel
RFFP	Revue Française de Finances Publiques
RIDC	Revue Internationale de Droit Comparé
RJF	Revue de jurisprudence et des conclusions fiscales
RTBF	Radio-télévision belge de la Communauté française
RTD civ.	Revue trimestrielle de droit civil
s.	Suivant
SIRH	Système d'information intégré de gestion des ressources humaines
t.	Tome
TMF Group	Multinationale néerlando-britannique
Trad.	Traduction
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
V.	Voir
Vol.	Volume

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	- 1 -
PARTIE I – UN SYSTÈME INADAPTÉ SANS RÉFORME DE L’IMPÔT SUR LE REVENU	35
TITRE I : LES PRINCIPES DIRECTEURS DE L’IMPÔT SUR LE REVENU, FREINS AU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE	37 -
CHAPITRE 1 : LA PERSONNALISATION DE L’IMPÔT SUR LE REVENU.....	39 -
CHAPITRE 2 : LA PROGRESSIVITÉ DE L’IMPÔT SUR LE REVENU.....	83 -
TITRE II : L’ÉTABLISSEMENT ET LA PERCEPTION DE L’IMPÔT SUR LE REVENU, FREINS AU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE.....	- 125 -
CHAPITRE 1 : LA COMPLEXITÉ DU CALCUL DE L’IMPÔT SUR LE REVENU AU REGARD DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE.....	127 -
CHAPITRE 2 : LA COMPLEXITÉ DU RECOUVREMENT DE L’IMPÔT SUR LE REVENU..	159 -
CONCLUSION PARTIE I	- 203 -
PARTIE II – UN OUTIL DE RÉFORME DES IMPÔTS SUR LES REVENUS DES PERSONNES PHYSIQUES	- 205 -
TITRE I : L’OPPORTUNITÉ DE REDONNER UNE COHÉRENCE À L’IMPÔT SUR LE REVENU	- 209 -
CHAPITRE 1 : L’OCCASION DE CONTEMPORANÉISER LE PAIEMENT DE L’IMPÔT SUR LE REVENU.....	- 211 -
CHAPITRE 2 : L’OCCASION DE MODERNISER L’IMPÔT SUR LE REVENU.....	- 259 -
TITRE II : L’OPPORTUNITÉ DE RÉFORMER LES IMPÔTS SUR LES REVENUS	- 307 -
CHAPITRE 1 : LES PREMIERS PAS VERS UNE HARMONISATION DES IMPÔTS SUR LES REVENUS	- 309 -
CHAPITRE 2 : PROPOSITION D’ÉVOLUTION VERS UN NOUVEAU SYSTÈME D’IMPOSITION SUR LES REVENUS PRÉLEVÉE À LA SOURCE	- 353 -
CONCLUSION PARTIE II	- 395 -
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	- 397 -

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« *Je simplifie, mais il faut toujours simplifier les choses pour mieux les comprendre.* »

Jacques CHIRAC²

Simplifier et clarifier le droit est un objectif aussi vieux que le droit lui-même. De la complexité de la société découle la complexité des normes et implique une course permanente vers la clarté. Aujourd’hui, les lois et les rapports de simplification s’empilent³. Pourtant, il semble que le législateur soit condamné au supplice de Tentale. Il désire avec ardeur une simplification sans jamais réellement l’obtenir, malgré les instruments qu’il détient. Le droit fiscal, notamment en matière de fiscalité personnelle, n’échappe pas à ce phénomène.

1. Une véritable complexité, un manque de cohérence et de lisibilité caractérisent aujourd’hui le système fiscal français. Les impôts en France « *forment une structure construite par des strates successives et sans que l’on puisse y déceler toujours une réelle logique d’ensemble* »⁴. Cette absence de clarté s’explique par une intensification des prélèvements obligatoires ces trente dernières années avec un empilement et une juxtaposition de plusieurs dispositifs. Le rendement fiscal d’un État, ou la pression fiscale, est mesuré par le rapport existant entre le montant des prélèvements obligatoires et le produit intérieur brut⁵. Celui-ci permet d’apprécier le niveau de la fiscalité de nos sociétés⁶. Selon l’INSEE, les prélèvements

² CHIRAC (J.), Extrait du film « Jacques Chirac, autoportrait » de MAGOUDI (A.) et JOUVE (P.), 1996.

³ MONEGER (J.), *De la simplification du droit ou du tonneau des Danaïdes*, Loyers et Copropriété, juin 2009, n° 6, p. 2.

⁴ BOUVIER (M.), *Un système fiscal français en mutation*, Après-demain, 2014, n° 29, p. 3.

⁵ BELTRAME (P.), *La fiscalité en France*, 24^e éd., Vanves, Hachette, 2020-2021, p. 9.

⁶ LLAU (P.) *Forces et faiblesses du concept de taux global de prélèvements obligatoires*, Droit social, 1984, p.414.

obligatoires constituent « *les impôts et cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques et les institutions européennes sans aucune contrepartie directe et immédiate* »⁷. Ils pèsent unilatéralement et obligatoirement sur les contribuables, afin d'abonder le budget de l'État et les caisses de la Sécurité sociale⁸. Il existe aujourd'hui un grand nombre de prélèvements, associé à une multitude de déductions, réductions, crédits d'impôt et d'exemptions. Depuis 1993, en effet, le taux des prélèvements obligatoires n'a fait que croître, jusqu'à atteindre un niveau record de 44,8 % du produit intérieur brut en 2013⁹. Malgré une légère baisse ces sept dernières années¹⁰, le phénomène demeure quasi constant. Il est le résultat d'une politique fiscale, produit de choix explicites ou implicites des décideurs publics¹¹.

2. L'augmentation de la pression fiscale a été principalement ressentie par les foyers fiscaux français et a entraîné des comportements évitements de la part des contribuables voulant échapper à l'impôt¹². Par conséquent, face à l'ampleur de ce phénomène et au regard du déficit public, « *revoir et simplifier la fiscalité française, redonner sa cohérence à notre système socio-fiscal et reconstruire l'acceptation de l'impôt* »¹³ semble aujourd'hui essentiel pour limiter les dépenses et augmenter le volume des recettes publiques.

3. Dans ce contexte, il apparaît opportun de déterminer un système fiscal portant sur les particuliers plus simple et plus cohérent. Ainsi, afin de s'inscrire dans cette démarche, cette thèse se consacrera à une étude spécifique du mécanisme du prélèvement à la source de l'ensemble des impôts sur les revenus des personnes physiques. Notre étude porte donc deux grandes articulations : « les impôts sur les revenus » (**Section 1**) et « le prélèvement à la source » (**Section 2**) qu'il convient de définir afin de déterminer le champ d'application de cette recherche juridique. Il sera ensuite indispensable d'en dégager l'intérêt et la problématique (**Section 3**).

⁷ INSEE, Définitions, *Prélèvements obligatoires* : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1571>.

⁸ BELTRAME (P.), *La fiscalité en France*, 24e éd., Vanves, Hachette, 2020, p. 9.

⁹ BOUVIER (M.), *Un système fiscal français en mutation*, Après-demain, 2014, n°29, p. 3.

¹⁰ INSEE, *Poids des prélèvements obligatoires en 2020*, INSEE-comptes nationaux.

¹¹ TOURNIÉ (G.), *La politique fiscale sous la 5^e République : introduction à l'étude du système fiscal français*, Paris, Privat, 1985, p. 8.

¹² RABAULT (V.), *Rapport parlementaire d'information n°2922*, 1^{er} juil. 2015, p. 47 ; COUR DES COMPTES, *La fraude aux prélèvements obligatoires*, 2019, p. 30.

¹³ LEFEBVRE (D.), AUVIGNE (F.), *Rapport au gouvernement sur la fiscalité des ménages*, Paris, France, La documentation française, avril 2014, p. 50.

SECTION 1 : LES IMPÔTS SUR LES REVENUS

4. En l'absence de définition législative, la notion de l'impôt, étant évolutive¹⁴, est loin d'être facile à appréhender. À ce jour, selon la doctrine¹⁵, la meilleure définition qui semble avoir été donnée est celle de Gaston JEZE, selon laquelle l'impôt est « *une prestation pécuniaire, requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques* »¹⁶. Il ne s'agit pas d'une définition par la finalité, mais par la technique¹⁷. Elle ne dégage aucun critère propre à l'impôt¹⁸. Assurément, l'impôt est un instrument de redistribution des richesses, ainsi que la marque d'une appartenance à une communauté, mais doit être versé sans l'espérance d'une contrepartie¹⁹. Il finance les dépenses publiques et constitue un moyen de régulation de l'activité économique²⁰ et recouvre en réalité une grande diversité de prélèvements déterminés par le législateur.

5. Son établissement relève de la compétence du législateur. L'article 34 de la Constitution française de 1958 prévoit que « *la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* »²¹. Le législateur établit une imposition en trois étapes permettant de soumettre les contribuables, personnes morales ou physiques, et servant au financement des dépenses publiques et à la régulation de l'économie. Cependant, même si tout prélèvement fiscal donne lieu à ces trois opérations, elles diffèrent selon leur type.

6. La première étape est l'évaluation de la matière imposable, c'est-à-dire l'assiette, à savoir la richesse, une activité ou un fait. « *C'est l'ensemble des opérations administratives qui ont pour but de rechercher et d'évaluer la matière imposable. Ainsi, assainir l'impôt aboutit à déterminer la base imposable* »²². La loi doit ainsi fixer la base qui sera soumise à l'impôt. Par

¹⁴ ORSONI (G.), *L'évolution de la notion d'impôt*, Thèse, Université d'Aix-Marseille, p. 1.

¹⁵ JÈZE (G.), *Cours de finances publiques 1936-1937*, Paris, LGDJ, 1937, p. 38 ; DOUET (F.), *Le système fiscal français en clair : radiographies de la France fiscale*, Paris, Ellipses Marketing, 5 avril 2011, p. 5.

¹⁶ ENCYCLOPAEDIA UNIVERSALIS, vo Impôt, Corpus 11, 1996, p. 1000.

¹⁷ NEGRIN (O.), *Une légende fiscale : la définition de l'impôt de Gaston Jèze*, Revue Droit Public, 2008, n° 1, p. 119.

¹⁸ BOUVIER (M.), *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 14^e éd., Paris La défense, LGDJ-Lextenso éditions, coll. Systèmes, 2020, p. 16.

¹⁹ CROUY-CHANEL (E.) de, *Justice fiscale : égalité fiscale ou morale fiscale ?*, in « *Justice fiscale (Xe-XXIe siècle)* », CROUY-CHANEL (E.) de, GLINEUR (C.), HUSSON-ROCHCONGAR (C.) (dir.), Bruxelles, Bruylants, 2020, p. 433.

²⁰ INSEE, Définitions, *op.cit.*

²¹ Const., art. 34, 1958, modifié par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juil. 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

²² BELTRAME (P.), *La fiscalité en France*, 24^e éd., Vanves, Hachette, 2020, p. 17.

exemple, en matière d'imposition sur les revenus, l'impôt porte sur les revenus dont le contribuable a eu la disposition au cours de l'année d'imposition, quel que soit l'usage qu'il en fait et même s'il ne les a pas effectivement perçus²³. Un revenu doit être considéré comme disponible du jour où le contribuable a eu la possibilité de l'appréhender²⁴.

7. Une fois la matière imposable évaluée, il s'agit d'y appliquer le tarif de l'impôt afin de calculer l'impôt dû, c'est la liquidation de l'impôt. Le tarif est appliqué à l'assiette imposable afin de déterminer le montant de l'impôt à payer. L'élément essentiel de ce tarif est le taux applicable. En matière de fiscalité sur les revenus, le taux de l'impôt est soit proportionnel, soit progressif. Il est dit progressif lorsque celui-ci croît plus vite que la base imposable. L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que la contribution commune nécessaire à l'entretien de la force publique et aux dépenses d'administration « *doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* »²⁵. L'idée de la progressivité repose sur la notion de justice fiscale redistributive qui vise à réduire les inégalités de revenu au travers d'une redistribution des richesses par l'impôt et ainsi à prendre en compte les facultés contributives des citoyens²⁶. Dans ce cas, la faculté contributive est représentée par l'utilité du revenu : « *plus le revenu est élevé, moins son utilité est grande et plus la capacité contributive augmente* »²⁷. En revanche, le taux proportionnel est un pourcentage fixe, le même pour tous, appliqué quel que soit le montant de la base d'imposition ; chaque contribuable payant l'impôt en proportion de son revenu. Sa faculté contributive est déterminée par le revenu lui-même. L'impôt reste ainsi neutre. Il ne prend pas en compte la situation personnelle des contribuables.

8. Ensuite, l'impôt doit être recouvré, « *avec la mise en œuvre des opérations d'encaissement. C'est à nouveau au législateur qu'il revient de préciser les modalités de mise en œuvre des étapes* »²⁸. Il s'agit de l'ultime étape du processus de l'imposition, représentant l'ensemble des procédures permettant à ce dernier de passer du patrimoine du contribuable à celui du Trésor public. Le recouvrement de l'impôt tire son origine dans le paiement de l'impôt. Le mot « paiement » est apparu au XIIe siècle comme dérivé « de payer » et signifiait « se

²³ BOI-IR-BASE-10-10-10-40 n°1.

²⁴ Sur ce point : CE, 25 nov. 1968, n° 71227, JurisData n° 1988-647535, Droit fiscal 1969, n° 4, comm. 106, RJCD 1968, p. 351 ; CE, 3 av. 1981, n° 18320 et 18321, Droit fiscal 1982, n° 47, comm. 2108 ; CE, 29 juil. 1983, n° 24526, Rec. Lebon, p. 288.

²⁵ DDHC, art. 13.

²⁶ GUEZ (J.), *Le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu : un principe introuvable ?*, Droit fiscal, n° 23, 8 juin 2006, p. 24.

²⁷ BOUVIER (M.), *Justice fiscale, légitimité de l'impôt et société post-moderne*, RFFP, 1^{er} nov. 2013, n°124, p.15.

²⁸ COLLET (M.), *Droit fiscal*, 9^e éd., Paris, France, PUF, 2021, p. 32.

réconcilier avec quelqu'un »²⁹. Selon le Doyen Jean CARBONNIER « *payer, dans un sens large, c'est dénouer, le lien de droit résultant d'une obligation ; donc c'est exécuter l'obligation, quelle qu'en soit la nature* »³⁰. Le paiement de l'impôt est donc l'idée selon laquelle le contribuable devra acquitter une certaine somme auprès de l'État, ce qui le libérera de son obligation. Le droit fiscal organise le recouvrement de l'impôt par des procédures qui peuvent varier. De ce fait, nous observerons qu'en matière d'imposition sur les revenus des personnes physiques, deux modalités de recouvrement se distinguent : le recouvrement en vertu de rôles et le prélèvement à la source. Pendant longtemps, la France était présentée comme un pays où le paiement de l'impôt par voie de rôle était la norme, et où le prélèvement à la source l'exception³¹.

9. Il faut noter qu'il existe d'autres prélèvements obligatoires supportés par les particuliers appelés les redevances. Elles constituent un financement des dépenses d'administration directement payées par les usagers afin de faire face aux charges des services et ouvrages publics. À la différence de l'impôt, elles nécessitent une contrepartie directe et proportionnelle dans les prestations fournies par le service ou l'utilisation de l'ouvrage³². C'est la raison pour laquelle, il convient d'exclure ce type de prélèvement obligatoire dans notre développement et s'attacher aux deux catégories d'imposition des revenus, qui sont l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les impôts sociaux.

10. Avant de définir les différents régimes d'imposition de la fiscalité directe sur les revenus des personnes physiques, il apparaît nécessaire d'évoquer la notion de revenu au sens du droit fiscal, car c'est « *une notion clef autour de laquelle s'organise l'évolution des impôts sur le revenu* »³³. Selon le dictionnaire Larousse, le revenu est « *ce qui est perçu par quelqu'un ou une collectivité comme fruit d'un capital placé (intérêt sur un capital prêté, dividende sur un capital engagé), ou comme la rémunération d'une activité (profit) ou d'un travail (salaire)* »³⁴. Cette définition se fonde sur une vision civiliste du revenu à savoir que ce revenu est assimilé aux « fruits » du Code civil³⁵. Le revenu est « *le fruit périodique d'une source durable* »³⁶.

²⁹ AGRON (L.), *Histoire du vocabulaire fiscal*, Thèse, Paris II, 1998, p. 484.

³⁰ CARBONNIER (J.), *Droit civil. Les biens. Les obligations*, vol. II, 2e éd., Paris, PUF, 2017, p. 2471.

³¹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 9.

³² BELTRAME (P.), *La fiscalité en France*, 24^e éd., Vanves, Hachette, 2020, p. 13.

³³ BELTRAME (P.), *L'imposition des revenus*, Paris, Berger-Levrault, coll. Administration Nouvelle, 1979, p. 94.

³⁴ LAROUSSE, *Revenu*, Dictionnaire de la langue française, 2021.

³⁵ BUFFELAN-LANORE (Y.), et LARRIBAU-TERNEYRE(V.), *Droit civil, Introduction, Biens, Personnes, Famille*, 21^e éd., Paris, Sirey, 2019, p. 119.

³⁶ C. civ., art. 547 et s.

Ainsi, à l'origine, le législateur fiscal s'est inspiré d'une théorie strictement juridique du revenu, la « théorie de la source », issue du concept de droit civil, le fruit³⁷. Cependant, nous verrons tout au long de cette étude que la notion de revenu a évolué au fil des années, tout comme l'imposition des revenus des personnes physiques.

11. En effet, dès la Révolution française, la fiscalité directe sur les revenus prend son essor avec la création des « quatre vieilles » entre 1790 et 1798 : la contribution foncière, la contribution mobilière, la contribution des portes et fenêtres et les patentes³⁸. Rompant avec l'Ancien Régime, il s'agissait d'impôts basés sur le principe de la répartition³⁹, « *selon lequel le produit de l'impôt est fixé à l'avance puis réparti géographiquement. Ce système présentait également le défaut d'entraîner d'importantes disparités d'un département et d'une commune à l'autre* »⁴⁰. L'application d'un impôt global sur le revenu sans disparité a été ainsi préférée (§1) suivie par la création de nouveaux impôts sur les revenus dès la fin du XXe siècle (§2).

§1 L'impôt sur le revenu : une imposition globale des revenus

12. L'impôt sur le revenu fut introduit tardivement en France suite à l'initiative de Joseph Caillaux par les lois du 15 juillet 1914⁴¹ et du 31 juillet 1917⁴², après une soixantaine d'années de débats⁴³. Il reposait sur la prise en compte d'éléments personnels tels que le montant des revenus et les charges de famille, mais aussi sur la redistribution par l'instauration de la progressivité du barème. Le taux du prélèvement s'accroît avec l'augmentation du revenu. Il faut observer la création du quotient conjugal par la loi de 1917⁴⁴. Désormais, l'impôt frappe l'ensemble des revenus du couple marié, formant un foyer fiscal. Il y a une imposition commune du couple. Il consiste à diviser le revenu par les deux parts attribuées à chaque conjoint. À cette

³⁷ Lois du 15 juil. 1914 et du 31 juil. 1917 où le législateur s'est inspiré directement du droit civil pour déterminer les revenus imposables ; Loi du 15 juil. 1914 créant l'impôt général sur le revenu, JORF 18 juil. 1914, p. 6449 ; Loi du 31 juil. 1917 créant des impôts cédulaires, applicables à partir de l'imposition des revenus de 1917, introduisant ainsi un système d'imposition mixte alliant l'imposition cédulaire à l'imposition générale et progressive, JORF 3 août 1917, p. 5975.

³⁸ VALLIN (C.), *Les impôts locaux : les « quatre vieilles » ont deux cents ans*, Paris, Messidor-Ed. sociales, 1989, p. 36 ;

³⁹ DELALANDE (N.), SPIRE (A.), *Histoire sociale de l'impôt*, Paris, La Découverte, 2010, p. 13.

⁴⁰ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?*, Paris, France, la Documentation française, 2015, p.18.

⁴¹ Loi de finances du 15 juil. 1914, créant l'impôt général sur le revenu, JORF 18 juil. 1914, p. 6449, art. 5 à 25.

⁴² Loi de finances du 31 juil. 1917 créant des impôts cédulaires, applicables à partir de l'imposition des revenus de 1917, introduisant ainsi un système d'imposition mixte alliant l'imposition cédulaire à l'imposition générale et progressive, JORF 3 août 1917, p. 5975.

⁴³ Débats parlementaires, Séance du 9 juil. 1917, *Présentation du projet de loi par CAILLAUX (J.)*, n°17, JOFR du 10 juil. 1917, p. 453.

⁴⁴ ALLIX (E.) ET LECERCLE (M.), *Impôt sur le revenu*, vol.2., Paris, Rousseau, 1926, p. 154.

époque, l'idée était de permettre au foyer d'atténuer la charge fiscale du foyer dans lequel un seul des conjoints perçoit une rémunération. Cette notion de foyer fiscal traduisait une solidarité par la mise en commun des revenus de toute la famille.

13. L'objectif de l'impôt sur le revenu était donc double : frapper les revenus des citoyens d'après leur capacité contributive totale et assurer une justice fiscale⁴⁵. Cette réforme a permis le commencement d'une unification des impositions des revenus des personnes physiques⁴⁶. En plus d'établir un impôt progressif frappant plusieurs catégories de revenus, elle supprime les quatre anciens impôts et crée des impôts cédulaires, prélevant proportionnellement les différentes catégories de revenus⁴⁷ et s'ajoutant à l'impôt sur le revenu global⁴⁸. Toutefois, le système s'est complexifié par la suite.

14. La loi de finances pour 1946⁴⁹ est venue supprimer les déductions forfaitaires pour charge de famille et instaure le quotient familial, afin d'alléger la pression fiscale grâce à la prise en compte des charges de consommation de chaque foyer fiscal⁵⁰. Nous sommes face à l'idée d'une personnalisation de l'impôt sur le revenu. « *Le quotient familial est l'un des principaux mécanismes de personnalisation de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire de prise en compte de la situation familiale du contribuable, et constitue une singularité du système fiscal français* »⁵¹. À cette époque, le quotient familial a pour but de contribuer au redressement de la natalité française⁵². En effet, suite au contexte historique, le ministre des Finances René PLEVEN, présentant le projet du quotient familial, déclarait : « *le Gouvernement a nettement marqué sa volonté de porter toute son attention au problème fondamental de la population et en particulier au problème de la famille. Son action dans ce domaine fera l'objet d'autres dispositions ; mais il veut dès à présent amender celles des dispositions fiscales qui donnent des résultats injustes pour la famille. Au premier rang de celles-ci est l'impôt général sur le revenu. Tel qu'il est, notre impôt conduit à certaines conséquences dont le caractère immoral*

⁴⁵ DELALANDE (N.), *Les grandes batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Seuil, coll. L'univers historique, 2011, p. 215.

⁴⁶ ISAÏA (H.) ET SPINDLER (J.), 1914-1940, *L'impôt sur le revenu sous la IIIe République*, in « L'impôt sur le revenu en question », MARTINEZ (J.-C.) (dir.), Paris, Litec, 1989, p. 67.

⁴⁷ TROTABAS (L.), *Science et technique fiscales*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1960, p. 81.

⁴⁸ ISAÏA (H.) ET SPINDLER (J.), 1914-1940, *L'impôt sur le revenu sous la IIIe République*, in « L'impôt sur le revenu en question », MARTINEZ (J.-C.) (dir.), Paris, Litec, 1989, p. 67.

⁴⁹ Loi n° 45-0195 du 31 déc. 1945 portant fixation du budget général pour l'exercice 1946, JO 1^{er} janv.1946, p. 1867.

⁵⁰ BIENVENU (J.-J.), LAMBERT (T.), VAPAILLE (L.), *Droit fiscal*, 5 éd. Paris, France, PUF, 2021, p. 351.

⁵¹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?*, Paris, France, la Documentation française, 2015, p. 35.

⁵² MALAURIE (P.), *Le couple et le fisc*, Droit de la famille, janv.2011, n°1, ét.1.

ou injuste a été maintes fois dénoncé »⁵³. Le gouvernement souhaite favoriser la natalité et considère que l'entretien d'un enfant réduit les revenus courants des contribuables. Les dépenses qu'il entraîne sont ainsi prises en compte par le système du quotient familial. Par conséquent, « *plus le foyer comporte de personnes, plus il totalise de parts et plus l'impôt est allégé puisque le revenu net global est divisé par le nombre de parts* »⁵⁴. Il s'agit ainsi de taxer le niveau de vie plutôt que les seuls revenus des contribuables. Ainsi, en plus du quotient conjugal, chaque enfant d'un même couple compte pour une demi-part fiscale supplémentaire.

15. Le décret du 9 décembre 1948 crée ensuite l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)⁵⁵, comportant deux impôts : la taxe proportionnelle qui frappait les divers revenus des contribuables sans les revenus périodiques tels que les salaires et une surtaxe progressive qui reconduit l'ancien impôt global⁵⁶. Ces dernières étaient calculées séparément selon des règles qui leur étaient spécifiques, perpétuant la dualité du système d'imposition et entraînant une complexification de celui-ci⁵⁷.

16. La réforme de 1959 est donc venue simplifier les choses en prévoyant une fusion de la taxe proportionnelle et la surtaxe progressive⁵⁸. Le résultat serait la création d'un impôt unique annuel sur l'ensemble des revenus catégoriels, prévoyant la possibilité de déduire des déficits catégoriels du revenu global et la mise en place d'un barème progressif à huit tranches, dont les taux varient entre 5 et 65 %. Certains experts se sont prononcés en défaveur d'un tel régime d'imposition. Le « comité BRASART », chargé de présenter le projet devant l'Assemblée nationale, a émis certaines réserves à une telle idée : « *l'utilité du principe même d'un impôt unique n'a pas paru évidente au groupe d'études qui pense, au contraire, que l'imposition des revenus d'abord selon les diverses sources, puis globalement par un impôt de superposition permet davantage de nuancement dans la fiscalité directe* »⁵⁹. Cependant, ce principe d'imposition unitaire n'implique pas l'existence d'un seul, mais de plusieurs revenus qui doivent, avant d'être taxés selon un barème unique, être évalués suivant des règles spécifiques

⁵³ V. Projet de loi portant fixation des recettes du budget général de l'exercice 1946, Assemblée constituante n°71, Imprimerie nationale, Paris, 1945, p. 6 et 7.

⁵⁴ LA MARDIERE (C.) de, *Droit fiscal général*, 2^e éd., Paris, Flammarion, 2015, p. 131.

⁵⁵ Décret n°48-1986 du 9 déc. 1948 porte réforme fiscale des impôts directs, des impôts indirects, des droits d'enregistrement et des droits de mutation, JO 1^{er} janv. 1949, p. 945.

⁵⁶ ORSONI (G.), *Unité et dualisme de l'impôt sur le revenu*, RFFP, 1^{er} nov. 2017, n° 140, p. 223.

⁵⁷ MARTIN (J.-P.), *Imposition cédulaire et imposition unitaire des revenus*, Revue de science et de législation financières, vol. 48, 1956, n°3, p. 484.

⁵⁸ CHEVALIER (J.-P.), *1948-1958, l'impôt sur le revenu entre deux réformes*, in « L'impôt sur le revenu en question », MARTINEZ (J.-C.) (dir.), Paris, Litec, 1989, p. 103.

⁵⁹ MINISTÈRE DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, *Rapport général du groupe d'études fiscales*, Paris, France, Imprimerie nationale, 1959, p.40.

à leur catégorie. La loi du 28 décembre 1959⁶⁰ n'a pas exclu pas le maintien des catégories de revenus qui s'inspire de l'ancien système céduinaire et fut donc adoptée sans difficulté, aboutissant à la forme actuelle de l'impôt sur le revenu.

17. Ce mécanisme, visiblement simple, a sensiblement été modifié par le législateur ces quarante dernières années, entraînant peu à peu une complexification du régime. Les mesures les plus caractéristiques furent l'introduction de la décote pour les célibataires faiblement imposés, puis sa généralisation à l'ensemble des foyers faiblement imposés ainsi que la mise en place de divers déductions, réductions et crédits d'impôts⁶¹. De plus, le gouvernement de Raymond BARRE a créé l'octroi d'une demi-part supplémentaire pour le troisième enfant en 1980 et la mise en place du plafonnement du quotient familial en 1982. En 1986, sous Jacques Chirac en 1986, les familles nombreuses obtiennent l'ajout d'une demi-part pour tous les enfants à partir du troisième et l'extension de ce principe pour les veufs, les invalides, les parents isolés et les anciens combattants⁶². Sur ce point, le Conseil des impôts en 2000 souligne que « *le mécanisme du quotient a perdu une partie de sa cohérence en raison de l'octroi de demi-parts supplémentaires pour aider certaines catégories de contribuables* »⁶³.

18. On observe aujourd'hui que depuis la réforme 1959, l'impôt sur le revenu des personnes physiques n'a pas véritablement évolué⁶⁴. En effet, celui-ci est un impôt direct annuel progressif calculé sur les revenus d'ensemble du foyer fiscal. L'article 6 du Code général des impôts prévoit une imposition prenant en compte le foyer fiscal et non le contribuable en tant qu'individu. Sont annuellement imposables les revenus dont les foyers fiscaux ont disposé pendant une année civile, soit du 1^{er} janvier au 31 décembre. La composition du revenu global imposable à l'impôt sur le revenu dépend toujours de la composition du foyer fiscal. Le montant du quotient familial permet alors d'établir le taux d'imposition qui doit être appliqué au revenu net imposable selon le barème en vigueur pour l'année en cause⁶⁵. Il y a « *l'application d'une*

⁶⁰ Loi n°59-1472 du 28 déc. 1959 instituant un impôt annuel unique sur les revenus des personnes physiques, Loi de finances pour 1960, JO 29 déc. 1959, p. 12460.

⁶¹ MARTINEZ (J.-C.), *L'impôt sur le revenu à la fin du XXe siècle*, in « L'impôt sur le revenu en question », MARTINEZ (J.-C.) (dir.), Paris, Litec, 1989, pp.1-34.

⁶² AYRAULT (J.-M.) ET MUET (P.-A.), *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2015, p. 13.

⁶³ CONSEIL DES IMPOTS, *L'imposition des revenus : dix-huitième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2000, p.72.

⁶⁴ MARTINEZ (J.-C.), *ibid.*, pp.34.

⁶⁵ Depuis 2017, le barème progressif était de cinq tranches différentes qui augmentent avec les revenus. Les taux d'imposition allant de 0 % à 45 %.

échelle croissante de taux pour des tranches précises de revenu »⁶⁶, afin de déterminer l'impôt sur le revenu brut. Le montant de l'impôt à payer sera l'impôt net obtenu après certaines corrections comme, par exemple, des réductions d'impôts ou crédits d'impôt, le plafonnement du quotient familial ou une décote. De façon générale, seules les personnes physiques⁶⁷ dont le domicile fiscal se trouve en France⁶⁸ sont imposables au titre de l'impôt sur le revenu ou lorsqu'une partie de leur revenu est dite de source française⁶⁹.

19. Sont soumis à cet impôt huit catégories de revenus : les traitements, salaires, pensions et rentes viagères, les rémunérations des dirigeants de société, les bénéfices industriels et commerciaux (BIC), les bénéfices non commerciaux (BNC), les bénéfices agricoles (BA), les revenus fonciers, les revenus de capitaux mobiliers⁷⁰ et les plus-values mobilières et immobilières. Ainsi au fil des ans, le calcul du montant de l'impôt sur le revenu à payer ne s'est pas simplifié, bien au contraire. Cependant, pour pouvoir être calculé, le contribuable doit préalablement déclarer ses revenus⁷¹.

20. L'impôt sur le revenu est un impôt dit déclaratif établi au vu des déclarations annuelles de revenus perçus l'année précédente souscrites par les contribuables. Aux termes des articles 170 à 175 du Code général des impôts, en vue de l'établissement de l'impôt sur le revenu, chaque foyer fiscal doit souscrire chaque année une déclaration détaillée de ses revenus, incluant ses charges de famille, et la faire parvenir à l'administration fiscale détaillée de ses Joseph CAILLAUX considérait que la déclaration « *n'est pas et saurait être en matière d'imposition, un acte de contribution et d'abaissement : elle est un acte de citoyen libre* »⁷². Pèse donc sur le contribuable une obligation déclarative. Avant 2013, il devait envoyer sa déclaration papier au centre des Finances publiques. Par sa volonté de rendre plus pratique le paiement des contributions, l'administration fiscale a souhaité développer différents modes de déclaration de l'impôt sur le revenu : la télédéclaration, afin de réduire le coût de gestion et alléger la tâche de l'administration fiscale. Le 19 avril 2013, la Direction générale des finances

⁶⁶ LARIN (G.-N), LATULIPPE (L.), *Les canons de la justice fiscale : évolution et influences*, RFFP, 1^{er} nov. 2013, n°124, p.5.

⁶⁷ Dans certains cas, les sociétés de personnes peuvent être imposables si elles entrent dans le champ d'application de l'art. 8 du CGI.

⁶⁸ CGI, art. 4 B.

⁶⁹ CGI, art.4A.

⁷⁰ Depuis le 1^{er} janv. 2018, ces revenus sont désormais soumis à un prélèvement forfaitaire unique non libératoire de l'IR.

⁷¹ LA MARDIERE (C.) de, *Droit fiscal général*, 2^e éd., Paris, Flammarion, 2015, p. 134.

⁷² Débats parlementaires, Séance du 19 janv. 1909, n° 13, *Présentation du projet de loi par CAILLAUX (J.)*, JOFR du 20 janv.1909, p. 0215, ; v. Table analytique des travaux du Sénat, 1909-1911.

publiques a ouvert ses services de déclaration en ligne⁷³. La télédéclaration est devenue accessible pour chaque foyer disposant d'un ordinateur et d'une connexion internet. Elle permet de soulager le contribuable dans ses démarches administratives et d'estimer en temps réel son imposition⁷⁴. Avant la mise en place du prélèvement à la source, cette technique permettait au contribuable de modifier le montant de ses mensualités, lorsqu'il avait opté pour un paiement mensuel de l'impôt. Après déclaration, un accusé de réception récapitulant les éléments déclarés est délivré en ligne avec la possibilité de les modifier à tout moment⁷⁵. Cette méthode a été choisie par plus d'un tiers des foyers fiscaux en 2013⁷⁶, et est progressivement devenue obligatoire depuis 2016⁷⁷. Depuis 2019, tous les contribuables doivent déclarer en ligne leurs revenus. Toutefois, la Direction générale des Finances publiques précise que si le contribuable n'est pas en mesure de faire sa déclaration en ligne, celui-ci peut continuer à faire sa déclaration papier⁷⁸. Ainsi, le contribuable doit lui-même déclarer ses revenus et ensuite payer l'impôt. Il reçoit son avis d'imposition où sont indiqués le montant de la contribution ainsi que la date à partir de laquelle elle est exigible et la date butoir pour effectuer son versement. Notons qu'il y a une taxation à retardement du paiement de l'impôt sur les revenus perçus l'année précédente qui peuvent pénaliser les contribuables ayant subi une importante chute de revenus lors de l'année du paiement de l'impôt.

21. Avant la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le versement intervenait selon deux procédés : soit par tiers provisionnels où le contribuable verse deux acomptes égaux à un tiers de l'impôt dû au titre de l'année précédente, au mois de février et au mois de mai, et l'ajustement entre l'impôt dû l'année précédente, soit par mensualisation. La deuxième option consistait à ce que le contribuable verse chaque mois 1/10^e de l'impôt dû l'année précédente⁷⁹. Ce mode de règlement de l'impôt permettait à l'État de réduire l'écart mensuel entre les recettes et les dépenses et d'avoir des rentrées fiscales plus régulières. En 2010, la mensualisation, le prélèvement automatique à l'échéance et le paiement

⁷³ Loi n° 2010-1657 du 29 déc. 2010 de finances pour 2011, JO n° 0302 du 30 déc. 2010.

⁷⁴ LUBIN (J.-J.), « *Patrim usagers* » : le logiciel qui dérange ?, Revue fiscale du patrimoine, oct. 2013, n° 10, act. 112.

⁷⁵ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, Communiqué du 18 avril 2013, JCP N, 26 avril 2013, n° 17, act. 516.

⁷⁶ 13,6 millions de télédéclarants pour 36,7 foyers fiscaux : LE CLAINCHE (M.), *La stratégie numérique de la DGFiP*, RFFP, 1^{er} mai 2016, n°134, p.81.

⁷⁷ La télédéclaration est obligatoire pour les contribuables : - en 2017, dont le revenu fiscal de référence de 2015 était supérieur à 28 000 € ; - en 2018, dont le revenu fiscal de référence de 2016 est supérieur à 16 000 €.

⁷⁸ www.impots.gouv.fr.

⁷⁹ Loi n° 71-505 du 29 juin 1971 portant institution d'un système de paiement mensuel de l'impôt sur le revenu, JORF du 1 juil.1971, p. 6354.

en ligne ont représenté 87 % des montants payés⁸⁰. « *À lui seul, le nombre de paiements en ligne des particuliers a concerné 3,2 millions d'opérations. Pour faire face à la progression des paiements automatisés tout en maintenant une bonne qualité de service, huit centres prélèvement service ont été créés. Ils gèrent à distance les 30 millions de contrats de mensualisation et de prélèvement à l'échéance de l'impôt sur le revenu* »⁸¹.

22. Il faut également noter que l'article 28 de la loi de finances pour 2018⁸² a institué la possibilité d'écartier les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values sur les valeurs mobilières du barème de l'impôt sur le revenu. Depuis le 1^{er} janvier 2018, ces revenus sont soumis à un impôt à taux unique de 30 %, dont 17,2 % au titre des prélèvements sociaux et 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu. Il s'agit d'un prélèvement unique forfaitaire non libératoire de l'impôt sur le revenu. Appelé communément « *flat tax* »⁸³, ce taux est appliqué indifféremment de la situation personnelle des contribuables et du montant de l'ensemble de leurs revenus, en opposition avec la progressivité et la personnalisation de l'impôt sur le revenu. Toutefois, le contribuable peut opter pour une imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu au moment de l'établissement de sa déclaration. Cette option est alors globale et vise l'ensemble des revenus et plus-values réalisés durant l'année⁸⁴.

23. L'impôt sur le revenu des personnes physiques a pour but d'assurer une « *plus grande justice sociale* »⁸⁵, visant à réduire les inégalités de revenus. Pour se faire, le législateur a estimé que cet impôt devait nécessairement être progressif, personnalisé et tenir compte de la faculté contributive du contribuable. Il est considéré comme juste par la doctrine⁸⁶, car il comprend un ensemble de taux croissant en fonction de l'augmentation de la base d'imposition. Par ailleurs, c'est un impôt personnel. Il porte non pas sur le revenu de chaque individu, mais sur l'ensemble des revenus mis à la disposition des personnes formant un foyer fiscal, c'est-à-dire les revenus des parents et de toutes les personnes mises à leur charge, par exemple leurs enfants. En outre, il n'est pas seulement calculé à partir du revenu imposable, mais aussi d'un nombre de parts

⁸⁰ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 209.

⁸¹ DUMONT(A.), *Quel nouveau civisme fiscal en France ?*, RFFP, 1 mai 2017, n° 138, p. 159.

⁸² L. fin. 2018 n° 2017-1837, 30 déc. 2017, JO 31 déc. 2017, art. 28.

⁸³ Traduction française de la *flat tax* : Taxe forfaitaire

⁸⁴ ROCHE (D.), *La fiscalité des particuliers dans la loi de finances 2018*, JCP N, 5 janv. 2018, n° 1, act. 100.

⁸⁵ BIENVENU (J.-J.), *L'impôt sur le revenu et le droit de la famille*, RFFP, 1986, n°14, p. 69

⁸⁶ BOUVIER (M.), *Justice fiscale : un enjeu éthique et philosophique*, RFFP, 2010, n°112, p. 5

fixé par la loi à partir de la situation familiale du foyer fiscal. Enfin, il comprend de nombreux aménagements permettant d'alléger la charge fiscale des contribuables⁸⁷.

24. Cependant, selon un rapport de l'Assemblée nationale relatif au projet de loi de finances pour 2018, 42,9 % des contribuables français seulement ont été soumis à l'impôt sur le revenu en 2017, soit plus d'un foyer fiscal sur deux ne paie pas l'impôt sur le revenu. Son assiette est ainsi concentrée sur un nombre réduit de contribuables⁸⁸. C'est un impôt de faible rendement, représentant seulement 7 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires en France⁸⁹. Ce phénomène s'explique par son caractère progressif, sa personnalisation familiale ainsi que par la mise en place de très nombreuses mesures « *qui le rendent complexe et vident son assiette d'une part notable de sa substance* »⁹⁰. C'est pourquoi le législateur, cherchant des solutions au marasme économique, a créé, dès les années 90, de nouveaux impôts ne devant pas reproduire les défauts de l'impôt sur le revenu et destinés à corriger les problèmes posés par lui. Il s'agit des impôts sociaux.

§2 Les impôts sociaux : la création d'une imposition duale sur les revenus

25. Les impôts sociaux sont une autre forme particulière de prélèvements obligatoires sur les revenus des ménages. Ils sont définis par l'INSEE comme « *les apports des personnes protégées ou de leurs employeurs à des institutions octroyant des prestations sociales, en vue d'acquérir et de maintenir le droit à ces prestations* »⁹¹. La France ayant un très bon système de santé et très couteux, les impôts sociaux ont été institués pour faire face à la dette importante de la Sécurité sociale, en étant affectés au financement de ses caisses. Ces impôts ne sont donc pas affectés au budget de l'État⁹². Ils sont le résultat de longs débats sur le financement de la protection sociale. Entre 1945 et 1992, plus d'une trentaine de rapports ont été consacrés à cette question⁹³. Avant leur création, le financement des prestations sociales, surtout familiales, n'a été assuré que par des cotisations de travailleurs indépendants et par des cotisations sociales

⁸⁷ JEANNARD (S.), *La justice des impôts sur le revenu en France*, RFFP, 1^{er} nov. 3013, n°124, p. 41.

⁸⁸ COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, GIRAUD (J.), *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018*, n° 235, p. 14.

⁸⁹ Projet de loi de finances pour 2017 : *Les conditions générales de l'équilibre financier*, article liminaire et première partie de la loi de finances.

⁹⁰ GEFFROY (J-B.), *Aux risques d'une révolution fiscale : la fusion entre la CSG et l'impôt sur le revenu*, RFFP, 1^{er} avril 2012, n°118, p.107.

⁹¹ INSEE, définitions, *Impôts sociaux* : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition>

⁹² LA MARDIERE (C.) de, *Droit fiscal général*, 2^e éd., Paris, Flammarion, 2015, p. 139.

⁹³ DUPUIS (J.-M.), *Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réforme*, Droit social, 1992, p. 100.

d'employeurs. Ces dernières se justifiaient par le fait que les prestations familiales avaient la forme de suppléments de salaires versés par les employeurs à leurs ouvriers pour charges de famille.

26. C'est à partir de 1973 que l'augmentation du chômage a conduit à dénoncer les distorsions provoquées par les cotisations sociales⁹⁴. En 1978, le bénéfice des prestations familiales est étendu à toutes les familles, françaises ou étrangères, résidant en France. « *Cette généralisation a consacré le principe des prestations familiales conçues, non plus comme un complément de salaire ou de revenu professionnel, mais comme un instrument de solidarité nationale au service de politiques de la famille et de l'enfant* »⁹⁵. Ainsi, cet abandon de la condition d'activité professionnelle, pour bénéficier des prestations familiales, aurait dû provoquer la suppression des cotisations sociales assises sur les revenus professionnels. Or, leur montant n'a fait qu'augmenter⁹⁶. Ont été donc envisagés d'autres modes de financement de la Sécurité sociale. La solution retenue a été celle de fiscaliser ce financement⁹⁷ soit par l'élévation des taux de TVA sur les besoins non essentiels⁹⁸, soit par une augmentation des recettes de l'impôt sur le revenu⁹⁹, mais encore par la création d'une contribution proportionnelle sur le revenu¹⁰⁰. C'est cette dernière solution qui a été jugée la plus adaptée.

27. En effet, la contribution sociale généralisée (CSG) a été instituée en 1990 par la loi de finances pour 1991¹⁰¹. Elle représentait l'aboutissement d'une longue réflexion sur le problème du financement de la sécurité sociale¹⁰². Il s'agit d'un prélèvement individuel proportionnel sur le revenu, de nature hybride. C'est une cotisation sociale, dans la mesure où elle est affectée au financement d'une catégorie de prestations sociales, mais c'est également un impôt dès lors qu'il ne donne droit à aucune contrepartie directe¹⁰³. En effet, le Conseil constitutionnel a

⁹⁴ DUPUIS (J.-M.), *op.cit.*, Droit social, 1992, p. 100.

⁹⁵ EUZEBY (A.), *La contribution sociale généralisée : justifications et perspectives*, Droit social, 1991, p. 644.

⁹⁶ AYRAULT (J.-M.) et MUET (P.-A.), *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2015, p. 16 ; HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE, *État des lieux du financement de la protection sociale*, t. I, 2019, p. 31.

⁹⁷ EUZEBY (A.), *Faut-il fiscaliser la Sécurité sociale ?*, Droit social, mai 1978, p. 181.

⁹⁸ BOUTBIEN (L.), *Rapport sur les problèmes posés par le mode de calcul des cotisations de Sécurité sociale notamment au regard des industries de main d'œuvre*. Rapport du CES, France archives, 1974.

⁹⁹ RIPERT (J.), *Assiette des charges sociales et industries de main d'œuvre*, Rapport au Premier ministre, Commissariat général du Plan, 1977, p. 56.

¹⁰⁰ LESCURE (G.) et STRAUSS-KAHN (D.), *Pour une réforme du prélèvement social*, Droit social, 1983, p. 245.

¹⁰¹ Loi n° 90-1168 du 29 déc. 1990 de finances pour 1991, JORF n°303 du 30 déc. 1990.

¹⁰² AYRAULT (J.-M.) et MUET (P.-A.), *ibid.*, p. 16 ; HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE, *ibid.*, p. 31.

¹⁰³ Sur ce point, voir C. Cass. Soc. 31 mai 2012, n° 11-10.762, Dalloz Actualité, 26 juil. 2012 : La Cour de cassation pose le principe de la double nature de la contribution sociale généralisée qui constitue un impôt au sens de la législation française et une cotisation sociale au sens de la législation communautaire.

considéré que la contribution sociale généralisée avait la nature d'un prélèvement entrant dans la catégorie des « impositions de toute nature » au sens de l'article 34 de la Constitution¹⁰⁴, selon lequel « *la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* »¹⁰⁵. Ce prélèvement est un impôt puisqu'il doit être autorisé par le Parlement. De plus, le fait que son produit soit versé à des organismes exerçant une mission de service public, placés sous la tutelle de l'État ou sous son contrôle, ne méconnait pas le principe d'exclusivité de l'État en matière de recouvrement de l'impôt.

28. La même solution fut retenue par le Conseil d'État, le 4 novembre 1996, pour les contributions pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), affectées à la caisse d'amortissement de la dette sociale, considérant que leur paiement ne donne pas un droit direct aux diverses prestations¹⁰⁶. « *L'obligation faite par la loi d'acquitter la contribution sociale généralisée et la contribution pour le remboursement de la dette sociale est dépourvue de tout lien avec l'ouverture d'un droit à une prestation ou un avantage servi par un régime de sécurité sociale* »¹⁰⁷.

29. La contribution pour le remboursement de la dette sociale a été créée au même moment que la caisse d'amortissement de la dette sociale, destinée à compléter la Contribution sociale généralisée, qui ne parvenait pas à équilibrer les comptes de la Sécurité sociale. Elle est entrée en application le 1^{er} février 1996¹⁰⁸. Son coût s'ajoute à celui de la contribution sociale généralisée, mais avec une assiette légèrement plus large. Elle a été prévue pour une durée de treize ans et instituée avec un taux de 0,5 %¹⁰⁹. La loi du 13 août 2004 a prolongé son application jusqu'à l'extinction de la dette sociale¹¹⁰, « *autrement dit pour fort longtemps* »¹¹¹. Son régime juridique suit celui de la contribution sociale généralisée, puisqu'elle sert à financer des dépenses de solidarité. Cependant, tenant compte des observations du rapport du Conseil

¹⁰⁴ Loi n° 90-1168 du 29 déc. 1990 de finances pour 1991, JORF n°303 du 30 déc.1990, p. 1609 ; Cons. Const. déc. 29 déc. 1990, n° 90-285 DC et n° 90-286 DC, Rec., p. 95.

¹⁰⁵ CONSTITUTION, art. 34, 1958, modifié par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juil. 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

¹⁰⁶ CE, 4 nov. 1996, n° 177162, n° 177402, n° 177807, n° 178874 et n° 179030, *Association de défense des sociétés de course des hippodromes de province*, RJF 5/1997, n° 509.

¹⁰⁷ CE, 7 janv. 2004, n° 237395, *M et Mme Martin*, Rec. p. 1, Juris-Data n° 2004-080474 ; Droit fiscal, 2004, n° 42, comm. 765.

¹⁰⁸ Ord. n° 96-50 du 24 janv. 1996 relative au remboursement de la dette sociale, JORF n°21 du 25 janv. 1996, p. 2651, résultant de loi n° 95-1348 du 30 déc.1995 autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale.

¹⁰⁹ V. Circulaire Centre de gestion n°96/26 MBC-NW du 9 mai 1996.

¹¹⁰ Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, JO n° 190 du 17 août 2004 (rectificatif paru au JO n° 276 du 27 nov. 2004), p. 1845.

¹¹¹ ORSONI (G.), *Unité et dualisme de l'impôt sur le revenu*, RFFP, 1^{er} nov. 2017, n° 140, p. 223.

des impôts de 1995, qui critiquait l'exonération de la charge de la contribution sociale généralisée de nombreux revenus¹¹², le législateur a élargi l'assiette de la contribution pour le remboursement de la dette sociale pour englober la quasi-totalité des revenus des personnes physiques.

30. Il faudra attendre la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 qui a aligné l'assiette de la contribution sociale généralisée sur celle de la contribution pour le remboursement de la dette sociale¹¹³. Aujourd'hui, nous observons que ces deux contributions sont des impôts individuels, proportionnels et généralisés, puisqu'elles pèsent sur toutes les catégories de revenus.

31. Les règles de détermination de l'assiette de la contribution sociale généralisée et de la contribution au remboursement de la dette sociale figurent aux articles L136-1 et suivants du code de la Sécurité sociale. Elles sont dues par toutes les personnes physiques fiscalement domiciliées en France, c'est-à-dire qui se trouvent dans l'un des quatre cas prévus par le Code des impôts¹¹⁴ : personnes qui ont leur foyer, leur lieu de séjour principal ou leurs intérêts économiques en France, ou qui exercent en France une activité professionnelle qui n'est pas seulement accessoire. Ainsi, à la différence des cotisations sociales, la contribution sociale généralisée et la contribution au remboursement de la dette sociale sont dues par les personnes qui travaillent à l'étranger, mais qui résident en France, et s'appliquent sur le revenu brut avant déduction des frais et dépenses.

32. Si nous nous penchons de plus près sur la loi de finances pour 1991, la contribution sociale généralisée se décompose en trois contributions¹¹⁵ : une contribution sur les revenus d'activité et les revenus de remplacement, une contribution sur les revenus du patrimoine et une contribution sur les produits de placements financiers. Ainsi, sont soumis à cet impôt, tous les traitements et salaires, les revenus professionnels des travailleurs indépendants, les allocations et pensions. Également, cette contribution frappe les revenus fonciers, les rentes viagères constituées à titre onéreux, les revenus de capitaux mobiliers non soumis au prélèvement libératoire, les plus-values, ainsi que les revenus des locations meublées non professionnelles. De plus, sont imposables les produits de placements à revenu fixe sur lesquels peut être opéré

¹¹² CONSEIL DES IMPOTS, *La contribution sociale généralisée*, Paris, France, la Documentation française, 1995, p. 114.

¹¹³ Loi n° 96-1160 du 27 déc. 1996 pour le financement de la sécurité sociale pour 1997, JO n° 303 du 29 déc. 1996.

¹¹⁴ CGI, art 4B.

¹¹⁵ VACHET (G.), *La contribution sociale généralisée*, Dalloz, 1991, p. 296.

un prélèvement libératoire, tels que les obligations, bons du Trésor, bons de caisse, bons et contrats de capitalisation.

33. La contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), comme la CSG, est également composée de différents prélèvements. Elle impose les revenus d'activité et de remplacement, les revenus du patrimoine, les produits de placement, les sommes engagées ou les gains réalisés à l'occasion de jeux, ainsi que sur les ventes de meubles et de métaux précieux, dont l'assiette est spécifique¹¹⁶.

34. Par conséquent, ces deux contributions renouent de la sorte avec une logique cédulaire de l'impôt sur le revenu des années 1914 et 1917. En effet, alors que le taux de la contribution au remboursement de la dette sociale, quelle que soit la nature du revenu, reste fixe à 0,5 %, le taux de la contribution sociale généralisée n'a cessé d'augmenter, depuis sa création. Le taux de cette dernière varie en fonction du type de revenu¹¹⁷. Ce choix paraît donc surprenant puisqu'il rompt avec la volonté historique d'une imposition unique et globale sur les revenus des personnes physiques¹¹⁸.

35. Depuis le 1^{er} janvier 2018¹¹⁹, le taux normal de la contribution sociale généralisée a augmenté de 1,7 point pour tous les revenus d'activité et du patrimoine, à l'exception des allocations chômage et des indemnités journalières¹²⁰. De plus, leurs règles de recouvrement diffèrent selon le type de revenu en cause. En effet, les contributions sur les revenus du patrimoine sont recouvrées par le Trésor public par voie de rôle¹²¹. En revanche, les contributions sur les revenus d'activité et de remplacement et celle sur les produits de placements sont recouvrées selon le mécanisme de la retenue à la source, et versées aux unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales¹²². Ces dernières « possèdent des attributions comparables à celle de l'administration fiscale en matière de

¹¹⁶ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, Paris, La Documentation française, mai 2011, p. 223.

¹¹⁷ ORSONI (G.), *Unité et dualisme de l'impôt sur le revenu*, RFFP, 1^{er} nov. 2017, n° 140, p. 223.

¹¹⁸ CONSEIL DES IMPOTS, *La contribution sociale généralisée*, Paris, France, la Documentation française, 1995, p. 7.

¹¹⁹ Loi n° 2017-1836 du 30 déc. 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018, JORF n°0305 du 31 déc. 2017.

¹²⁰ Cela revient à avoir les taux de CSG suivants : - 9,9 % sur les revenus du patrimoine ; - 9,2 % sur les salaires ; - 0 %, 3,8 % ou 8,3 % sur les pensions de retraite, en fonction du revenu fiscal de référence ; 6,2 % sur les indemnités journalières de sécurité sociale ; - 0 %, 3,8 % ou 6,2 % sur les allocations chômage en fonction du revenu fiscal de référence ; PERROTIN (F.), *Focus sur la réforme de la CSG*, LPA, 10 nov. 2017, n°203, p.4.

¹²¹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?*, Paris, France, la Documentation française, 2015, p.19.

¹²² Voir sur ce point : *Instauration d'un prélèvement forfaitaire unique (prélèvement forfaitaire unique) sur les plus-values et revenus de capitaux mobiliers*, JCP N, 12 janv. 2018, n°2, veille, 1026.

recouvrement de l'impôt »¹²³. Ces retenues à la source sont pratiquées par un tiers, c'est-à-dire l'employeur du contribuable ou l'établissement payeur. Ce dernier va collecter l'impôt et verser celui-ci aux organismes de Sécurité sociale.

36. « *L'addition CSG/CRDS constitue une imposition du revenu d'un rendement bien supérieur à celui de l'IR. Pour celui-ci, 73,4 M€ attendus en 2017, quand les rendements de la CSG et de la CRDS s'affichent (2016) respectivement à 97 M€ et 7 M€* »¹²⁴. Ces chiffres s'expliquent par le caractère proportionnel et universel de ces impôts sociaux. « *L'appréciation des facultés contributives est ainsi des plus simples, limitée à la seule appréhension des revenus taxés* »¹²⁵.

37. Par conséquent, taxant tous les revenus sans faire bénéficier le contribuable d'un système personnalisé, ces impôts sociaux reposent sur une assiette bien plus large que celle de l'impôt sur le revenu, avec un régime juridique différent. Ainsi, le législateur a fait le choix, pour des raisons principalement budgétaires, de mettre en place différentes impositions sur les revenus, entre un impôt global sur les revenus, des impôts sociaux et l'établissement d'une « flat tax » sur les revenus du capital. Or, ce choix a donné naissance à un système d'imposition sur les revenus complexe.

38. La fiscalité française sur les personnes physiques souffre donc d'une ambiguïté forte avec un système de prélèvements obligatoires qui combine principalement deux types d'impositions¹²⁶. Cette hétérogénéité est dommageable, puisqu'elle produit une opacité et un désordre juridique. Ce n'est donc pas l'ensemble de la fiscalité directe des personnes physiques qui va retenir notre attention dans cette étude. Elle portera essentiellement sur l'impôt sur le revenu ainsi que les impôts sociaux, tels que la contribution sociale généralisée et la contribution pour le remboursement de la dette sociale.

¹²³ TAURAN (T.), *Synthèse, Régime général : Financement. Règlement des cotisations*, JCL Protection sociale traité.

¹²⁴ ORSONI (G.), *Unité et dualisme de l'impôt sur le revenu*, RFFP, 1^{er} nov. 2017, n° 140, p. 223.

¹²⁵ RIBES (D.), *Le principe constitutionnel d'égalité fiscale*, Revue juridique de l'économie publique, n° 650, fév. 2008, ét. 2.

¹²⁶ GOUADAIN (D.), *Les prélèvements directs sur le revenu des ménages à la croisée des chemins. Arguments pour un débat qui pourrait avoir lieu*, Droit fiscal, 1995, n° 26, p. 1057.

SECTION 2 : LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

39. Le mot « prélèvement » dérive du latin « *praelevare* », qui signifie « lever avant ». La « source » est définie comme « *le principe, la cause ou l'origine de quelque chose* »¹²⁷. Le terme « prélèvement à la source des impôts sur les revenus » semble donc désigner une somme d'argent qui serait ôtée au contribuable dès son origine en vue du paiement de l'impôt. Selon INSEE, le prélèvement à la source est « un mode de recouvrement de l'impôt consistant à faire prélever son montant par un tiers payeur, le plus souvent l'employeur ou le banquier, au moment du versement au contribuable des revenus sur lesquels porte l'impôt »¹²⁸. Est donc opérée une différenciation entre le contribuable, c'est-à-dire le redevable de l'impôt, et la personne qui réalise son paiement. Son principe est simple : c'est un système de collecte de l'impôt en « temps réel ». Cela veut dire que l'impôt est prélevé sur les revenus du contribuable sans décalage de temps entre sa perception et son paiement. L'idée d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a donc émergé en France, il y a quelques années (§2). Il est souvent considéré comme une modernisation de la gestion du recouvrement et un outil de maximisation du rendement budgétaire. Depuis des décennies, la retenue à la source de l'impôt sur le revenu est privilégiée dans la plupart des pays occidentaux (§1), il a cependant fallu attendre 2019 pour que la France l'applique définitivement à l'impôt sur le revenu (§3).

§1 L'état du prélèvement à la source en droit comparé

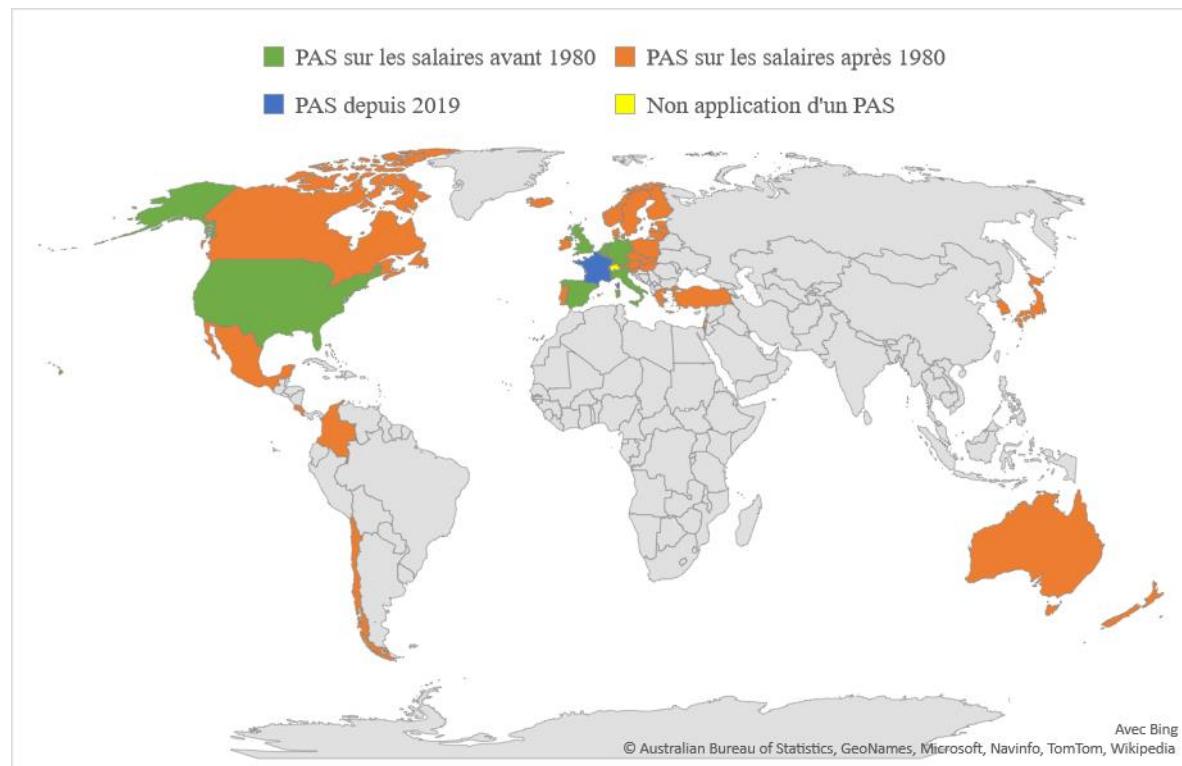
40. L'ensemble des États membres de l'OCDE appliquent aujourd'hui un prélèvement à la source pour le paiement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, exception faite de la Suisse et de Singapour. Ce mode de recouvrement est très ancien. Sa mise en place remonte pour l'Allemagne à 1925, pionnière en la matière, suivie par les Pays-Bas en 1941, les États-Unis en 1943, le Royaume-Uni en 1944, plus récemment, par la Belgique en 1962, l'Italie en 1973 et l'Espagne en 1979¹²⁹. Ainsi, comme le montre, le graphique ci-après, avant 1980, l'ensemble des pays frontaliers à la France appliquaient déjà cette technique sur les revenus salariaux.

¹²⁷ LAROUSSE, *Prélèvement*, Dictionnaire de la langue français, 2021.

¹²⁸ INSEE, Définitions, *Prélèvements à la source* : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition>.

¹²⁹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DESMETTRE (S.), *Rapport particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, Paris, La Documentation française, fév. 2012, p. 7.

Le prélèvement à la source des impôts sur les revenus



Source : OCDE, CPO, Tacotax

41. Le passage au nouveau recouvrement s'est fait, selon les pays, soit par l'abandon d'une année d'imposition, assorti de mesures « anti-abus », soit par l'étalement obligatoire du paiement de l'impôt. Pour un grand nombre d'entre eux, le changement est intervenu pendant les périodes de guerre ou à l'occasion d'un bouleversement politique¹³⁰; le but étant de fiabiliser les rentrées fiscales. En effet, selon une enquête faite en 2011 auprès des attachés fiscaux et des services économiques, « *la retenue à la source représente une part déterminante des recettes collectées d'impôt sur le revenu : 85,4 % en moyenne et de 68,4 % au Luxembourg à 95,6 % au Danemark* »¹³¹. L'ensemble de ces pays applique le prélèvement à la source sur les revenus salariaux, sur les revenus des indépendants, grâce à un système d'acomptes provisionnels, ainsi que sur les revenus de capitaux.

42. Il faut cependant observer que ces États ont tous des régimes d'impositions sur les revenus différents. Au Danemark et au Royaume-Uni, le barème de l'impôt sur le revenu est limité à deux ou trois taux, ne tenant pas compte de la situation familiale du contribuable. De

¹³⁰ MIGAUD (D.), *Premier président de la Cour des comptes et président du Conseil des prélèvements*, Discours du jeudi 16 fév. 2012.

¹³¹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DESMETTRE (S.), *Rapport particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, Paris, La Documentation française, fév. 2012, p.6.

plus, il y a un nombre limité de mesures pouvant réduire l'imposition. Or, hormis ces deux pays qui obéissent à des règles simples, la plupart des pays de l'OCDE ont des régimes d'imposition sur les revenus aussi complexes que le modèle français¹³². Effectivement, force est de constater que plusieurs d'entre eux ont un impôt sur le revenu progressif, personnel, prenant en compte la situation du contribuable et appliquant plusieurs dépenses fiscales qui permettent en partie d'y échapper. Ainsi, il semble que le prélèvement à la source peut être compatible avec une progressivité et une personnalisation de l'impôt sur le revenu.

43. La Suisse applique un système de prélèvement à différents niveaux. L'impôt fédéral direct des personnes physiques est prélevé par la Confédération, les cantons et les communes. Les règles d'assiette varient selon les cantons¹³³. Cette configuration apparaît donc comme un obstacle évident dans le sens de la mise en place d'un prélèvement uniforme par la retenue à la source. De même, à Singapour, les résidents sont assujettis à l'impôt selon un barème progressif, s'étendant sur six tranches de 0 à 20 %, auquel leurs revenus sont soumis. Les contribuables peuvent appliquer des abattements pour les enfants à charge auxquels s'ajoutent environ trente autres déductions et abattements. Chacun des membres d'un couple doit souscrire la déclaration concernant pour ses revenus¹³⁴. Leurs revenus salariaux sont directement déclarés par leur employeur¹³⁵. La complexité des régimes d'impositions de la Suisse et de Singapour est un obstacle à une réforme sur le prélèvement à la source. La problématique en France est-elle la même ?

§2 Un débat récurrent en France

44. Depuis très longtemps, l'idée d'une réforme sur le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu existe¹³⁶. En France, il y a eu une volonté assumée de généraliser la dématérialisation dans le domaine fiscal afin d'abaisser le coût du recouvrement, ce qui a permis d'envisager le paiement des impôts pesant sur les contribuables de manière différente,

¹³² CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DESMETTRE (S.), *ibid*, p.7.

¹³³ DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES, *Les impôts de la Confédération, des cantons et des communes : aperçu du système fiscal suisse*, Berne, 2017, p. 23.

¹³⁴ SERVAL AND CO. GUIDE, *The art of information: La fiscalité de Singapour*, 2013, p. 11 : www.servalco.com.sg.

¹³⁵ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DESMETTRE (S.), *Rapport particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, Paris, La Documentation française, fév. 2012, p. 19.

¹³⁶ WOLF (M.), *Le prélèvement à la source de l'IR 2018 : un aboutissement ou une étape ?*, RFFP, fév. 2020, n° 149, p. 69.

à savoir, imposer les revenus de l'année en cours. Or, traditionnellement, les prélèvements portant sur les revenus courants sont recouvrés en vertu d'un avis d'imposition¹³⁷.

45. En réalité, plusieurs prélèvements sur les revenus des personnes physiques étaient déjà effectués à la source à avant la réforme mise en place en 2019. Il s'agit depuis des années d'une technique habituelle de collecte des impôts¹³⁸. Le Conseil des impôts soulignait dans un rapport de 2000 que « *si l'on considère l'ensemble des prélèvements sur les ménages en France, l'imposition des revenus courants et la retenue à la source sont déjà les modalités de paiement de droit commun* »¹³⁹. Par exemple, la contribution sociale généralisée et la contribution au remboursement de la dette sociale sont prélevées selon une retenue à la source. Le tiers payeur retient sur le revenu le montant de l'impôt qui doit être versé aux organismes de sécurité sociale. L'impôt est recouvré dès que les revenus imposables du contribuable sont disponibles. Il y a ainsi une accélération du processus. Ce système est un mode de recouvrement simple et dit « indolore » pour le contribuable, qui se démarque largement de celui de l'impôt sur le revenu qui doit impérativement faire l'objet d'une déclaration annuelle et être acquitté par le contribuable. De même, il existe une retenue à la source sur les traitements salaires, pensions et rentes viagères de source française versés à des personnes non domiciliées fiscalement en France ou sur les revenus des artistes, des inventeurs et des sportifs¹⁴⁰.

46. La question de l'adoption d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu est en fait très ancienne. Dès 1872, bien avant la création de la contribution sociale généralisée, la France a connu le prélèvement à la source sur le revenu des valeurs mobilières. Durant les années 1930 et avec le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, les réflexions se sont multipliées autour de nouvelles procédures permettant d'assurer le paiement de l'impôt¹⁴¹. Selon M. DELALANDE et M. SPIRE, l'enjeu était résumé en ces termes : « *On sait bien que le Français ne paiera pas l'impôt spontanément. Il faut donc l'y amener par des moyens pour ainsi dire automatiques* »¹⁴². Pour les besoins financiers de la guerre, cette réflexion s'est concrétisée par la mise en place en 1939 d'un prélèvement libératoire appelé le « stoppage à la

¹³⁷ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 9.

¹³⁸ MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, n° 3779, p. 48.

¹³⁹ CONSEIL DES IMPOTS, *L'imposition des revenu*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2000, p.162.

¹⁴⁰ CGI, art. 182.

¹⁴¹ JEZE (G.), *Le refus concerté de payer l'impôt*, Revue de science et de législation financières, vol. XXXI, 1933, art. 31, p. 257.

¹⁴² DELALANDE (N.), SPIRE (A.), *Histoire sociale de l'impôt*, Paris, La Découverte, 2010, p.52.

source » effectué par l'employeur sur les traitements et salaires au taux proportionnel de 15 %, avec un abattement forfaitaire en fonction de la situation de famille du contribuable¹⁴³. Cette retenue était versée au Trésor public dans les quinze jours suivant la paye. Son rendement correspondait à 97 % du rendement total des salaires et traitements¹⁴⁴. Ce régime fut modifié lors de la réforme de 1948 par un versement forfaitaire à la charge des entreprises de 5 % de la masse salariale, c'est-à-dire la somme des rémunérations brutes distribuées par l'entreprise. Mais ce système de retenue à la source disparaîtra en 1959 avec l'unification de l'impôt sur le revenu.

47. En 1966, Michel DEBRÉ, alors ministre des Finances, relance le débat du prélèvement à la source des impositions sur les revenus ; le nombre de contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu ayant doublé depuis 1960. Le but est donc d'assurer efficacement le recouvrement de l'impôt. Ainsi, une commission d'étude est créée en 1967 sous la présidence de Jacques CHIRAC, secrétaire d'État à l'Économie et aux Finances. Cependant, suite aux événements de mai 1968 et étant donné que le prélèvement à la source aurait créé une diminution des revenus nets des contribuables, le projet est abandonné. En effet, le point onze des accords de Grenelles du 25-27 mai 1968 entre le gouvernement présidé par Georges POMPIDOU et les organisations syndicales indique que : « *Il ne sera pas proposé d'assujettir les salariés au régime de la retenue à la source* »¹⁴⁵.

48. En septembre 1973, Valéry GISCARD D'ESTAING, Ministre des Finances, organise une conférence de presse pour présenter le budget 1974 et en profite pour évoquer la méthode du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu afin de réduire les formalités administratives du contribuable et de moderniser l'impôt¹⁴⁶. L'article 2n du projet de loi de finances pour 1974 adopté par l'Assemblée nationale le 22 novembre 1973 prévoyait un projet de loi instituant et organisant une retenue à la source de l'impôt sur le revenu avant le 31 décembre 1976¹⁴⁷. Or, le Sénat supprime l'article 2n du projet de loi de finances se fondant sur un rapport selon lequel le mécanisme du prélèvement à la source peut aboutir à des « *revendications généralisées en matière de salaires* » ou même à un « *rejet sur les entreprises de la charge des impôts directs* »

¹⁴³ Décret du 10 nov. 1939, JOFR n°0230 du 11 nov. 1939, p. 13162.

¹⁴⁴ CONSEIL DES IMPOTS, *L'imposition des revenus*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2000, p.105.

¹⁴⁵ ACCORDS DE GRENNELLE, Réunions tenues les 25,26 et 27 mai au Ministère des Affaires sociales sous la présidence du Premier ministre, p. 5.

¹⁴⁶ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 19.

¹⁴⁷ COMMISSION DES FINANCES, COUDE DU FORESTO (Y.), *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 1974*, art. 2 n. t. 2, annexe au PV de la séance du 21 nov. 1973, Sénat, n°39, 1973-1974, p. 6.

dus par les salariés », puisque « *le salarié français a l'habitude, et c'est du reste humain, de ne considérer que le montant net de sa feuille de paie. Peu lui importe sa rémunération théorique si celle-ci se trouve amputée de diverses manières* »¹⁴⁸. De même, certains sénateurs ont insisté sur le risque d'infraction du non-respect de la vie privée. Ils y voyaient un préjudice pour l'employé vis-à-vis de son employeur, résultant de la transmission des données fiscales du contribuable aux employeurs¹⁴⁹. Ainsi, le projet de réforme fut définitivement abandonné.

49. À la fin des années 90 et début des années 2000, l'arrivée de l'informatisation et des nouvelles techniques de modernisation fiscales ont relancé le débat du prélèvement à la source. Les rapports Lépine¹⁵⁰, Mission 2003¹⁵¹ et du Conseil des impôts¹⁵² prennent position en faveur de la mise en place d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu. Dans une interview publiée dans le quotidien *Les Échos* le 18 décembre 2006, Thierry BRETON, ministre de l'Économie et des Finances, annonce : « *Aujourd'hui, après deux ans de travail, nous sommes techniquement prêts à donner le top départ du prélèvement à la source, en ouvrant un débat public à l'issue duquel il faudra encore de dix-huit à vingt-quatre mois pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009. La retenue à la source n'est pas qu'une technique de recouvrement de l'impôt : c'est aussi un autre rapport au temps et à la fiscalité qui établira un équilibre nouveau entre salariés, employeurs et administration* »¹⁵³. Un comité est chargé de rédiger un rapport sur les conditions de mise en œuvre du prélèvement à la source¹⁵⁴. Or, suite aux élections présidentielles et législatives de printemps 2007, le projet est finalement abandonné.

50. En somme, les nombreuses tentatives de mise en place d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France se sont toutes soldées par des échecs. Il faudra attendre 2015 pour relancer le débat public sur le sujet.

¹⁴⁸ COMMISSION DES FINANCES, COUDE DU FORESTO (Y.), op. cit, p. 42.

¹⁴⁹ SENAT, compte rendu intégral de la séance du 23 nov. 1973, JORF du 24 nov. 1973, p. 1972.

¹⁵⁰ LEPINE (J.-L.), *Mission d'analyse comparative des administrations fiscales*, Rapport de synthèse n°98-M-041-11, mars 1999, 409 p.

¹⁵¹ CHAMPSAUR (P.), BERT (T.), *Mission 2003 : construire ensemble le service public de demain, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*, La Documentation française, janv. 2000, 353 p.

¹⁵² CONSEIL DES IMPOTS, *L'imposition des revenus*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2000, 217 p.

¹⁵³ BRETON (T.), interview par FABRA (P.), 18 déc. 2006 (consulté sur www.lesechos.fr).

¹⁵⁴ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES PUBLIQUES, AUVIDE (F.), BEBEAR (C.) ET VIRICELLE (R.), *Les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, La documentation française, mars 2007, 183 p. ; Les Nouvelles Fiscales, n° 979, 1^{er} mai 2007.

§3 La mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu

51. Lors du Conseil des ministres du 17 juin 2015, le ministre des Finances et des Comptes publics, Michel SAPIN, a annoncé la mise en place du prélèvement à la source¹⁵⁵. Se voulant rassurant, le gouvernement a indiqué ne pas vouloir remettre en cause le calcul de l'impôt sur le revenu, ni dans ses principes ni dans son niveau. Ainsi, le barème progressif, sa personnalisation, la prise en compte de l'ensemble des revenus perçus par le foyer, l'imputation de réductions ou l'octroi de crédits d'impôt sont maintenus. De ce fait, le contribuable est toujours contraint de réaliser sa déclaration fiscale annuelle. Le prélèvement à la source est une simple technique de recouvrement. La réforme voulue devait assurer une sécurisation et garantir la confidentialité des informations personnelles du contribuable nécessaires à l'établissement de l'impôt. De plus, la transition entre le système antérieur, imposant les revenus de l'année précédente, et le prélèvement à la source ne devait pas conduire à pénaliser les contribuables en les imposant deux fois. Le principe du prélèvement à la source consiste à ce que l'impôt sur le revenu soit prélevé sur les revenus des contribuables au fur et à mesure qu'ils perçoivent leurs revenus, sans décalage dans le temps entre l'année de la perception des revenus et celle du paiement de l'impôt¹⁵⁶.

52. Dès la rentrée scolaire 2015, un débat parlementaire et une concertation sur cet important chantier avec l'ensemble des parties prenantes, notamment les partenaires sociaux, ont eu lieu. La loi de finances pour 2016¹⁵⁷ a mis en place de mesures qui permettaient de favoriser le recours à la télédéclaration et au paiement de l'impôt par voie de mensualisation afin de simplifier la mise en place du mécanisme de la retenue à la source. Par suite, la loi de finances pour 2017¹⁵⁸ organisa les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source, qui aurait dû être pleinement effectif à compter du 1^{er} janvier 2018. Ce dispositif ne modifie pas les règles de liquidation de l'impôt sur le revenu. La technique du prélèvement à la source évite simplement le décalage d'une année existant entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt correspondant¹⁵⁹.

¹⁵⁵ CONSEIL DES MINISTRES, *Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu dès 2018 ?*, communiqué du 17 juin 2015, Les Nouvelles Fiscales, 2015, n°1160 ; Lamy fiscal, 2015, n°6289.

¹⁵⁶ PANDO (A.), *Le chantier du prélèvement à la source est lancé*, LPA, 6 juil. 2015, n° 133, p. 3.

¹⁵⁷ Loi n° 2015-1785 de finances pour 2016, 29 déc. 2015, JORF n°0302 du 30 déc. 2015.

¹⁵⁸ Loi n° 2016 -1917 de finances pour 2017, 29 déc. 2016, JORF n°0303 du 30 déc. 2016, art. 10, 60 et 112.

¹⁵⁹ Loi n° 2016 -1917 de finances pour 2017, *ibid.*

53. Le système prend la forme d'une retenue à la source sur les traitements, salaires, pensions de retraite et revenus de remplacement, ou d'un système d'acompte concernant notamment les revenus des travailleurs indépendants et les revenus fonciers. Pour les salaires et revenus assimilés, l'impôt est collecté par un tiers, chargé de le reverser à l'État au fur et à mesure du paiement des revenus. Concernant les revenus fonciers et les revenus des indépendants, un acompte est prélevé mensuellement ou trimestriellement par l'administration fiscale sur le compte bancaire du contribuable. Le tiers-paye ou le travailleur indépendant devra appliquer au revenu le taux de retenue à la source transmis par l'Administration ; puis déclarer et reverser le mois suivant les sommes retenues à l'administration fiscale.

54. Cependant, la mise en place de ce mode de recouvrement posait plusieurs difficultés. La première se rapportait au choix du tiers collecteur de l'impôt. Deux options ont été envisagées : les banques ou les employeurs. Dans son rapport de 2012, le Conseil des prélèvements obligatoires avait recommandé le choix de l'employeur. Selon lui, quand bien même les banques présentent l'avantage de traiter les données confidentielles, cette solution comportait plusieurs inconvénients puisque certains contribuables disposent de plusieurs comptes bancaires, que tous les revenus virés sur un compte bancaire ne sont pas imposables ou bien même, que tous les revenus ne soient pas versés sur un compte bancaire, etc. Ainsi, le choix d'une retenue par l'employeur paraissait plus simple¹⁶⁰. Étant donné que le prélèvement à la source implique que le paiement de l'impôt survienne au moment même la base imposable apparaît, il semble logique que l'employeur soit le plus à même d'identifier l'assiette imposable, car il s'agit du revenu qu'il verse lui-même à son employé et sur lequel il applique déjà des prélèvements à la source¹⁶¹. En réalité, selon le revenu envisagé, le prélèvement de l'impôt se fait aujourd'hui par différents acteurs. S'il s'agit d'un traitement ou d'un salaire, l'employeur privé ou public recouvrera l'impôt dû par son employé, après réception du taux applicable estimé par l'administration fiscale. De la même façon, en présence de pensions, rentes ou de certains revenus financiers, les caisses de retraite, les établissements bancaires ou institutions procèdent de la même façon¹⁶².

¹⁶⁰ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 155-156.

¹⁶¹ Rappelons effectivement que les employeurs prélevaient déjà les cotisations sociales des salariés, la CSG, etc.

¹⁶² BROUSSOLLE (Y.), *Les principales dispositions de la loi de finances pour 2017 relatives aux entreprises et aux particuliers*, LPA, 22 fév. 2017, n°38, p. 7.

55. La deuxième problématique de la réforme portait sur le moyen de garantir aux contribuables la confidentialité de leurs informations personnelles¹⁶³. L'article 60 de la loi prévoit un taux de droit commun prenant en compte l'ensemble des revenus du foyer fiscal¹⁶⁴. Cependant, par souci de confidentialité, le législateur a prévu l'application d'un taux par défaut, qui correspond au taux applicable au seul revenu faisant l'objet du prélèvement. Les contribuables, ne souhaitant pas que leur taux réel d'imposition soit connu de leur employeur, peuvent opter pour l'application de ce taux par défaut. La loi de finances pour 2017 a été adoptée le 20 décembre 2016. Le jeudi 22 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a été saisi par certains députés et sénateurs considérant notamment que la loi méconnaissait le droit au respect de la vie privée. Le Conseil constitutionnel a estimé que « *les dispositions de l'article 60 ne sont pas intelligibles. [...] compte tenu de l'option ouverte aux contribuables leur permettant de choisir un taux « par défaut » qui ne révèle pas à leur employeur le taux d'imposition du foyer, le législateur n'a pas méconnu le droit au respect de la vie privée* »¹⁶⁵. Les sages ont donc validé la mise en place du prélèvement à la source à compter du 1^{er} janvier 2018.

56. Cependant, cette réforme fut reportée au 1^{er} janvier 2019¹⁶⁶. Inscrit dans la loi d'habilitation autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures de rénovation sociale¹⁶⁷, adoptée par l'Assemblée nationale le 13 juillet 2017, ce report avait pour but de permettre un audit par l'Inspection générale des finances et un cabinet d'audit indépendant, et une expérimentation de ce nouveau dispositif applicable à l'impôt sur le revenu des particuliers¹⁶⁸. Ces études avaient notamment vocation d'évaluer la réalité des charges portant sur les collecteurs de l'impôt et d'examiner la solidité technique du mécanisme. Le report permettait donc aux tiers payeurs de se préparer à une telle réforme¹⁶⁹.

¹⁶³ Question écrite n° 81976, 23 juin 2015, *Impôt sur le revenu, Paiement, Prélèvement à la source, perspectives*, BOUCHET (J.-C.), MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS.

¹⁶⁴ Loi n° 2016 de finances pour 2017, 29 déc. 2016, JORF n°0303 du 30 déc. 2016, art. 60.

¹⁶⁵ Cons. const., n° 2017-75 DC du 28 déc. 2017 ; Loi n° 2017-1775 du 28 déc. 2017 de finances rectificative pour 2017, JORF n°0303 du 29 déc. 2017.

¹⁶⁶ COMMISSION DES FINANCES, *Prélèvement à la source : adoption des dispositions réglementaires*, communiqué du 19 juil. 2017, Droit fiscal, 27 juil. 2017, n° 30-35, act. 411, p. 3.

¹⁶⁷ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Projet de loi n° 4 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social*, 29 juin 2017, art. 9.

¹⁶⁸ PERROTIN (F.), *Report de la retenue à la source*, LPA, 27 nov. 2017, n°236, p. 4 ; PHILIPPE (E.), *Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : précisions administratives sur le report au 1^{er} janvier 2019*, Droit fiscal, 13 juil. 2017, n° 28, act. 417.

¹⁶⁹ DURON (R.), *Les principales mesures de la loi de finances pour 2019 touchant à la fiscalité personnelle et patrimoniale*, Revue fiscale du patrimoine, janv. 2019, n° 1, ét.1.

57. Un rapport exhaustif a été rendu en septembre 2017 présentant les expérimentations menées de juillet à septembre 2017 ainsi que leurs résultats¹⁷⁰. Il conclut aux bénéfices de la réforme pour le contribuable puisque le prélèvement à la source permet l'ajustement du paiement de l'impôt à la situation du contribuable au moment où il perçoit le revenu¹⁷¹. *En outre, selon l'Inspection générale des finances, le coût annuel récurrent s'élèverait entre 60 à 70 millions d'euros auquel s'ajouteraient le coût de la mise en place du mécanisme qui serait de l'ordre de 310 à 420 millions d'euros. Cette charge financière pour les entreprises « n'apparaît pas insurmontable. Plus de 70 % de cette charge est liée à la valorisation monétaire du temps de travail interne aux entreprises »*¹⁷².

58. L'année de transition vers le prélèvement à la source constituait également une troisième difficulté¹⁷³. La mise en place du mécanisme aurait entraîné inévitablement un « télescopage » lors de la première année de mise en œuvre de la réforme, de l'imposition des revenus de deux années : celle de l'année¹⁷⁴. Un doublement de l'impôt dû, à la fin du décalage d'un an, se serait avéré insupportable pour un grand nombre de contribuables, les exposant à des difficultés de trésorerie¹⁷⁵. Pour éviter cette situation, la plupart des partisans de la réforme proposaient d'instaurer ce que l'on a appelé une « année blanche », c'est-à-dire l'exonération d'imposition des revenus d'une année, celle précédant l'entrée en vigueur de la réforme¹⁷⁶. À la suite de plusieurs rapports, le législateur a donc opté pour une transition en ce sens afin d'éviter un double prélèvement. Ainsi, la retenue à la source en 2019 correspondait à l'impôt à acquitter sur les revenus 2019. Cependant, afin d'éviter tout comportement d'optimisation fiscale, les revenus « non exceptionnels » de l'année 2018 n'étaient pas imposables, grâce à un crédit d'impôt exceptionnel de modernisation du recouvrement (CIMR), tandis que les revenus dits « exceptionnels », les revenus exclus de la réforme, les plus-values et les revenus de capitaux mobiliers, ont été imposés au titre de l'année 2018¹⁷⁷.

¹⁷⁰ FUZEAU (M.), RUAT (L.), TARDIVO (R.), BLONDE (V.), *Audit sur les conditions de mise en œuvre du prélèvement à la source*, sept. 2017, 612 p.

¹⁷¹ PERROTIN (F.), *Quel avenir pour le prélèvement à la source ?*, LPA, 13 déc. 2017, n° 248, p. 4.

¹⁷² FUZEAU (M.), RUAT (L.), TARDIVO (R.), BLONDE (V.), *ibid.*, p. 6.

¹⁷³ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, 218 p.

¹⁷⁴ PANDO (A.), *Prélèvement à la source sur le revenu : point d'étape de Bercy*, LPA, 4 mai 2016, n° 08901, p.4.

¹⁷⁵ GRANDEMANGE (J.-P.), *Faut-il renoncer à 50 milliards d'euros ?*, RFFP nov. 2011, n° 116, p. 57.

¹⁷⁶ BOURGUIGNON (F.), BUREAU (D.), FITOUSSI (J.-P.), MAAREK (G.). *L'architecture des prélèvements en France: états des lieux et voies de réforme*, Conseil d'analyse économique, Paris, France, la Documentation française, 1999, 143 p.

¹⁷⁷ Loi n° 2016-1917 de finances pour 2017, 29 déc. 2016, JORF n° 0303, 30 déc. 2016 ; Cons. const., 29 déc. 2016, n° 2016-744 DC.

Toutefois, malgré ces nombreux aménagements pour faciliter l'acceptation de la nouvelle réforme, nous verrons qu'elle a suscité de vives critiques alors que son intérêt technique et juridique ne fait aucun doute.

SECTION 3 : L'INTÉRÊT DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE ET OBJET DE L'ÉTUDE

59. Le mécanisme du prélèvement à la source présente de réels avantages, penchant en sa faveur (**§1**). Ce constat nous conduira à dégager une problématique quant à son application dans notre système global d'imposition des revenus des personnes physiques (**§2**).

§1 Un système conciliant les vœux du contribuable et les intérêts de l'État

Théoriquement, le mécanisme du prélèvement à la source peut présenter certains bienfaits à la fois pour les contribuables, mais également pour l'économie du pays.

60. Effectivement, le prélèvement à la source estompe le caractère douloureux de l'impôt pour les contribuables. « *Aucun salarié ne se soucie, à l'heure actuelle, de ce qui est par exemple versé à la CAF ou à l'Assurance maladie. Surtout les salariés auraient, au mois le mois, une meilleure appréhension de leur revenu réellement disponible : leur revenu serait, dès le versement de leur paie, le net après impôt* »¹⁷⁸. En effet, étant donné qu'ils perçoivent leur revenu net post imposition, le coût de l'impôt sera de facto moins « ressenti ». Ce dernier devient « indolore » pour le contribuable au même titre que la contribution sociale généralisée ou la contribution au remboursement de la dette sociale, celui-ci n'ayant pas l'impression de débourser une somme. L'impôt est alors considéré comme légitime et accepté par le contribuable¹⁷⁹.

61. L'analyse du prélèvement à la source peut s'effectuer également sur la base d'un principe se fondant sur la commodité. Si l'impôt est commode, le contribuable est placé dans des conditions optimales pour le payer¹⁸⁰. En règle générale, la mise en place d'un prélèvement à la source entraîne la disparition ou la réduction des obligations déclaratives du contribuable.

¹⁷⁸ PANDO (A.), *op. cit.*, 6 juil. 2015, n° 133, pp. 3-7.

¹⁷⁹ BOUVIER (M.), *Nouveau civisme fiscal et légitimité du recouvrement de l'impôt*, RFFP, n° 112, 2010, p. 26.

¹⁸⁰ RICARDO (D.), Des principes de l'économie politique et de l'impôt, 1847, trad. par CONSTANCIO (P.) ET FONTEYRAUD (A.), Paris, Flammarion, 1977, p.148.

Assurément, avec la mise en place du prélèvement à la source, certains pays européens ont réduit les obligations déclaratives des contribuables¹⁸¹. Selon Monsieur Jean DUBERGÉ, ayant étudié la psychologie de l'accomplissement de la déclaration de revenus par le contribuable, la rédaction de la déclaration fiscale est une tâche compliquée et rebutante¹⁸². Il évoque notamment l'idée d'un « coût psychologique ». Ainsi, l'intérêt d'une retenue à la source peut se résumer en ces termes : « *la simplification de la formalité de recouvrement est, comme la clarté en matière d'assiette, l'une des conditions de la bonne humeur du contribuable* »¹⁸³. Le prélèvement à la source devrait alléger le contribuable des opérations déclaratives, rendues automatiques. Il dispense celui-ci des démarches à accomplir pour payer l'impôt, effectuées en amont par le tiers payeur.

62. En outre, le prélèvement à la source de l'impôt permet à l'impôt de s'adapter immédiatement aux changements familiaux et financiers que le contribuable peut vivre, au moment où ils se produisent, et non plus un an après. « *En effet, le système de l'impôt sur le revenu actuel est mal adapté aux accidents de la vie que peuvent connaître les contribuables* »¹⁸⁴. Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, environ un tiers des Français connaissent une baisse de revenu d'une année à l'autre¹⁸⁵. C'est notamment le cas lors d'un licenciement ou d'un départ à la retraite¹⁸⁶. Ainsi, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu évite donc les décalages et les problèmes qui en résultent puisqu'il fait bénéficier au contribuable un ajustement rapide de l'impôt vis-à-vis de sa situation. Il y aurait une synchronisation entre le montant de l'impôt et la baisse des revenus du contribuable. À l'inverse, en cas de hausse de revenu, le prélèvement à la source évite au contribuable d'avoir à se soucier de l'établissement d'une épargne en vue du paiement de l'impôt l'année suivante. Le Conseil des impôts préconisait déjà dans son rapport de 2002 sur les relations entre les contribuables et l'administration fiscale, la suppression du décalage existant entre l'année de

¹⁸¹ LE CLAINCHE (M.), *La retenue à la source : une « vraie » réforme fiscale ?*, Gestion & Finances publiques n° 9/10 sept.-oct. 2015, p. 88.

¹⁸² DUBERGE (J.), *La psychologie sociale de l'impôt dans la France d'aujourd'hui*, Paris, PUF, 1961, 230 p.

¹⁸³ LAUFFENBURGER (H.), *Théorie économique et psychologique des finances publiques*, Paris, Sirey, 1956, p. 42.

¹⁸⁴ AYRAULT (J.-M.) ET MUET (P.-A.), *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2015, p. 21.

¹⁸⁵ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 48.

¹⁸⁶ LE GARREC (G.) et TOUZE (V.), *Prélèvement à la source : peu d'avantages et beaucoup d'inconvénients*, OFCE policy brief, 9 juil. 2017, p. 24.

perception des revenus et celle de leur imposition, puisqu'une « *telle mesure constituerait une simplification importante tant pour le contribuable que pour l'administration* »¹⁸⁷.

63. L'impôt étant un instrument de politique économique, son mode de recouvrement peut avoir des effets sur la gestion du budget de l'État. Une retenue à la source par le tiers payeur assure le versement de l'impôt à l'État. Elle transforme les droits constatés en droits comptants et permet une sécurisation du budget. L'étalement du paiement de l'impôt rapproche le montant des émissions de celui du recouvrement. L'État peut donc plus rapidement planifier et prévoir le niveau des recettes fiscales mois par mois. Le prélèvement à la source rend ces dernières plus étroitement liées à la conjoncture présente¹⁸⁸. Effectivement, une synchronisation immédiate de l'impôt aux variations des revenus permet une stabilisation automatique de l'activité économique¹⁸⁹. De fait, grâce au système du prélèvement à la source, l'impact et les effets économiques des nouvelles dispositions fiscales sont donc ressentis rapidement. Ainsi, dans le cas d'un déclin de l'activité économique, un soutien grâce à une politique fiscale adaptée peut être immédiatement apprécié par les contribuables¹⁹⁰.

64. Dans le même sens, le paiement différé de l'impôt est une source d'inquiétude pour les contribuables qui les pousse à provisionner en conséquence. Avec le prélèvement à la source, les contribuables peuvent dépenser et disposer librement de leurs revenus¹⁹¹. Cette réduction favorise la consommation, car celle-ci varie en fonction des revenus disponibles des contribuables¹⁹².

65. De même, en faisant supporter la collecte de l'impôt au tiers payeur, le prélèvement à la source libère les contribuables et l'administration des lourdes formalités de gestion de l'impôt sur le revenu. Selon Monsieur Loïc LEVOYER, « *le coût élevé de gestion de l'administration fiscale constitue sans aucun doute l'un des facteurs qui pourraient inciter à généraliser, en France, le système de retenue à la source dans la mesure où il constitue une technique de*

¹⁸⁷ CONSEIL DES IMPOTS, *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale : vingtième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, nov. 2002, p.10.

¹⁸⁸ PANDO (A.), *op. cit.*, 6 juil. 2015, n° 133, p. 3.

¹⁸⁹ PERROTIN (F.), *Quel avenir pour le prélèvement à la source ?*, LPA, 13 déc. 2017, n° 248, p. 4.

¹⁹⁰ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *op. cit.*, p. 107.

¹⁹¹ PEREZ (R.) et WOLF (M.), *Retenue à la source : le choc de simplification à l'épreuve du conservatisme administratif*, Terra Nova, 22 mai 2015, 22 p.

¹⁹² LOLLIVIER (S.), *La consommation sensible aux variations de revenu, même sur le court terme*, Économie et statistique, 1999, n°324-325, p. 181.

prélèvement de l'impôt moins coûteux qu'un appel direct aux contribuables individuels »¹⁹³. Ce mode de recouvrement empêche, en théorie, les modalités coûteuses d'un impôt recouvré par voie de rôle ainsi que les incidents de paiement. Cette technique est considérée comme une modernisation de la gestion du recouvrement, évitant certains inconvénients comme la localisation du contribuable et la communication avec celui-ci. Le mécanisme de la retenue à la source permet une baisse du coût de recouvrement de l'impôt, car celui-ci pèse en grande partie sur le tiers-payeurs, notamment l'employeur qui s'acquitte de l'impôt, en lieu et place des contribuables¹⁹⁴.

§2 La problématique et l'orientation de l'étude

66. Dans ce contexte, **compte tenu de ses avantages théoriques le prélèvement à la source peut-il entraîner une simplification du système fiscal et induire une réforme globale des impôts sur les revenus des personnes physiques ?**

67. Cette interrogation a de quoi surprendre : il n'y a *a priori* aucune corrélation entre le mode de recouvrement et les règles d'assiette et de liquidation d'un impôt. Le prélèvement à la source ne réduit pas, par sa construction, la complexité des impositions. La réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mise en place depuis le 1^{er} janvier 2019¹⁹⁵, s'est voulue simplificatrice¹⁹⁶. Elle était une manière de résoudre les crispations liées au paiement de l'impôt, ainsi qu'une part des difficultés techniques. En effet, de par la facilité des procédures et de collecte des impôts, le système du prélèvement à la source présente de nombreux avantages aussi bien pour le contribuable que pour l'État. Cependant, il n'est qu'un simple mode de paiement souple de l'impôt, permettant en théorie une meilleure acceptation de l'impôt par le contribuable. « *Les démarches pour le calcul de l'impôt dépendent d'abord de la complexité de l'impôt lui-même, et non pas de son mode de paiement* »¹⁹⁷. Les

¹⁹³MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, n° 3779, p. 159.

¹⁹⁴ LEVOYER (L.), *Le recouvrement de l'impôt en question*, LPA, 2 nov. 2000, n° 219, p.4.

¹⁹⁵ Loi n° 2016-1917 de finances pour 2017, 29 déc. 2016, JORF n°0303 du 30 déc. 2016 ; *Prélèvement à la source : adoption des dispositions réglementaires*, Droit fiscal, 27 juil. 2017, n° 30-35, act. 411, p. 3 ; *Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : précisions administratives sur le report au 1^{er} janvier 2019*, Droit fiscal, 13 juil. 2017, n° 28, act. 417.

¹⁹⁶ SAPIN (M.) ET ECKERT (C.), *Point d'étape sur la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, Dossier de presse, mars 2016, 20 p., Defrénois, 15 avril 2016, n° 07, p. 363 ; *2^e point d'étape sur la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, Dossier de presse, juil. 2016, 28 p.

¹⁹⁷ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 40.

détracteurs du prélèvement à la source considèrent qu'elle n'est pas « *une simplification de la vie des contribuables. Ils estiment qu'il s'agit au contraire d'une charge supplémentaire, notamment pour les entreprises, et ce qui renforce l'opacité du système fiscal* »¹⁹⁸.

68. Or, une étude approfondie d'un tel mécanisme doit aller au-delà de telles affirmations. Aborder le mécanisme du prélèvement à la source des impôts sur les revenus comme mesure de simplification, c'est étudier ces impositions dans leur ensemble, puisque leurs principes peuvent parfois s'opposer à un tel objectif. L'intérêt majeur de cette thèse consiste à démontrer que ce mode de recouvrement peut contribuer de manière significative à une amélioration du système fiscal français. Ce sujet d'actualité mérite d'être traité à la condition d'accepter de faire abstraction de toutes ses certitudes personnelles, ses croyances et de regarder la réalité des faits.

69. Pour permettre de répondre à la problématique, une étude approfondie et objective des caractéristiques de l'impôt sur le revenu par rapport au prélèvement à la source semble opportune (**Partie I**). Après avoir replacé le débat sur l'impôt sur le revenu dans une perspective historique¹⁹⁹, il s'agira dans un premier temps de dresser un inventaire des inconvénients de la mise en place d'un tel mécanisme dans le système fiscal actuel, et de faire, à la lumière du paysage socio-économique actuel, une analyse juridique de ses effets. Ce faisant, nous verrons ensuite que ce mode de recouvrement constitue un levier efficace susceptible de remettre en cause l'architecture générale des impôts sur les revenus, sans risquer de se heurter à une impopularité (**Partie II**). Grâce à ses avantages, il représente l'opportunité d'une modernisation des impositions des particuliers permettant d'aboutir à un système fiscal simple et adapté à des impératifs fiscaux, sociaux et économiques²⁰⁰.

¹⁹⁸ MONTGOLFIER (A.) de, *Le prélèvement à la source : un choc de complexité, Rapport d'information sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, n° 98, 2 nov. 2016 ; COCHETEUX (P.), *Prospective fiscale : le risque de rétention de la retenue à la source de l'IR*, LPA, 30 sept. 2016, n°196, p. 8.

¹⁹⁹ WOLF (M.), *Le prélèvement à la source de l'IR 2018 : un aboutissement ou une étape ?*, RFFP, fév. 2020, n° 149, p. 69.

²⁰⁰ WOLF (M.), *Le paiement de l'IR en temps réel : une chance de modernisation de nos finances publiques à ne pas gâcher*, RFFP, sept. 2016, n° 135, p. 257.

PARTIE I – UN SYSTÈME INADAPTÉ SANS RÉFORME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

« *Les principes sont des choses dont on use pour se dispenser de faire ce qui déplaît* ».

Multatuli²⁰¹

70. Dans une société développée, une grande inégalité dans la répartition des revenus ou l'accaparement par une minorité de la majorité des revenus peuvent avoir des conséquences désastreuses pour l'économie. L'État doit concilier une conception de justice sociale avec des soucis d'incitation économique. Il a ainsi tout intérêt à corriger les inégalités par l'application de l'impôt en apportant des aménagements, tendant à réduire ou à supprimer l'impôt pour certaines catégories sociales et, au contraire, à le relever pour les privilégiés.

71. Selon l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen d'août 1789, fondement de la Constitution de 1791, « 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 ». Ce texte renferme la notion de capacité contributive qui retient comme critères la justice et l'égalité fiscale. Edgar ALLIX considérait que « *du moment que chacun paie en proportion de ses facultés, la justice fiscale est satisfaite. [...] La justice impartiale est satisfaite quand les fortunes contribuent toutes dans la même proportion, la justice fiscale exige que les impôts réalisent l'égalité de traitement pour tous les contribuables. Les impôts d'État personnels, les impôts sur le revenu, peuvent y parvenir* »²⁰². Selon cette théorie, l'impôt doit être également réparti en fonction de la faculté de chacun afin de réduire les inégalités²⁰³. Il ne s'agit pas seulement d'un prélèvement destiné à recouvrir les dépenses publiques, il possède également une fonction sociale²⁰⁴.

²⁰¹ MULTATULI, *Idées*, Bibliothèque Digitale, 2014, p. 3.

²⁰² ALLIX (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence Arthur Rousseau, 1907, p. 323.

²⁰³ DUMONT (A.), *La justice en droit fiscal*, RFFP, nov. 2017, n° 140, p. 283.

²⁰⁴ LEROY (M.), *Découvrir la sociologie fiscale*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n° 1, p. 94.

72. En France, au début du XXe siècle, la création de l’impôt sur le revenu avait un double objectif : frapper les revenus des citoyens d’après leur capacité contributive totale et assurer une justice fiscale²⁰⁵. La recherche d’une telle justice entraîne la prise en compte de la situation personnelle du contribuable²⁰⁶. Ce principe exclut le passage à un système d’imposition individualisé, tel qu’il existe dans de nombreux pays. L’impôt sur le revenu repose sur la prise en compte d’éléments personnels, tels que le montant des revenus et les charges de famille, mais aussi sur la redistribution des richesses, par l’instauration de la progressivité du barème. Le taux du prélèvement s’accroît avec l’augmentation du revenu et frappe l’ensemble des revenus du foyer fiscal. Selon une jurisprudence établie du Conseil constitutionnel, l’article 13 de la Déclaration de 1789 exige, pour tous les prélèvements progressifs sur le revenu, que soit appréciée la situation familiale du contribuable²⁰⁷. Désormais, l’impôt doit être prélevé à la source, en prenant donc en compte les capacités contributives de chaque foyer fiscal et en assurant l’application d’un barème progressif.

73. La réforme du prélèvement à la source mise en place depuis le 1^{er} janvier 2019 était destinée à répondre à un objectif d’intérêt général. Selon Michel SAPIN et Christian ECKERT, cette réforme est donc une simplification²⁰⁸. Cependant, cette technique de recouvrement n’a pas modifié la détermination de l’impôt sur le revenu. L’idée était de conserver les principes qui le régissent. Une question se pose alors : **le prélèvement à la source est-il adapté aux règles applicables à l’impôt sur le revenu et permet-il un recouvrement plus efficace de celui-ci ?** Pour répondre, il convient de faire une analyse critique des principes fondamentaux régissant l’impôt sur le revenu (**Titre I**), pour ensuite étudier ses règles de calcul et de recouvrement (**Titre II**) à travers le prisme du prélèvement à la source.

²⁰⁵ Débats parlementaires, Séance du 9 juil. 1917, *Présentation du projet de loi par CAILLAUX (J.)*, n°17, JORF du 10 juil. 1917, p. 453.

²⁰⁶ JEANNARD (S.), *La justice des impôts sur le revenu en France*, RFFP, nov. 2013, n° 124, p. 41.

²⁰⁷ Cons. const., n° 2012-662 DC du 29 déc. 2012, loi n° 2012-1509 du 29 déc. 2012 de finances pour 2013, JORF n°0304 du 30 déc. 2012 ; Cons. const. n° 90-285 DC et n° 90-286 DC du 29 déc. 1990, loi n° 90-1168 du 29 déc. 1990 de finances pour 1991, JORF n°303 du 30 déc. 1990, p. 16609.

²⁰⁸ SAPIN (M.) ET ECKERT (C.), *Point d’étape sur la mise en place du prélèvement à la source de l’impôt sur le revenu*, Dossier de presse, mars 2016, 20 p., Defrénois, 15 avril 2016, n° 07, p. 363 ; *2^e point d’étape sur la mise en place du prélèvement à la source de l’impôt sur le revenu*, Dossier de presse, juil. 2016, 28 p.

TITRE I : LES PRINCIPES DIRECTEURS DE L'IMPÔT SUR LE REVENU, FREINS AU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

74. Le système fiscal mis en place après la Révolution de 1789, et pendant tout le XIXe siècle, reposait essentiellement sur l'impôt indirect. L'impôt direct ne représentait qu'une imposition de complément. Les contributions étaient établies à partir de taux proportionnels et non progressifs²⁰⁹.

75. L'idée d'un principe de progressivité s'était pourtant développée tout au long du siècle des Lumières²¹⁰. Jean-Joseph-Louis GRASLIN en 1767, dénonçant l'injustice d'une imposition égalitaire, considère la progressivité de l'impôt comme juste parce qu'elle n'ôte pas la subsistance aux pauvres. Il imagine, à la suite de MONTESQUIEU, un système selon lequel il faudrait diviser les citoyens en différentes classes selon leurs ressources²¹¹.

76. Cependant, jusqu'à la fin du XIXe siècle prévalait la conception selon laquelle l'impôt est la contribution que chaque citoyen doit verser en proportion de ses revenus, pour subvenir à la dépense publique. En effet, Pierre-Joseph PROUDHON parle de la progressivité de l'impôt comme d'un « *joujou fiscal et démocratique* »²¹², alors Paul LEROY-BEAULIEU considère l'impôt comme prix à payer pour un service donné²¹³. Tous les citoyens doivent participer à l'entretien de la puissance publique en échange de ses services. L'impôt est un « impôt-échange »²¹⁴. Selon cette théorie, la justice fiscale réside dans la proportionnalité des charges, chacun devant abandonner une part équivalente de son revenu²¹⁵. Cette proportionnalité de l'impôt est perçue comme une manière juste de déterminer le montant de la dette fiscale dans la mesure où celui qui a le revenu le plus haut contribue plus que celui qui a un revenu plus faible et, ce bien que le taux soit identique pour tous. Chacun paie au prorata de son revenu.

²⁰⁹ GUEZ (J.), *Le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu : un principe introuvable ?*, Droit fiscal, n° 23, 8 juin 2006, p. 24.

²¹⁰ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* (1758), Paris, Garnier, 1980, p. 237.

²¹¹ GRASLIN (J.-J.-L.), *Essai analytique sur la richesse et sur l'impôt*, Réédition du texte de 1911, Paris, L'Harmattan, coll. Finances Publiques, 2008, p.150.

²¹² PROUDHON (P.-J), *Théorie de l'impôt*, t. XV, Paris, C. Marpon et E. Flammarion, 1861, p. 183.

²¹³ LEROY-BEAULIEU (P.), *Traité de sciences des Finances*, vol. 1, 3^e éd., Paris, Guillaumin et Cie, 1883, p. 115.

²¹⁴ BOUVIER (M.), *L'impôt sur le revenu : entre échange et solidarité ?*, RFFP, nov. 2017, n° 140, p. 235.

²¹⁵ DELALANDE (N.), *Les batailles de l'impôt : Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2014, p. 253.

77. Puis, l'idée de tenir compte de la capacité contributive du contribuable dans l'établissement de l'impôt s'est réaffirmée au début du XXe siècle avec la création de l'impôt sur le revenu. Cet impôt est considéré comme un instrument d'égalisation fiscale et de redistribution, fondé sur l'idée d'une solidarité²¹⁶. En sus de la couverture des dépenses publiques, il assure donc, en principe, une fonction sociale en permettant une correcte répartition des richesses entre les contribuables²¹⁷. Cependant, cette considération entraîne une grande complexité quant au calcul de l'impôt.

78. Or, le système du prélèvement à la source doit être privilégié pour recouvrer les impôts dont le mode de calcul est simple. Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, « *plus le calcul de l'impôt est simple, plus il peut être réalisé rapidement et plus le recouvrement de la somme correspondante peut lui-même intervenir dans un délai court* »²¹⁸. Prélever à la source l'impôt doit s'inscrire dans une démarche de simplification fiscale, mais encore faut-il que cela soit possible.

79. Ainsi, **quels sont les principes qui régissent l'impôt sur le revenu ? Répondent-ils toujours à l'assurance d'une justice fiscale et sociale et constituent-ils une entrave à l'efficacité du mécanisme du prélèvement à la source ?** Nous verrons que l'impôt sur le revenu est aujourd'hui pris en étau entre la réalité économique et sociétale et ses principes fondamentaux, que sont sa personnalisation (**Chapitre 1**) et sa progressivité (**Chapitre 2**). Ces derniers constituent des freins à la bonne application du mécanisme du prélèvement à la source en raison des difficultés qu'ils imposent dans le calcul de l'impôt. Ils ont ainsi pour effet de ralentir l'efficacité de ce mode de recouvrement simple et du système fiscal en général.

²¹⁶ BOUVIER (M.), *L'impôt sur le revenu : entre échange et solidarité ?, RFFP, nov. 2017, n° 140, p. 235.*

²¹⁷ JEANNARD (S.), *La justice des impôts sur le revenu en France, RFFP, nov. 2013, n° 124, p. 41.*

²¹⁸ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 40.

CHAPITRE 1 : LA PERSONNALISATION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

80. Le sociologue François DE SINGLY définit la famille comme « *un groupe de personnes ayant plaisir à vivre ensemble* »²¹⁹. Il s'agit d'un groupe d'individus, qui peut se faire ou se défaire librement. La famille relève donc de l'intime et des affaires privées. En réalité, elle constitue une base essentielle et élémentaire au bon fonctionnement de notre société²²⁰.

81. Depuis les années 1930, la France s'est lancée de façon évidente dans une politique en direction des familles, qui s'est construite progressivement grâce à deux mécanismes principaux : le versement de prestations familiales et la fiscalité. Ces instruments ont pour but de limiter, ou du moins, compenser les charges supplémentaires induites par la présence d'enfants²²¹. Dès 1938, le décret-loi du 12 novembre crée des allocations familiales indépendantes du salaire et des entreprises²²². La création du Code de la famille et de la natalité en 1939 marque ensuite l'objectif nataliste des aides aux familles : le droit aux allocations familiales est étendu aux professions indépendantes²²³, avant que la loi du 22 août 1946 n'élargisse leur bénéfice à toutes les familles à partir de deux enfants²²⁴, sans condition de ressources, en vertu du principe d'universalité²²⁵. L'article 16 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948²²⁶ a donné à la famille une valeur universelle²²⁷, nécessitant de la protéger et justifiant que les politiques publiques s'y intéressent²²⁸. La France a ainsi adopté une véritable « politique fiscale familiale », instaurant un impôt sur le revenu basé sur la prise en compte de la situation personnelle du contribuable²²⁹.

²¹⁹ DE SINGLY (F.), *Libres ensemble : l'individualisme dans la vie commune*, Paris, Nathan, 2000, p. 4.

²²⁰ BIGORGNE (L.), *Avant-propos*, in « Repenser la politique familiale » GODET (M.) (dir.), étude, oct. 2011, Institut Montaigne, p. 7.

²²¹ MECHI (L.), *Du BIT à la politique sociale européenne : les origines d'un modèle*, Le Mouvement sociale, 2013, n°3, p. 17.

²²² Décret-loi du 12 nov. 1938 relatif aux allocations familiales, JORF n°267 du 15 nov. 1938, p. 12978.

²²³ Décret-loi du 29 juil. 1939 relatif à la famille et à la natalité française, JORF n° 178 du 30 juil. 1939, p. 9607.

²²⁴ Loi n°46-1835 du 22 août 1946 fixant le régime des prestations familiales, JORF 23 août 1946, p. 7846.

²²⁵ BRIN (H.), *Plaidoyer pour la politique familiale*, Revue Projet, 2011, n° 322, p. 52.

²²⁶ DECLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME, art. 16, « *La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État* », adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 déc. 1948.

²²⁷ DERMANGE (F.), *L'État et la famille : les liaisons dangereuses*, Etudes théologiques et religieuses, 2006, n°81, p. 485.

²²⁸, GODET (M.), SULLEROT (E.), *La famille : une affaire publique*, Conseil d'analyse économique, Paris, la Documentation française, p.13.

²²⁹ ORSONI (G.), *La politique fiscale en matière d'impôt sur le revenu Quelle logique ? Quelle perspective ?*, RFFP, mai 2014, n° 126, p. 27.

82. Cependant, cette imposition s'est-elle adaptée aux évolutions sociétales qu'a connues la France depuis un siècle ? Force est de constater que les règles de personnalisation de l'impôt sur le revenu sont restées figées dans une conception familiale d'après-guerre (**Section 1**), ignorant les évolutions de notre société (**Section 2**).

SECTION 1 : UNE RÉPONSE À UNE NÉCESSITÉ SOCIOLOGIQUE D'APRÈS-GUERRE

83. En droit français, la loi accorde un ensemble de droits et impose des devoirs mutuels entre les membres d'une même famille. Il existe un rapport de fait et de droit incombant au débiteur de son obligation à venir en aide au parent ou allié dans le besoin²³⁰.

84. Cette règle existant depuis la création du Code civil illustre l'importance donnée en France à la solidarité familiale²³¹. Les articles 205 et 206 du Code civil déterminent les parents ou alliés entre lesquels existe une obligation alimentaire. De manière réciproque, les enfants et les parents sont tenus d'une obligation alimentaire envers chacun, sans aucune limite de degré de parenté²³². Cette obligation existe également entre les époux au sein du mariage. Or, la famille n'est pourtant pas définie par le Code civil. Elle ne représente pas un sujet de droit. Or, même si la famille est un espace privé, une grande partie des relations et des échanges en son sein sont encadrés et régulés par le droit, attestant d'une ingérence de l'État dans la construction et le contenu des liens familiaux²³³.

85. En matière fiscale, la politique familiale passe avant tout par l'impôt sur le revenu. Il est l'exemple le plus flagrant de cette intervention de la puissance publique dans les relations familiales. En effet, la détermination de l'imposition tient compte des personnes à la charge du contribuable, formant le foyer fiscal²³⁴. Cette notion de foyer suppose d'imposer l'ensemble des revenus des membres d'une même famille²³⁵. Cependant, quelles sont les raisons qui ont poussé le législateur à adopté un tel système ?

²³⁰ CARBONNIER (J.), *Introduction. Les personnes. La famille, l'enfant, le couple*, vol. I, Paris, PUF, 2017, p.797.

²³¹ C. civ. art. 205 à 212 et art. 371-2.

²³² C. art. 205 et 206.

²³³ BASSET (C.), *L'obligation alimentaire : des formes de solidarités à réinventer*, Conseil économique et social, mai 2008, 106 p.

²³⁴ BOUCHARD (V.), *Pour une définition de la notion de charge en droit privé*, LPA, 24 juil. 2002, n°14701, p. 4

²³⁵ BIENVENU (J.-J.), *L'impôt sur le revenu et le droit de la famille*, RFFP, 1986, n° 14, p. 69.

86. Cette conception n'est pas nouvelle. Historiquement, déjà sous la Rome Antique, la famille se fondait exclusivement sur l'autorité du *pater familias*, le chef de famille. Toutes les personnes se trouvant sous son autorité étaient membres de la même *domus*, qui signifie foyer, au sein de laquelle il n'y a qu'un seul patrimoine appartenant au *pater familias*, unique redevable des impositions²³⁶. Aujourd'hui encore, malgré certaines évolutions sociétales, l'impôt sur le revenu repose toujours sur cette notion de foyer fondée sur un schéma traditionnel de la famille (**§1**) qui répondait à des justifications sociales d'après-guerre (**§2**).

§1 Les instruments de personnalisation de l'impôt sur le revenu

87. L'importance de l'unité d'imposition retenue au sein d'un système fiscal est cruciale pour établir le caractère plus ou moins redistributif d'un impôt. Son choix va structurer tout le régime de l'imposition : assiette, liquidation et recouvrement. En matière d'impôt sur le revenu, l'unité à partir de laquelle peuvent être appréciés les revenus et les charges du contribuable est le foyer fiscal (A), et non l'individu²³⁷. Il prend en compte la situation familiale du contribuable et ses charges de famille. Chaque contribuable est imposable à l'impôt sur le revenu sur l'ensemble des ressources et gains des membres du foyer fiscal²³⁸. En outre, le montant de l'impôt passe par la détermination du quotient familial ajusté en fonction des charges familiales. (B).

A. La notion de foyer fiscal comme unité d'imposition

Pour comprendre les enjeux du foyer fiscal à l'impôt sur le revenu, il convient de revenir à son origine (1) et de déterminer sur son fondement : la solidarité (2).

1. L'origine de la notion de foyer fiscal

88. La notion de foyer fiscal existait déjà sous l'Ancien régime et était utilisée dans le cadre de la taille ou de la capitulation²³⁹. La taille instaurée au XVème siècle avait comme unité d'imposition le « feu », constitué du chef de famille et de toutes les personnes résidentes sous son toit. Le contribuable n'était pas une personne, mais un « feu ». La société était perçue

²³⁶ LÉVY (J.-P.) et CASTALDO (A.), *Histoire du droit civil*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 2010, p. 34.

²³⁷ Cons. Const. n° 81-133 DC du 30 déc. 1981, loi n° 81-1160 du 30 déc. 1981 de finances pour 1982, JORF n°306 du 31 déc. 1981, p. 3538.

²³⁸ CGI, art. 6-1.

²³⁹ VAPAILLE (L.), *L'imposition des revenus de la famille en droit français : un traitement à géométrie variable*, REIDF, 2018, n°2, p. 219.

comme un ensemble de corps intermédiaires, composés d'individus liés par des rapports de parenté, d'alliance, de coopération ou de subordination²⁴⁰. En fonction d'une évaluation des revenus de chaque individu composant le foyer, la taille était payée par chaque « feu ». Ce dernier est personnellement imposable à partir de sa majorité. S'il décède, la charge de la taille revient à sa veuve. La capitation créée par la déclaration royale du 18 janvier 1695²⁴¹ est une imposition générale « par feux ou par familles » basée sur la qualité et la profession du père de famille, ainsi que sur le nombre de personnes qui vivent sous son toit : femmes, enfants, parents proches, domestiques, etc. Les fils mariés vivant chez leurs parents étant fiscalement séparés et cotisés à part²⁴².

89. Après 1789, les révolutionnaires veulent abandonner l'idée d'une personnalisation de l'impôt. Ils considèrent que la vie de famille relève de la sphère privée, devant échapper à toute emprise étatique. Une ingérence de l'État dans la vie privée est ressentie comme inacceptable. L'Assemblée constituante de 1791 souhaite « *établir un système d'impôts par des procédés d'évaluation qui ménageront la tranquillité, l'intimité, la dignité des contribuables* »²⁴³. Les Constituants instituent une fiscalité réelle, non plus personnelle, au nom de l'égalité. Elle passe par la non-distinction des situations individuelles. Ils refusent de connaître le contribuable et de substituer la réalité à la personnalité de l'impôt²⁴⁴.

90. En réalité, ces idéaux révolutionnaires n'ont pas permis de rompre totalement avec l'impôt fondé sur la situation personnelle du contribuable. En effet, malgré la volonté de tenir l'État à l'écart des affaires de famille, le législateur a intégré dans sa réforme fiscale des éléments de personnalisation à la fois familiale et sociale, sans pour autant consacrer les termes de « chef de famille » ou de « foyer fiscal ». Par exemple, pour la détermination de la contribution mobilière instituée par la loi du 13 janvier 1791²⁴⁵, certains éléments de la situation familiale pouvaient être retenus. Cette contribution mobilière se présentait comme un impôt sur le revenu frappant tous les revenus autres que ceux provenant de biens fonciers. Elle se décomposait en une part revenant à l'État et une part alimentant les budgets des communes et des départements. Cet impôt était assis sur les facultés apparentes des contribuables. Ainsi, les

²⁴⁰ BICHOT (J.), *Le quotient familial et la notion de foyer fiscal vont-ils disparaître ?*, RDSS, 2014, p. 332.

²⁴¹ Déclaration royale de Louis XIV du 18 janv. 1695, Paris, E. Michallet, In-4°, 12 p.

²⁴² ARDANT (G.), *Histoire de l'impôt*, vol. 1, Paris, Fayard, 1972, p. 393.

²⁴³ Lettre adressée aux Français du 28 juil. 1791 : RIALS (S.), *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Hachette, coll. Pluriel, 1988, 771 p.

²⁴⁴ DUMONT (A.), *La justice en droit fiscal*, RFFP, 2017, n°140, p. 283.

²⁴⁵ Décret et instruction sur la contribution mobilière, lors de la séance du 13 janv. 1791, Archives Parlementaires de la Révolution française, 1885, n°22 p. 169.

célibataires relevaient de la classe supérieure, les pères de trois enfants de la classe inférieure à celle où leurs revenus les auraient placés, s'ils avaient été célibataires et les pères de six enfants dans deux classes au-dessous²⁴⁶.

91. Dès la fin du XIXe siècle, les milieux conservateurs, influencés par les doctrinaires de la Contre-révolution, revendiquèrent la nécessité d'avantages fiscaux à l'égard des familles²⁴⁷. L'Alliance nationale pour l'accroissement de la population fondée en 1896 par le Docteur Bertillon, la Ligue des familles nombreuses créée en 1908 par le capitaine Maire et le groupe parlementaire de défense des familles nombreuses constitué en 1911 demandent une politique fiscale fondée sur la personnalisation de l'impôt et critiquent le manque d'intérêt pour la dimension « familiale » du projet de l'impôt sur le revenu déposé en 1907 par Joseph CAILLAUX, ministre des Finances²⁴⁸. En effet, le projet initial de l'impôt sur le revenu ne prévoyait pas la prise en compte de la situation personnelle des contribuables. Chaque contribuable, qu'il soit célibataire ou membre d'une famille, devait payer l'impôt dès lors que son revenu global dépassait 5000 francs par an²⁴⁹.

92. Ainsi, face à l'intérêt naissant de l'opinion publique à l'égard des questions familiales et après sept années de débats par la Chambre des députés, puis par le Sénat, le projet définitif de l'impôt sur le revenu fut voté en juillet 1914, rompant avec la conception révolutionnaire de l'impôt réel. L'article 8 de la loi du 15 juillet 1914 instituant l'impôt général et progressif sur le revenu dispose que « *chaque chef de famille est imposable tant en raison de ses revenus personnels que de ceux de sa femme et autre membre de la famille qui habitent avec lui* »²⁵⁰. La nouvelle loi réintroduit la notion de foyer fiscal disparue depuis la Révolution. L'impôt pèse non pas sur les individus, mais sur les foyers familiaux, c'est-à-dire sur les couples mariés et leurs enfants à charge²⁵¹.

93. La question de la constitutionnalité de l'imposition par foyer fiscal a été posée au Conseil Constitutionnel en 1981. Les Sages ont considéré que le montant de l'impôt doit être

²⁴⁶ ALLIX (E.), LECERCLE (M.), *L'impôt sur le revenu. Traité théorique et pratique*, Paris, Librairie A. Rousseau, 1926, T. 1, p. 79 et s.

²⁴⁷ TALMY (R.), *Histoire du mouvement familial en France (1896-1939)*, Union Nationale des Caisses d'Allocations familiales, 1962, T. 1, p. 63 et s.

²⁴⁸ CLERC (D.), *Les grands débats économiques de 1914 : protection sociale et impôt progressif*, Economie politique, 2013, n°63, p.97 ;

²⁴⁹ FRAJERMAN (M.), WINOCK (D.), *Le vote de l'impôt général sur le revenu : 1907-1914*, Université de Paris VIII, 1972, Hachette, p.115.

²⁵⁰ Loi du 15 juil. 1914 créant l'impôt général sur le revenu, JORF 18 juil. 1914, p. 6449.

²⁵¹ PIKKETY (T.), *Les hauts revenus en France au XXe siècle : Inégalités et redistribution*, Paris, Points, 2016. p. 384.

déterminé au regard de son foyer familial, à partir duquel peuvent être appréciées les ressources et les charges du contribuable. Ils rappellent que le foyer fiscal est une « *règle (...) traditionnelle dans le droit fiscal français, et qui n'est contraire à aucun principe constitutionnel et, notamment, pas à celui de l'article 13 de la Déclaration des droits* »²⁵². Ce système d'imposition par foyer est donc la marque d'une solidarité en la famille.

2. Une notion fondée sur la solidarité

94. Selon le Dictionnaire Larousse, la solidarité s'exprime « *dans l'engagement par lequel des personnes s'obligent les unes pour les autres, et chacune pour tous* »²⁵³. Plusieurs articles du Code civil organisent la solidarité juridique entre personnes privées, ce qui la dote d'une dimension objective. Elle renvoie à un engagement créant une obligation réciproque et elle traduit l'appartenance à une communauté d'intérêts. La solidarité se manifeste également à l'intérieur de la cellule familiale, notamment par la communauté du mariage²⁵⁴. Cette solidarité familiale témoigne d'une communauté d'appartenance à un groupe. Elle est reconnue et organisée par le droit fiscal.

95. En effet, le droit fiscal utilise la notion de « communauté d'intérêts» pour déterminer une responsabilité fiscale solidaire entre plusieurs personnes. Celle-ci se base sur l'existence d'un lien d'influence ou dépendance entre les personnes²⁵⁵. La reconnaissance d'intérêts communs entre les membres d'une même famille repose sur un lien moral et des valeurs communes. Ainsi, la famille étant une réalité juridique traduisant une communauté d'intérêts entre ses membres, le foyer fiscal semble avoir l'intérêt commun pour fondement. Le foyer fiscal représente juridiquement l'unité sociale et morale de la famille et sa solidarité naturelle²⁵⁶.

96. Au sens de la loi du 15 juillet 1914²⁵⁷, la composition du foyer fiscal suppose donc un modèle de couple marié et stable, qui impose de globaliser solidairement les revenus de tous les membres afin de déterminer le montant de l'impôt. Celui-ci est déclaratif. Chaque contribuable assujetti à cette contribution avait pour obligation de rédiger chaque année une

²⁵² Cons. Const. n° 81-133 DC du 30 déc. 1981, loi n° 81-1160 du 30 déc. 1981 de finances pour 1982, cons. 7 : Le Conseil Constitutionnel a eu recours à cette notion en matière d'impôt sur les grandes fortunes.

²⁵³ LAROUSSE, *Solidarité*, Dictionnaire de la langue française, 2021.

²⁵⁴ C. civ., art. 215 et 220.

²⁵⁵ COTTINI (M.), *La communauté d'intérêts en droit fiscal français : contribution à l'étude de l'anormalité en matière de preuve fiscale*, Thèse, Aix-Marseille III, 1998, p. 32.

²⁵⁶ COTTINI (M.), *La communauté d'intérêts en droit fiscal français : contribution à l'étude de l'anormalité en matière de preuve fiscale*, Thèse, Aix-Marseille III, 1998, p. 32.

²⁵⁷ Loi du 15 juil. 1914 créant l'impôt général sur le revenu, JORF 18 juil. 1914, p. 6449.

déclaration exhaustive de tous les revenus du foyer fiscal²⁵⁸. Le chef de famille devait déclarer les revenus qu'il perçoit, mais aussi ceux de son épouse, ainsi que les revenus des personnes étant considérées comme « à sa charge »²⁵⁹. En revanche, les concubins devaient souscrire des déclarations fiscales distinctes, de même que les frères et sœurs, les cousins, et enfin, les personnes sans lien de parenté et habitant dans le même logement. La première déclaration de revenus est mise en place au début de l'année 1916²⁶⁰.

97. Le nouvel impôt était basé sur un double système. D'une part, il nécessitait la prise en compte de la situation familiale des contribuables grâce à l'application de déductions forfaitaires du revenu imposable pour charges de famille, ce qui abaissait les seuils d'imposition pour les couples mariés et les enfants à charge²⁶¹. D'autre part, des réductions d'impôt proportionnelles pour charges de famille réduisaient l'impôt en fonction du nombre de personnes à charge²⁶². Ce système conduisait à une baisse du montant de l'impôt par les familles imposables. Institué par le Sénat en 1914, il fut appliqué jusqu'en 1933²⁶³. Dès 1934, seul le système de déductions forfaitaires du revenu imposable pour charge de famille continua de s'appliquer, pour ensuite être remplacé par le système du quotient familial²⁶⁴.

B. Le quotient familial comme instrument de familiarisation de l'impôt

98. Depuis 1946, le quotient familial est calculé en fonction de la structure du foyer fiscal. Ce système, institué par la loi de finances du 31 décembre 1945 dans son article 119²⁶⁵, « est l'un des principaux mécanismes de personnalisation de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire de prise en compte de la situation familiale du contribuable, et constitue une singularité du système fiscal français »²⁶⁶. Au moment de sa création, il s'analysait comme une atténuation de

²⁵⁸ DUMONT (A.), *La justice en droit fiscal*, Thèse, Paris 1, p. 210.

²⁵⁹ LAMBERT (T.), *Que reste-t-il des lois du 15 juillet 1914 et du 31 juillet 1917 ?*, RFFP, nov. 2017, n° 140, p.209.

²⁶⁰ CABANNES (X.), *Première Guerre mondiale et finances de la France : propos introductifs sur le financement de la guerre*, RFFP, fév. 2018, n° 141, p. 117.

²⁶¹ Débats parlementaires, Séance du 4 juil. 1917 n°2, Sénat, JORF du 5 juil. 1914, p. 1034.

²⁶² DUMONT (A.), *La justice en droit fiscal*, RFFP, nov. 2017, n° 140, p. 283.

²⁶³ Loi du 6 juil. 1934 relative à la réforme fiscale en matière d'impôts céduaires, de taxes accessoires et d'impôts sur le revenu JORF 8 juil. 1934, p. 7267 ; Décret-loi du 20 juil. 1934, texte d'application de la loi du 06 juil. 1934 relative la réforme fiscale en matière d'impôts céduaires, de taxes accessoires et d'impôts sur le revenu, JORF du 21 juil. 1934.

²⁶⁴ CARBONNIER (C.), *Prise en compte de la famille dans l'imposition des revenus en France*, Revue française d'économie, 2016, p. 111.

²⁶⁵ Loi n° 45-0195 du 31 déc. 1945 portant fixation du budget général pour l'exercice 1946, JORF n°0001 du 1^{er} janv. 1946, p. 1455.

²⁶⁶ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?*, Paris, France, la Documentation française, 2015, p. 35.

la progressivité de l'impôt en faveur des familles nombreuses et était considéré comme plus protecteur que le système de déduction forfaitaire. Il consiste à diviser le revenu imposable par un certain nombre de parts représentatives de la situation familiale du contribuable. Le résultat est ensuite appliqué au barème progressif de l'impôt. Puis, la somme obtenue est multipliée par le nombre de parts pour enfin permettre de déterminer le montant de l'impôt. Nous allons voir que ce mécanisme du quotient familial possède une double fonction (1). Cependant, il a fait l'objet de nombreuses contestations (2).

1. Une double fonction

99. Le quotient familial fut proposé pour la première fois par le Sénat lors du vote de la loi du 15 juillet 1914, mais rejeté par la Chambre des députés en raison de son coût budgétaire. À la fin des années 30, l'idée de mettre en place ce système réapparaît, inspirée par les milieux natalistes²⁶⁷. Toutefois, la Direction générale des Contributions directes n'a pas recommandé immédiatement l'adoption d'un quotient en raison des difficultés techniques de mise en œuvre et de son coût budgétaire. Elle considérait que ce système alourdirait et compliquerait le calcul de l'impôt. En outre, l'introduction d'un quotient familial n'était pas sans incidence sur le rendement de l'impôt. Il fallait donc compenser le coût de tels allégements accordés aux familles par une modification du barème en vigueur et une hausse de l'imposition des célibataires pour les plus fortunés, mais également pour ceux disposant de revenus moyens²⁶⁸.

100. Il faudra attendre la Libération pour que la Direction générale des Contributions directes se prononce ouvertement en sa faveur, se basant sur plusieurs études destinées à enrayer la dépopulation. Selon lesdites études, l'amélioration durable de la situation démographique de la France est possible si la moyenne des naissances après la guerre n'est pas inférieure à trois enfants par foyer²⁶⁹. Il était donc indispensable de favoriser spécialement, par l'impôt, les contribuables à l'occasion de la naissance du troisième enfant.

101. Pour cela, un barème comportant une progressivité rapide et un taux marginal élevé serait nécessaire afin de compenser la perte budgétaire d'un tel avantage²⁷⁰. Les propositions énoncées pour la création d'un quotient familial par la Direction générale des Contributions

²⁶⁷ Débats parlementaires, Séance n°9 du 2 fév. 1914, Sénat, JORF 4 fév. 1914, p. 89-90.

²⁶⁸ GREFFE (X.), *Débats sur l'impôt*, Revue Pouvoirs, n° 23, nov. 1982, p. 5.

²⁶⁹ DIRECTION GENERALE DES CONTRIBUTIONS DIRECTES, *Étude d'un nouveau mode de calcul de l'IGR tendant à favoriser les familles nombreuses*, 1^{re} div., 1^{er} bureau, 20 sept. 1944, p. 4.

²⁷⁰ DIRECTION GENERALE DES CONTRIBUTIONS DIRECTES, *Étude d'un nouveau mode de calcul de l'IGR tendant à favoriser les familles nombreuses*, 1^{re} div., 1^{er} bureau, 20 sept. 1944, p. 4.

directes en septembre 1944 et avril 1945 ont été dans les grandes lignes retenues par le législateur dans la loi de finances pour 1946²⁷¹.

102. Le quotient familial poursuit une double fonction : ne pas pénaliser les couples faisant l'objet d'une imposition et prendre en compte les charges de famille²⁷². Sa première caractéristique est qu'il est d'abord un quotient conjugal, puisqu'il entraîne une imposition conjointe et obligatoire des revenus des couples mariés. Chaque conjoint se voit attribuer une part. Les revenus du couple sont donc cumulés puis divisés par deux avant application du barème progressif de l'impôt. Ce système a été conçu afin de tenir compte de la solidarité existante entre les couples mariés. Il représentait un contexte historique où le modèle dominant était le couple monoactif ; le mari ayant un travail et l'épouse ayant la charge du travail domestique et de l'éducation des enfants. Ainsi, le quotient conjugal permettait une différence d'imposition notable dans la mesure où les revenus étaient très inégaux²⁷³. Cette disposition dépendait ainsi en 1945 du statut marital²⁷⁴. Elle favorisait les couples mariés par rapport aux concubins ou aux célibataires. Jusqu'en 1982, l'imposition reposait sur le chef de famille, à savoir l'homme, la femme étant considérée comme étant à sa charge²⁷⁵. Nous verrons plus tard dans notre développement que cette conception de la famille a encore évolué. Par exemple, depuis 2005, le quotient conjugal et l'imposition commune s'appliquent aux couples pacsés. Ils constituent, comme les personnes mariées, un seul foyer fiscal. Ils ont l'obligation de déclarer conjointement l'ensemble de leurs revenus. Ils déclarent un même revenu imposable. En revanche, les personnes vivant en union libre ne forment pas un foyer fiscal et l'application du quotient conjugal est impossible²⁷⁶.

103. La deuxième caractéristique du quotient familial réside dans le fait que la diminution de l'impôt apportée par les enfants à charge est croissante avec le revenu²⁷⁷. Chaque enfant permet d'obtenir une demi-part supplémentaire. Le quotient familial prend en compte les charges relatives aux enfants et complète le quotient conjugal. Les deux premiers enfants

²⁷¹ Loi n° 45-0195 du 31 déc. 1945 portant fixation du budget général pour l'exercice 1946, JORF n°0001 du 1^{er} janv. 1946, p. 1455.

²⁷² LAMARQUE (J.), NEGRIN (O.) et AYRAULT (L.), *Droit fiscal général*, 4^e éd., Paris, France, LexisNexis, 2016, p. 1129.

²⁷³ CONSEIL DES IMPOTS, *L'imposition des revenus : dix-huitième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2000, p. 65.

²⁷⁴ ALLEGRE (G.), *Imposition des couples en France et statut marital : simulation de trois réformes du quotient conjugal*, Sciences Po OFCE Working Paper, n° 13/2019.

²⁷⁵ Loi n° 82-1126 du 29 déc. 1982 de finances pour 1983, JORF n°303 du 30 déc. 1982, p. 3923.

²⁷⁶ V. infra.

²⁷⁷ PERROTIN (F.), *Menace sur le quotient familial ?*, LPA, 23 janv. 2012, n° 1602, p. 6.

bénéficient d'une demi-part ; une part entière est attribuée à chaque enfant à partir du troisième. Dès 1946, les aménagements lui ont été apportés en vue de l'adapter à certaines situations particulières²⁷⁸. Par exemple, dans le contexte de l'après-guerre, les veuves de guerre et les « filles-mères » ayant seules la charge d'un ou plusieurs enfants se sont vues attribuer d'octroi d'une demi-part supplémentaire. À cette époque, partant du postulat que plus les membres d'un foyer sont nombreux, plus ce foyer supporte une charge importante diminuant ses facultés contributives, le législateur estimait que le quotient familial allait rendre acceptable, dans l'opinion publique, la pression de l'impôt, puisque son but premier était d'imposer au même taux les foyers fiscaux ayant le même niveau de vie²⁷⁹. Il a pour but d'égaliser le poids de l'impôt pour les contribuables à niveau de vie égal, quelle que soit la composition de leurs foyers²⁸⁰. Ainsi, en théorie, quelle que soit leur taille, la création du quotient familial devait assurer un taux d'imposition identique pour les familles de même niveau de vie.

2. Un mécanisme contesté

104. En réalité, le quotient familial a fait l'objet de contestations. Dès sa création, il n'a pas été accepté par les forces de gauche, notamment par le parti communiste et la CGT qui dénonçaient son caractère inégalitaire. En 1947, la CGT soulignait que « *les charges de famille n'ont aucune raison d'être progressives avec le revenu* »²⁸¹. Constatant des imperfections du système, l'administration fiscale a procédé à une étude après un an de fonctionnement²⁸². Elle a réaffirmé son attachement au principe du quotient familial, qu'elle estime parfaitement justifié.

105. Cependant, deux défauts du système ont été soulignés²⁸³. Le premier est que le quotient familial est dégressif avec le rang de l'enfant à partir d'un certain niveau de revenu. Le second défaut réside dans le fait que les réductions conférées par le quotient ne sont pas strictement proportionnelles au revenu pour un nombre donné d'enfants. Elles augmentent très fortement à partir d'un certain niveau de revenus.

²⁷⁸ Loi n° 46-2914 du 23 déc. 1946 portant les dépenses du budget ordinaire pour le premier trimestre de l'exercice 1947, JORF n°300 du 24 déc. 1946, p. 10842.

²⁷⁹ MARDESSON (D.), *Le couple et l'égalité devant l'impôt sur le revenu*, JCP N, déc. 1987, n° 49, p. 1014.

²⁸⁰ GLAUCHE (M.), *L'originalité du quotient familial*, Economie et statistique, nov.1991, n° 248, p. 51.

²⁸¹ AYRAULT (J.-M.) ET MUET (P.-A.), *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2015, p. 14.

²⁸² MINISTÈRE DES FINANCES, *Étude sur les allégements fiscaux en faveur de la famille, insérés dans la loi de finances de 1946*, 1947.

²⁸³ SAUVY (A), *L'enfant et la famille devant l'impôt*, 1947, n°2, p. 31.

106. En effet, selon une étude de l'INSEE, en 1975 le système du quotient familial est un « *avantage aux familles avec enfants qui prend la forme d'une atténuation de dépenses* »²⁸⁴. Le mécanisme correspond à une aide fiscale matérialisée par la décroissance du taux de prélèvement en fonction du nombre d'enfants. Il s'agit d'une réduction d'impôt due à la présence d'enfants. Or, pour les hauts revenus, le coût d'un enfant devient constant. Il cesse de croître à partir d'un certain palier. Dans ce cas, le quotient familial ne sert plus à compenser ce coût de l'enfant.

107. Ces défauts sont graves, car ils touchent au fondement même du quotient. C'est pourquoi l'étude de la Direction des contributions directes proposait de réduire l'effet inégalitaire du quotient en le plafonnant²⁸⁵. Il faudra attendre 1981 pour que soit créé le premier plafond. Initialement, le système du quotient familial ne pouvait excéder 7 500 francs de réduction d'impôt par demi-part de quotient familial²⁸⁶. Au-delà de ce seuil, la réduction d'impôt est bloquée. Selon les périodes et les gouvernements en place, les plafonds ont été abaissés ou augmentés. L'idée est d'éviter les attributions de parts excessives et de garantir une progressivité de l'impôt. La loi limite le mécanisme du quotient familial en plafonnant, dans certains cas, l'avantage fiscal qui résulte de son application²⁸⁷. Cette limitation ne fut jamais remise en cause et, est chaque année appliquée depuis 1981. L'article 197 du code général des impôts prévoit un plafonnement général ainsi que des plafonnements spécifiques²⁸⁸.

108. Force est de constater que la création de l'impôt sur le revenu instituant la notion de foyer fiscal et le mécanisme du quotient familial constitue un instrument au service de l'action sociale. Le choix d'une telle personnalisation de l'impôt relève de considérations à la fois idéologiques, économiques et sociales.

§2 Les raisons de la personnalisation de l'impôt sur le revenu

109. Dans un contexte historique d'après-guerre, le ministre des Finances René PLEVEN, présentant le projet du quotient familial, déclarait : « *le Gouvernement a nettement marqué sa volonté de porter toute son attention au problème fondamental de la population et en particulier*

²⁸⁴ INSEE, *Données statistiques sur les familles*, Collections, 1975, n° M 7.

²⁸⁵ DIRECTION GENERALE DES CONTRIBUTIONS DIRECTES, *Étude d'un nouveau mode de calcul de l'IGR tendant à favoriser les familles nombreuses*, 1^{re} div., 1^{er} bureau, 20 sept. 1944, p. 4.

²⁸⁶ Loi n° 81-1160 du 30 déc. 1981 de finances pour 1982, JORF n°306 du 31 déc. 1981, p. 3538, art. 12.

²⁸⁷ BICHOT (J.), *Le quotient familial : le vrai débat*, Droit social, n°6, juin 1981, p. 478.

²⁸⁸ Partie I, Titre II, Chap. 1, Sect. 2.

au problème de la famille. Son action dans ce domaine fera l'objet d'autres dispositions ; mais il veut dès à présent amender celles des dispositions fiscales qui donnent des résultats injustes pour la famille. Au premier rang de celles-ci est l'impôt général sur le revenu. Tel qu'il est, notre impôt conduit à certaines conséquences dont le caractère immoral ou injuste a été maintes fois dénoncé »²⁸⁹.

110. Avec la personnalisation de l'impôt sur le revenu, et plus particulièrement la création du quotient familial, les objectifs du gouvernement étaient ainsi clairs : la recherche d'une justice fiscale afin d'enrayer les inégalités sociales (A) et le redressement de la natalité française (B).

A. La recherche d'une justice fiscale

111. Selon Georges VEDEL, « *l'impôt doit être juste* »²⁹⁰. Il doit répondre à un idéal de justice afin d'emporter l'adhésion du contribuable. Le terme « justice » désigne à la fois la légalité et l'égalité. Est juste ce qui est conforme au droit et ce qui est conforme à l'égalité²⁹¹. Cependant, la justice de l'impôt ne consiste pas simplement à constater qu'une règle de droit a été respectée²⁹². Au début du XXe siècle, il existe différentes conceptions de cette justice qui « *vont au-delà d'un aspect strictement juridique* »²⁹³. L'idée d'une telle justice est intrinsèquement liée au contexte social dans laquelle elle se situe²⁹⁴. Elle est au cœur du concept d'égalité (1) et d'équité (2).

1. Un concept fondé sur l'égalité

112. La justice fiscale découle de la justice sociale. Cette dernière est difficile à définir. En effet, le concept de justice sociale est universel, mais la représentation que l'on en a peut se transformer²⁹⁵. Selon l'auteur Pierre ANTOINE, elle possède essentiellement un double objet :

²⁸⁹ V. Projet de loi portant fixation des recettes du budget général de l'exercice 1946, Assemblée constituante n°71., Imprimerie nationale, Paris, 1945, p. 6 et 7.

²⁹⁰ VEDEL (G.), *Cours de législation financière*, Paris, Cours de droit, 1957, p. 454.

²⁹¹ ROSA (A.), *La solidarité et l'impôt : Recherche sur les fondements de l'impôt moderne*, Thèse, Toulouse 1, 2013, Dalloz, 2015, p. 194.

²⁹² GUTMANN (D.), *Du droit à la philosophie de l'impôt*, Arch. phil. Droit, n° 46, 2002, p. 7.

²⁹³ BIN (F.), *A l'ombre du positivisme : quelle place pour une doctrine de la justice fiscale propre aux juristes fiscalistes (XIX-XXe siècle) ?*, in « Justice fiscale (Xe-XXIe siècle) », CROUY-CHANEL (E.) de, GLINEUR (C.), HUSSON-ROCHCONGAR (C.) (dir.), Bruxelles, Bruylants, 2020, p. 133.

²⁹⁴ GUEZ (J.), *Le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu : un principe introuvable ?*, Droit fiscal, 8 juin 2006, n° 23, p. 24.

²⁹⁵ LOCHAK (D.), *Les droits de l'homme*, Paris, La Découverte, 2018, p. 80.

l'égalisation des conditions sociales et la réduction des inégalités sociales²⁹⁶. Ainsi, bien que l'impôt sur le revenu a été destiné à donner à l'État des ressources nécessaires à son action, il a été conçu comme un instrument social en permettant une redistribution des revenus, assurant l'égalité sociale de tous. Cette ambivalence fondamentale du rôle de l'impôt rend la conception de justice fiscale difficile à appréhender²⁹⁷. La difficulté provient du fait que le recours à la notion permet parfois de justifier des principes présentés comme contradictoires. En effet, la justice fiscale implique, d'une part, que tous les contribuables soient soumis à l'obligation fiscale et d'autre part, que la contribution soit répartie en raison de leurs facultés contributives²⁹⁸. Elle doit ainsi prendre en compte des exigences nécessairement divergentes. En réalité, elle peut être définie comme « *des conceptions individuelles qui seront adaptées selon la qualité et les nuances de l'information à partir desquelles les individus évaluent le caractère juste ou injuste du régime fiscal ou des mesures fiscales particulières, ou même de la société en général* »²⁹⁹. Le contribuable considérera que l'impôt qu'il paye est juste en comparant sa situation avec celle d'un autre.

113. Après la Révolution de 1789, afin de rompre avec l'Ancien Régime, les Constituants ont mis en place une fiscalité universelle et réelle où l'égalité était le principe directeur³⁰⁰. Les révolutionnaires ont fait le choix du principe de proportionnalité pour une répartition uniforme de la charge fiscale entre les individus et pour le respect du principe d'égalité³⁰¹. Hostiles à la personnalisation de l'impôt, certains auteurs justifiaient la proportionnalité de l'impôt en arguant la justice fiscale, celle-ci étant respectée grâce à un traitement identique de tous les contribuables en respectant une égalité stricte, c'est-à-dire sans distinction de leurs situations personnelles³⁰².

114. L'abandon de cette conception révolutionnaire prend effet à la fin du XIXe siècle. L'impôt n'est plus considéré comme le paiement d'un service rendu par l'État, mais

²⁹⁶ ANTOINE (P.), *Qu'est-ce que la justice sociale ? A la recherche d'une définition*, Arch. phil. droit n°3/4, juil.-déc. 1961, p. 564.

²⁹⁷ BOUVIER (M.), *Justice fiscale : un enjeu éthique et philosophique*, RFFP, 2010, n°112, p. 5.

²⁹⁸ PHILIP (L.), *Justice fiscale*, in « Dictionnaire encyclopédique de finances publiques », Economica, Tome II, 1991, p. 985.

²⁹⁹ LARIN (G.) et LATULIPPE (L.), *Les canons de la justice fiscale : évolutions et influences*, RFFP, nov. 2013, n° 124, p. 5.

³⁰⁰ ROSA (A.), *Les différents projets de Caillaux*, RFFP, nov. 2017, n° 140, p. 197.

³⁰¹ ARDANT (G.), *Histoire de l'impôt*, vol. 2, Paris, Fayard, 1972, p. 171.

³⁰² PROUDHON (P.-J.), *Théorie de l'impôt*, t. XV, Paris, C. Marpon et E. Flammarion, 1861, p. 183 ; LEROY-BEAULIEU (P.), *Traité de sciences des Finances*, vol. 1, 3^e éd., Paris, Guillaumin et Cie, 1883, p. 115.

l'expression d'une solidarité³⁰³. En réponse à la révolution industrielle ayant donné naissance à de profondes injustices sociales, Jean JAURÈS recommande dès 1894 à la Chambre la création d'un impôt personnel et progressif afin d'assurer un minimum d'égalité entre les citoyens et de désamorcer les tensions sociales existantes³⁰⁴. De même, Joseph CAILLAUX défendit dès le début du XXe siècle la progressivité et la personnalisation de l'impôt pour respecter une justice fiscale³⁰⁵. Ainsi, le choix en 1914 d'adopter un impôt sur le revenu tenant compte de la situation familiale du contribuable, puis de l'instauration du quotient familial en 1945, est une rupture avec les idéaux de 1789.

115. La personnalisation de l'impôt sur le revenu se fonde sur cette recherche de justice fiscale, reposant sur plusieurs principes constitutionnels énoncés aux articles 1^{er}, 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui proclament respectivement « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits* », « *La loi est l'expression de la volonté générale. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse.* » et « *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* ». Cette recherche de la capacité contributive du contribuable est le fondement de l'imposition par foyer fiscal et n'est pas contraire au principe d'égalité devant les charges publiques prévu à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen³⁰⁶. L'égalité s'apprécie en fonction de l'impôt concerné et non par rapport à l'ensemble du système fiscal. Un traitement différencié entre les contribuables est rendu possible grâce à la progressivité du taux³⁰⁷. En effet, le Conseil constitutionnel a rappelé à de nombreuses reprises que ce principe ne fait pas obstacle à ce que des situations différentes fasse l'objet de solutions différentes. Le législateur doit déterminer les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives en fondant son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des

³⁰³ ROSA (A.), *La solidarité et l'impôt : Recherche sur les fondements de l'impôt moderne*, Thèse, Toulouse 1, 2013, Dalloz, 2015, p. 201.

³⁰⁴ DELALANDE (N.), *Jaurès, les socialistes et l'impôt : les incertitudes du discours républicain*, Cahiers Jaurès, 2010, n°197 p. 3.

³⁰⁵ ROSA (A.), *Les différents projets de Caillaux*, RFFP, nov. 2017, n° 140, p. 197.

³⁰⁶ BOUVIER (M.), *La notion de capacité contributive des contribuables dans la société post-moderne*, in n° spécial, « Nouvelle gouvernance financière publique : grands enjeux de demain », RFFP, nov. 2007, n°100.

³⁰⁷ SPIRE (A.), *L'inégalité devant l'impôt : Différences sociales et ordre fiscal dans la France des Trente Glorieuses*, Revue d'histoire moderne et contemporaine, n°56, avril-juin 2009, p. 78 ; v. Partie I, Titre I, Chap. 2.

caractéristiques de chaque impôt³⁰⁸. Le respect du principe implique une appréciation intrinsèque de la situation du contribuable³⁰⁹.

116. La notion de « capacité contributive » repose sur l'idée selon lequel la répartition d'un impôt peut se faire en fonction des revenus et richesses de chacun, plutôt que sur la base de leur consommation individuelle. Selon Adam SMITH, chaque citoyen doit contribuer au soutien de l'État, « *chacun le plus possible en proportion de ses facultés, c'est-à-dire en proportion du revenu dont il jouit sous la protection de l'État* »³¹⁰. L'impôt est une contribution de l'ensemble des membres de la nation. Il finance les dépenses publiques de l'État. Cette contribution commune doit tenir compte de l'ensemble des ressources des contribuables, sous tous ses aspects, afin de garantir l'équité fiscale.

2. Un objectif d'équité fiscale

117. En réalité, la prise en compte de la notion de foyer fiscal pour l'établissement de l'impôt sur le revenu et la création du mécanisme du quotient familial, comme instrument d'évaluation des capacités contributives des familles, ont comme objectif l'établissement d'une équité fiscale. Le but est d'égaliser la contribution des foyers s'acquittant de l'impôt, quelles que soient leurs charges familiales. Par conséquent, la conception de l'impôt sur le revenu consistant à une appréciation de la capacité contributive du contribuable ne repose pas seulement sur un principe d'égalité, mais plus généralement sur l'équité fiscale³¹¹. Celle-ci va plus loin.

118. La notion d'équité dérive du latin *aequitas* qui signifie « égalité » et « esprit de justice ». L'équité fiscale traduit l'idée d'égalité devant l'impôt et de différenciation de la charge fiscale en fonction de la capacité contributive de chaque contribuable³¹². L'égalité impose qu'aucune personne ne dispose de droits supérieurs à un autre. La loi doit être la même pour chacun. Aucune fraction du peuple ne doit pouvoir en dominer une autre. Le respect de l'égalité fiscale induirait donc que tous les contribuables paient l'impôt et qu'à revenu égal, ils paient un impôt

³⁰⁸ Cons. Const. n° 90-285 DC et n° 90-286 DC du 29 déc. 1990, *loi n° 90-1168 du 29 déc. 1990 de finances pour 1991*, JORF n°303 du 30 déc. 1990, p. 16609.

³⁰⁹ Cons. const., n° 97-390 DC du 19 nov. 1997, loi organique n° 97-1074 du 22 nov. 1997 relative à la fiscalité applicable en Polynésie française, JO 25 nov. 1997, p. 17020, Rec., p. 254 ; Cons. const., n° 2010-28 QPC du 17 sept. 2010, Association Sportive Football Club de Metz, JO 18 sept. 2010, p. 16953. Rec., p. 233.

³¹⁰ SMITH (A.), *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des Nations*, Livre V, Chap. 2, 1776, éd. Trad. BERNARD (C.) (dir.), Paris, Economica, 2005, p. 843.

³¹¹ LA MARDIERE (C.) de, *L'impôt sur le revenu à la recherche de la justice fiscale : bref regard historique*, in « Refonder l'impôt sur le revenu ? », VAPAILLE (L.) (dir.), Paris, Harmattan, 2013, p. 13.

³¹² LEROY (M.), *L'impôt sur le revenu entre idéologies et justice fiscale : perspectives de sociologie fiscale*, Politiques et Management Public, 1996, n°14, p. 41.

égal. L'égalité ignore la prise en compte des charges de famille. À l'inverse, l'équité permet de justifier les dérogations ou les discriminations positives³¹³. Elle implique que chaque contribuable paye suivant sa capacité contributive. L'impôt est alors adapté à la situation personnelle de chacun et ressentie comme juste. L'équité fiscale se conjugue avec le principe d'égalité, lui-même constituant l'élément fondamental de la justice fiscale.

119. Dans ce contexte, afin que l'impôt sur le revenu soit considéré comme juste ou équitable, le législateur doit respecter deux principes d'équité : l'équité verticale et l'équité horizontale³¹⁴. La première implique que ceux qui perçoivent « *des revenus inégaux disposent d'une capacité contributive inégale et doivent donc être inégalement taxés* ». La seconde suppose que « *les contribuables ayant une capacité contributive égale doivent acquitter un impôt égal* »³¹⁵. L'égalité suppose que les situations différentes soient prises en compte. Effectivement, l'égalité fiscale ne signifie pas une capacité contributive égale. Précisément, l'exigence d'équité horizontale sous-entend de traiter également deux contribuables qui sont dans la même situation, celle d'équité verticale de proportionner le prélèvement aux capacités contributives de chacun. La mise en œuvre d'une équité induit nécessairement une personnalisation de l'impôt, qui va permettre une modulation de l'impôt en fonction des facultés contributives de chacun.

120. Ainsi, l'élaboration d'un système d'imposition personnalisé sur les revenus est l'une des réponses au développement des inégalités économiques et sociales, afin d'assurer le rétablissement de l'égalité des chances. L'idée matrice des réformateurs fut de bâtir une plus grande équité fiscale et sociale entre foyers de taille ou de composition différentes. Ceci implique la création de droits différenciés visant à l'intérêt général. Selon un avis du Conseil d'État, il s'agit de l'idée d'une « *conception équitable de l'égalité* »³¹⁶. Le choix du législateur d'un impôt sur le revenu personnalisé en 1914, confirmé en 1945, reposant sur un objectif d'égalisation des sacrifices, a donc été conçu comme un instrument d'intervention sociale et

³¹³ BUISSON (J.), *Les discriminations positives et le droit fiscal*, in « L'égalité des chances », KOUBI (G.), GUGLIELMI (G. J.) (dir.) Paris, La Découverte, 2000, p. 227.

³¹⁴ GILBERT (G.), *Équité fiscale*, in « Dictionnaire encyclopédique de finances publiques », Paris, Economica, Tome I, 1991, p. 749.

³¹⁵ BOUVIER (M.), *Les cadres conceptuels de la justice fiscale*, in « Refonder l'impôt sur le revenu ? », VAPAILLE (L.) (dir.), Paris, Harmattan, 2013, p. 23.

³¹⁶ CONSEIL D'ETAT, *Rapport public 1996 sur le principe d'égalité*, Paris, La Documentation française, Paris, 1997.

économique³¹⁷ ayant pour dessein et pour effet notamment de contribuer au redressement de la natalité en France³¹⁸.

B. La promotion de la natalité

L'importance donnée à la dimension familiale dans le mode de fonctionnement de l'impôt sur le revenu (2) est le résultat d'un contexte historique et économique (1).

1. Le contexte historique et économique

121. À partir de 1870, après la défaite de Sedan, se produisit en France une diminution sensible et constante de la population. Cette baisse avait deux origines : une trop grande mortalité et une insuffisante natalité³¹⁹. Dès la fin du XIX^e siècle, la France s'illustre par un début de dénatalité. Cette dernière induisait elle-même deux causes : la diminution du nombre de mariages ou la diminution de leur fécondité³²⁰. Le taux de natalité est passé de 26,3 % sous le Second Empire pour atteindre 19,6 % à la fin du XIX^e siècle³²¹. Ce phénomène est le résultat de causes sociales et fiscales. En effet, l'égalitarisme à outrance issue des idées révolutionnaires ont tué l'esprit de famille, où les enfants sont devenus une charge. Ainsi le système fiscal avant 1917, fondé sur un principe d'égalité stricte aboutissait en réalité à une grande injustice. Les pertes subies pendant la guerre faisaient ressortir un poids de la dette considérable pesant sur la tête des citoyens³²². Non seulement l'impôt était lourd, mais il était mal réparti. Les impôts indirects, notamment sur la consommation, continuaient à peser plus lourdement sur les pauvres que sur les riches, sur le père de famille que sur les célibataires. De ce fait, les parents sont naturellement incités à diminuer les naissances. Cette diminution de la natalité était lourde d'enjeux économiques. Elle pouvait avoir une incidence sur l'évolution à long terme de la productivité du pays. Elle était susceptible d'entraîner un vieillissement démographique et une baisse de la croissance économique³²³. Afin d'éviter une telle situation, le législateur devait intervenir.

³¹⁷ DUMONT (A.), *La justice en droit fiscal*, RFFP, nov. 2017, n°140, p. 283.

³¹⁸ MALAURIE (P.), *Le couple et le fisc*, Droit de la famille, janv. 2011, n°1, ét. 1.

³¹⁹ LAMBOLEY (C.), *La bataille de Sedan : 1870, la chute du second Empire*, Paris, 50 minutes, 2014, p. 32.

³²⁰ MAUREL (E.), *De la dépopulation de la France : étude sur la natalité*, Thèse, Paris, 1896, p. 5.

³²¹ VAN DE WALLE (E.), *La fécondité française au XIX^e siècle*, Communications, 1986, n°44, p. 35.

³²² ARDILLIER (M.), *Des avantages d'ordre pécuniaire de nature à favoriser la natalité*, Thèse, Paris, 1919, p.46.

³²³ BLANCHET (D.), *L'impact des changements démographiques sur la croissance et le marché du travail, faits, théories et incertitudes*, Revue Economie politique, 2001, vol. 111, p. 551.

122. C'est pourquoi dès 1883 des efforts furent faits pour obtenir des réformes favorables au développement démographique. Le gouvernement en 1901 crée une commission de la dépopulation³²⁴. C'est le début d'un véritable interventionnisme fiscal³²⁵. Ce phénomène permet à l'État d'ériger l'impôt comme un instrument traduisant d'une politique publique volontariste³²⁶. Il y a une volonté d'influer sur les comportements des citoyens. L'impôt est orienté en fonction des objectifs poursuivis par l'État dans l'intérêt général.

123. Ainsi, désirant établir une juste péréquation des charges fiscales et se basant sur les inégalités fiscales existantes entre les contribuables chargés de famille et les contribuables célibataires, le législateur pensa dès le début du XXe siècle à élaborer un impôt direct personnalisé avec une taxe progressive afin d'infléchir la tendance démographique. Il s'inspira du principe d'Adam SMITH selon lequel : « *l'impôt doit être réparti en fonction des facultés de chacun* »³²⁷. La première mesure incitative n'apparaîtra donc qu'avec la création de l'impôt général sur le revenu. La Première Guerre mondiale va confirmer la faiblesse démographique de la France. Son redressement à la fin de la guerre est alors conditionné par l'accroissement du nombre de mariages et de naissances. La situation se caractérise par la présence d'un nombre important de célibataires et de femmes sans enfant³²⁸. La publication du 10 février 1919 au journal officiel des statistiques de la population française a provoqué une vague de craintes pour l'avenir de la France³²⁹. Certains auteurs, tels que Michel ARDILLIER, considéraient que cet abaissement constant de la natalité allait conduire de façon inéluctable à la disparition de la Nation³³⁰.

124. C'est pourquoi, après la création de l'impôt sur le revenu, en même temps que la loi du 25 juin 1920 élevait la quotité des déductions et des réductions d'impôt motivées par la situation de famille des contribuables, elle instituait pour la première fois dans notre législation une mesure répressive à l'égard de certains contribuables n'ayant aucune charge de famille consistant en une surtaxe³³¹. En effet, les célibataires sans enfant de plus de trente ans ont vu le

³²⁴ BECCHIA (A), *Les milieux parlementaires et la dépopulation de 1900 à 1914*, Communications, 1986, n°44, p. 202.

³²⁵ ORSONI (G.), *L'interventionnisme fiscal*, Paris, PUF, 1995, p. 18.

³²⁶ LAURE (M.), *Science fiscale*, Paris, PUF, 1993, p.14.

³²⁷ SMITH (A.), *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Livre V, Chap. 2, 1776.

³²⁸ DAGUET (F.), *Un siècle de fécondité française. Caractéristiques et évolution de la fécondité de 1901 à 1999*, Paris, La documentation française, 2002, p.143.

³²⁹ HUBERT (M.), *Quarante années de la Statistique générale de la France 1896-1936*, Journal de la société statistique de Paris, t. 78, 1937, p. 193.

³³⁰ ARDILLIER (M.), *Des avantages d'ordre pécuniaire de nature à favoriser la natalité*, Thèse, Paris, 1919, p. 17.

³³¹ Loi du 25 juin 1920 portant création de nouvelles ressources fiscales, JORF du 26 juin 1920, p. 1017.

montant de leur impôt majoré de 25 %. De même, l'article 9 de la loi du 25 juin 1920 prévoit une majoration de 10 % en ce qui concerne les contribuables sans enfant, mariés depuis deux ans au moins. Cette surtaxe ne constitue pas une pénalité, mais est considérée comme une égalité des charges. Le législateur a accordé également des dégrèvements au contribuable ayant des charges de famille entraînant un « gain fiscal » à partir du premier enfant, ainsi que des déductions forfaitaires aux familles nombreuses et des exemptions qui varient selon la situation du contribuable. En réalité, la surtaxe ne frappait que 3 % des foyers sans enfant et les réductions sur le montant de l'impôt pour charges de famille atteignaient le plus souvent des sommes dérisoires. Ce défaut était dû au taux progressif de l'impôt général sur le revenu qui était excessif pour les hautes tranches et aux dégrèvements accordés à la base, qui entraînaient, d'une part, une exonération des petits revenus et d'autre part, une imposition dérisoire des revenus moyens. De plus, ce système créait une forte incitation seulement en faveur du premier enfant. Ainsi, les modifications successives des déductions forfaitaires pour charges de famille instituées entre 1920 et 1944 ont été inopérantes pour encourager une forte natalité³³².

2. L'accroissement démographique : une priorité

125. Après la défaite de 1940, les partis politiques issus de la Résistance ont mis l'accent sur la politique familiale et l'importance de favoriser la natalité. Il est indispensable, selon eux, d'adopter une logique incitative et nataliste³³³. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, en instaurant le système du quotient familial et en supprimant les déductions forfaitaires, le législateur donne à l'impôt sur le revenu sa forme actuelle. L'impôt sur le revenu devient à cette date un véritable outil d'incitation et de contrôle des situations familiales. L'imposition des revenus par foyer fiscal grâce au système du quotient familial est le résultat d'une volonté nataliste du gouvernement d'après-guerre, cherchant à soutenir la démographie. L'idée est de soulager les familles dans une période économiquement difficile durant laquelle il est impossible pour un grand nombre de Français d'élever plusieurs enfants sans une aide financière.

126. La France a adopté une véritable politique incitative à l'égard des familles. Elle était alors le seul pays d'Europe à passer d'un système de déduction à un système bien plus avantageux pour les familles³³⁴. Le vote de la loi du 31 décembre 1945 qui décide de la création

³³² MACE (E.), *La natalité et le fisc*, Thèse, Rennes, 1927, p. 67.

³³³ LANDAIS (C.), *Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité*, Économie publique, 2003/2, n°13, p. 15.

³³⁴ AYRAULT (J. M.) ET MUET (P. A.), *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2015, p. 13.

du système du quotient familial est la marque de cette politique familiale³³⁵. Le gouvernement a mis en place une véritable mesure destinée à assurer une croissance démographique. Il considère que « *le coût représenté par l'entretien des enfants réduit les revenus réels du contribuable. Ces dépenses sont retenues grâce au système du quotient familial. Plus le foyer comporte de personnes, plus il totalise de parts et plus l'impôt est allégé puisque le revenu net global est divisé par le nombre de part* »³³⁶. Il s'agit ainsi de taxer le niveau de vie plutôt que les seuls revenus des contribuables. Le quotient familial n'a pas seulement pour raison d'être de proportionner l'impôt sur le revenu aux charges de chaque foyer fiscal, son intérêt est de favoriser les mariages ainsi que les naissances. La création du quotient familial est une incitation fiscale indirecte qui va se développer.

127. En effet, à partir de la fin des années 1970, alors que les effets du « baby-boom » s'estompent fortement, le gouvernement fait voter en 1980 une loi accordant une part entière au cinquième enfant à charge³³⁷. Cependant, depuis 1945, les célibataires sans enfant sont moins nombreux, mais la France assiste au déclin des familles de trois enfants ou plus³³⁸. Ainsi, en décembre 1980, on assiste à un changement d'orientation politique, cette part entière est finalement accordée au troisième enfant en lieu et place du cinquième. Le troisième enfant fait désormais l'objet de l'incitation la plus forte avec un gain fiscal le plus élevé. L'État cherche à favoriser les familles nombreuses en apportant une aide plus importante aux familles ayant au moins trois enfants³³⁹. Or, selon l'étude réalisée en 2003 de Camille LANDAIS, la réforme du quotient familial introduisant la prise en compte d'un troisième enfant pour une part entière dans le calcul du revenu imposable a eu un effet positif, mais très lent et de faibles ampleurs. Elle aurait entraîné une hausse du nombre des familles à trois enfants de seulement 0,05 %, induisant une variation de 1 % de la réduction d'impôt pour un troisième enfant³⁴⁰. En 1986, le gouvernement CHIRAC a élargi l'application du quotient familial en attribuant une part entière à tous les enfants au-delà du troisième³⁴¹. Cette mesure permet à des familles nombreuses ayant des revenus moyens de ne plus être imposables. Cependant, l'avantage fiscal bénéficiait

³³⁵ Loi n° 45-0195 du 31 déc. 1945 portant fixation du budget général pour l'exercice 1946, JORF n°0001 du 1^{er} janv. 1946, p. 1455.

³³⁶ LA MARDIERE (C.) de, *Droit fiscal général*, 2^e éd., Paris, Flammarion, Paris, 2015, p. 131.

³³⁷ Loi n° 80-30 du 18 janv. 1980 de finances pour 1980, JORF n°0016 du 19 janv. 1980, p. 146 ; art. 4-I.

³³⁸ LATTES (G.), *L'effet du troisième enfant*, Economie et Statistiques, 1981, n°138, p. 69.

³³⁹ Annexe 27 : *Nombre de part du quotient familial*.

³⁴⁰ LANDAIS (C.), *Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité*, Économie publique, 2003, n°13, p. 18.

³⁴¹ Loi n° 86-1317 du 30 déc. 1986 de finances pour 1987, JORF n° 0303 du 31 déc. 1986, p. 15814.

essentiellement aux familles imposables les plus aisées. C'est pour cette raison qu'il a été plafonné³⁴².

128. En théorie, le quotient familial a pour fonction de répartir équitablement le poids de l'impôt entre les familles de taille différente, mais à niveau de vie égale. Il ne constitue pas un avantage ou une aide. De 1945, il n'a jamais été remis en cause par les gouvernements successifs. Cependant, il apparaît que la personnalisation de l'impôt est l'héritage d'une période d'après-guerre qui ne correspond plus à la réalité.

SECTION 2 : UN PRINCIPE DEVENU OBSOLÈTE

129. Dans la période d'après-guerre, la reconnaissance d'un modèle familial « traditionnel » est universelle. Dès le milieu des années soixante, le gouvernement français est confronté à la contestation de ce modèle par les nouvelles générations, considérants qu'il est en contradiction avec les nouvelles valeurs de la société. Le monde bouge et la structure conventionnelle de la famille est mise à mal. Marquée par la montée de l'individualisme, mais toujours considérée comme pourvoyeuse de solidarité, la famille n'a cessé d'évoluer³⁴³. La remise en cause de l'autorité paternelle et le désir d'une égalité entre les sexes sont devenus aujourd'hui des préoccupations dominantes. Le cadre traditionnel a complètement été bousculé. La configuration stable de la famille est en déclin. Elle n'est plus une cellule constituée d'un groupe d'individus, rassemblant plusieurs générations, ayant des liens de parenté. Cette définition simpliste ne représente plus celle du XXI^e siècle.

130. La famille est aujourd'hui une communauté d'individus réunis non seulement par des liens de parenté, mais également affectifs, qui créent entre eux une obligation de solidarité aussi morale que matérielle. Elle favorise le développement social, physique et affectif de ses membres³⁴⁴. La multiplication de structures atypiques de la famille comme les familles monoparentales, recomposées et homoparentales sont la démonstration que la famille est actuellement le fruit de relations construites principalement sur l'affection.

131. Face à ces bouleversements pouvant créer des situations complexes, le droit de la famille doit s'adapter de manière incessante à ces nouvelles configurations. Il correspond à une

³⁴² GLAUDE (M.), *L'originalité du quotient familial*, Economie et statistique, nov.1991, n° 248, p. 51.

³⁴³ FLAVIGNY (C.), *La famille, entre tradition et modernité*, Champ psychosomatique, 2007, n°47, p. 61.

³⁴⁴ DELIEGE (R.), *Anthropologie de la famille et de la parenté*, 3^e éd, Paris, A. Colin, 2011, 284 p.

évolution des valeurs que se donne la société. Les réformes fixent les directives morales et politiques par lesquelles sera défini ce que la société entend donner comme modèle familial³⁴⁵. Mais, force est de constater que ces réformes ont suivi l'évolution des mœurs. Le droit fiscal étant un droit de superposition³⁴⁶, il a donc vocation à s'appliquer à des situations déjà régies par le droit de la famille. Toutefois, il est important d'analyser si les principes régissant la personnalisation de l'impôt sur le revenu sont adaptés aux nouvelles mutations du couple (**§1**) et, plus généralement, à celles de la famille (**§2**).

§1 L'imposition commune face aux mutations du couple

132. Malgré le fait qu'il reste majoritaire, le schéma du couple dit « traditionnel » n'est plus un modèle unique. Le mariage n'est plus essentiel contrairement à avant, où il avait une place de pivot. Les formes d'union se sont diversifiées et les séparations se sont banalisées. C'est pourquoi le bien-fondé de l'imposition commune caractérisant le système de l'impôt sur le revenu pose de multiples questions. En effet, aujourd'hui, le fait de ne pas reconnaître le concubinage en matière d'impôt sur le revenu (A) crée des inégalités fiscales entre les couples (B).

A. La non-reconnaissance du concubinage

133. Sauf à envisager un foyer unipersonnel, l'impôt sur le revenu permet d'appliquer un barème progressif tenant compte de la réalité de la situation du foyer, dont la base est normalement le couple. Pour cela, il est nécessaire de procéder à son identification. Or, l'évolution des mentalités la rend difficile. En effet, même si la définition semble évidente « *deux personnes réunies dans une activité* »³⁴⁷, la question est plus délicate quand il s'agit d'envisager le couple sous l'angle juridique dès lors que des effets de droits y sont attachés³⁴⁸. La notion de couple ne fait l'objet d'aucune définition légale. Il est considéré comme une institution fondamentale sur laquelle repose la famille³⁴⁹. Le droit fiscal reconnaît juridiquement plusieurs formes de couple (1), mais il semble que certaines formes de vie

³⁴⁵ MILLARD (E.), *Famille et droit public : recherches sur la construction d'un objet juridique*, Thèse, Paris, LGDJ, 1995, p. 49.

³⁴⁶ DOUET (F.), *Précis de droit fiscal de la famille*, 20^e éd., Paris, LexisNexis, 2021, pp. 2-6.

³⁴⁷ LAROUSSE, *Concubinage*, Dictionnaire de la langue française, 2021.

³⁴⁸ AYRAULT (L.), *Le couple et l'impôt*, in « Refonder l'impôt sur le revenu ? », VAPAILLE (L.) (dir.), Paris, Harmattan, 2013, p.191-192.

³⁴⁹ CARBONNIER (J.), *Les personnes. La famille, l'enfant, le couple*, vol. I, Paris, PUF, 2017, p. 1137.

commune, principalement le concubinage, sont encore totalement ignorées par l'impôt sur le revenu (2).

1. Le couple et la notion de foyer fiscal

134. Aujourd'hui, seules deux formes d'union peuvent constituer la base d'un foyer fiscal en matière d'impôt sur le revenu : le mariage et le pacte civil de solidarité. Selon l'article 6-1 alinéa 2 du CGI, « *les personnes mariées sont soumises à une imposition commune pour les revenus perçus par chacune d'elles et ceux de leurs enfants et des personnes à charge mentionnées au premier alinéa* ». Le rattachement des époux au foyer est donc obligatoire sauf cas exceptionnels prévus à l'article 6-4 du même code³⁵⁰.

135. Avant la loi du 15 novembre 1999 instituant le pacte civil de solidarité³⁵¹, le mariage était la seule institution juridique du couple reconnue par l'impôt sur le revenu depuis sa création. Les modalités d'imposition des couples reposaient sur la distinction couple marié et couple en union libre. La loi de 1999 a modifié cette répartition. Les partenaires signataires d'un PACS pouvaient désormais faire l'objet d'une imposition commune à partir de la troisième année après l'enregistrement de leur PACS. Le législateur a aligné en 2005 leur situation sur celle des époux³⁵². Cet alignement du mariage et du PACS en matière d'impôt sur le revenu a effacé les dernières différences qui existent entre eux. La signature du PACS entraîne leur imposition commune en application de l'article 6-1 alinéa 3 du Code général des impôts. Par ailleurs, l'article 7 de ce code précise que les règles d'imposition, d'assiette et de liquidation de l'impôt sur le revenu ainsi que les règles relatives à la souscription des obligations déclaratives concernant les contribuables mariés s'appliquent dans les mêmes conditions aux contribuables pacsés.

136. Cependant, cette généralisation du rattachement des couples de droit au foyer fiscal conduit à déterminer s'il est opportun que les concubins ne constituent pas un foyer fiscal unique en matière d'impôt sur le revenu. En effet, l'existence d'une communauté de vie qui perdure apparaît comme le critère de rattachement des couples au foyer fiscal. Un couple qui partage une vie commune peut choisir entre le mariage et la vie hors mariage et, dans la

³⁵⁰ Depuis la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, celles-ci ont acquis le droit de contracter mariage ensemble et, par conséquent, à l'instar d'époux de sexe opposé, ils sont soumis à une imposition commune, JORF n°0114 du 18 mai 2013.

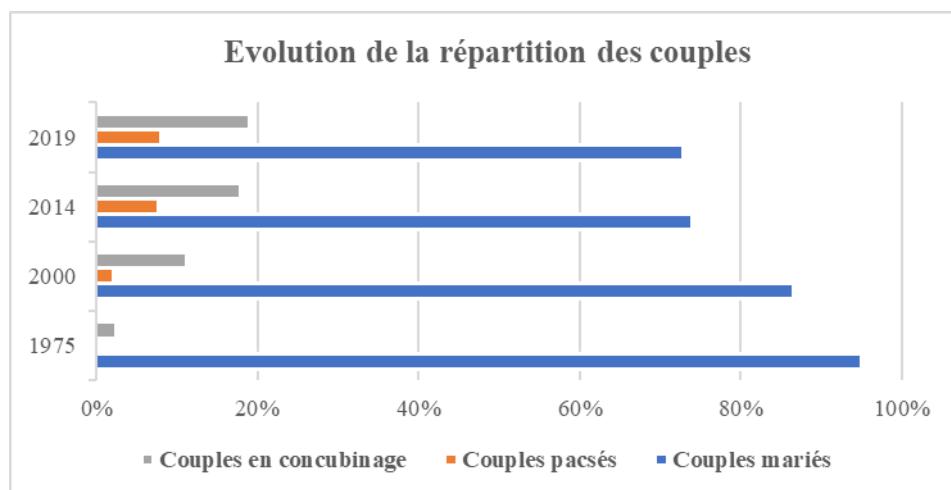
³⁵¹ Loi n° 99-944 du 15 nov. 1999, JORF n°265 du 16 nov. 1999, p. 3189.

³⁵² Loi n° 2004-1484 du 30 déc. 2004 de finances pour 2005, JORF n°304 du 31 déc. 2004, art. 8.

deuxième hypothèse, entre conclure un pacte civil de solidarité ou vivre en concubinage³⁵³. Seulement, deux personnes qui vivent ensemble en dehors d'une union légale ne peuvent pas constituer un seul et même foyer fiscal. Les modalités d'imposition à l'impôt sur le revenu ignorent totalement le concubinage. Pourquoi ne pas permettre une imposition commune des concubins à l'impôt sur le revenu ?

2. *Le concubinage et l'imposition commune*

137. Nul ne conteste aujourd'hui que le concubinage est un phénomène très répandu. S'agissant d'une situation de pur fait qui échappe à l'enregistrement, il est cependant difficile d'obtenir des chiffres exacts attestant avec précision sa fréquence. Nous pouvons cependant nous référer à quelques statistiques.



Source : INSEE, statistiques³⁵⁴

138. Vivre en concubinage a longtemps été une pratique ultra-minoritaire. En effet, selon les statistiques de l'INSEE se référant au début de l'année 2011 sur 32 millions de personnes majeures se déclarant en couple, 23 202 000 étaient mariées, soit 73,1 % ; 1 377 000 personnes étaient pacsées, soit 4,3 % ; et 7 millions de personnes vivaient en concubinage, soit 22,6 % des couples, sans pour autant partager une résidence commune dans tous les cas. De même, en

³⁵³ BRUNETTI-PONS (C.), *L'émergence d'une notion de couple en droit civil*, RTD civ. 1999, p. 27.

³⁵⁴ INSEE, Mariage, pacs, statistiques, 2021, (à voir sur : <https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/france/mariages-divorces-pacs/pacs/>).

1962, seuls 2,9 % des couples, vivant communément, n'étaient pas mariés, 2,6 % en 1975 et seulement 6,3 % en 1982. En 2019, c'était le cas pour plus de 19 % des couples³⁵⁵.

139. Avant la loi du 15 novembre 1999³⁵⁶, le concubinage n'était pas défini par la loi. Il désignait la situation d'un couple qui, sans être marié, vivait comme s'il l'était et en présentait l'apparence³⁵⁷. Usuellement, il représentait un couple composé d'un homme et d'une femme vivant en fait comme des époux. La doctrine employait les termes d'« union libre »³⁵⁸; de « cohabitation sans mariage»³⁵⁹ ou « de ménage de fait »³⁶⁰ et mettait l'accent sur la cohabitation et la communauté économique du couple pour déterminer une situation de concubinage entre deux personnes. De plus, la jurisprudence a établi que la liaison entre les concubins doit présenter un caractère monogamique³⁶¹.

140. Le concubinage a finalement été défini à l'article 515-8 du Code civil par la loi du 15 novembre 1999. Il « *est une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple* »³⁶². Si on se réfère à cette définition du concubinage donné par le Code civil, le concubinage implique une communauté de vie, communauté de toit et une communauté affective. La jurisprudence a établi deux éléments indispensables à la constitution du concubinage : la notoriété et la stabilité ; « *constituaien un concubinage les relations affectives et sexuelles anciennes, stables et notoires* »³⁶³. Cependant, à l'inverse du mariage ou du PACS, il s'agit d'une situation de fait qui ne crée aucun devoir ni obligation légale entre les membres³⁶⁴. Aucun statut légal ne régit les rapports entre les concubins. Ces derniers sont libres,

³⁵⁵ LERMECHIN (H.), WARMOËS (J.), *Mariage, Pacs, concubinage : à chaque âge son statut*, INSEE statistiques, 2020 (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/3306175>).

³⁵⁶ Loi n° 99-944 du 15 nov. 1999, JORF n°265 du 16 nov. 1999, p. 3189, art. 3.

³⁵⁷ CARBONNIER (J.), *Les personnes. La famille, l'enfant, le couple*, vol. I, Paris, PUF, 2017, p. 1451.

³⁵⁸ POULNAIS (M.), *Réflexions sur l'état du droit positif en matière de concubinage*, JCP G, 1973, I, p. 2574 ; LEVENEUR (L.), *Situations de fait et droit privé*, Thèse, Paris 1, 1989, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1990, p. 259.

³⁵⁹ MARTY-SCHMID (H.), *La situation patrimoniale des concubins à la fin de l'union libre. Étude de droit suisse, français et allemand*, Thèse, Lausanne, 1986, Librairie Droz, Genève 1986, p. 11.

³⁶⁰ RODIERE (R.), *Le ménage de fait devant la loi française*, RTD civ., 1959 p. 456.

³⁶¹ Cass. crim., 8 janv. 1985, n° 82-92.753, JCP G 1986, II, 20588, Bull. crim. 1985, n° 12.

³⁶² C. civ., art. 515-8.

³⁶³ CA Douai, 7^e ch., 1re sect., 12 déc. 2002, n° 01/03255.

³⁶⁴ Par ex : Cass. 1^{re} civ., 2 mai 2001, n°98-22.836, Rec. 2001, p. 1968, n° 324, Gaz. Pal, 2002, n°190, p. 27 : « *L'article 220 du Code civil, qui institue une solidarité de plein droit des époux en matière de dettes contractées pour l'entretien du ménage ou l'éducation des enfants, n'est pas applicable en matière de concubinage.* »

juridiquement autonomes. Il n'existe aucun lien de solidarité entre eux³⁶⁵. Le concubinage ne crée aucun lien entre les personnes qui restent juridiquement étrangères l'une de l'autre³⁶⁶.

141. Au regard de l'évolution des mœurs, le législateur a cependant eu tendance à opérer des rapprochements entre le mariage, le PACS et le concubinage dans un certain nombre de domaines. En effet, le droit civil et le droit social assimilent dans de nombreux cas les concubins aux époux ou aux partenaires pacsés. Par exemple, l'adoption de la loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a regroupé le contentieux patrimonial relatif aux couples pacsés ou aux concubins dans le bloc de la compétence d'attribution du juge aux affaires familiales, ce qui inclut le fonctionnement, la liquidation et le partage d'une indivision et les litiges d'ordre pécuniaire inhérents à la rupture de l'union libre survenue du vivant des deux membres du couple³⁶⁷.

142. Cependant, le droit fiscal ne tient compte que de la situation juridique des intéressés et se refuse à aligner le régime de l'imposition commune aux concubins³⁶⁸; exception faite de l'impôt sur la fortune immobilière³⁶⁹, reconnaissant l'existence d'un foyer fiscal en cas de concubinage afin d'éviter le recours à l'union libre pour alléger, voire éviter le prélèvement fiscal³⁷⁰. En matière d'impôt sur le revenu, l'imposition commune des concubins n'est toujours pas permise. Sur ce point, le Conseil Constitutionnel a refusé de comparer l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le revenu³⁷¹. Le régime applicable est donc toujours celui de l'imposition séparée pour les concubins³⁷². Chacun constitue un foyer fiscal séparé et fait l'objet d'une imposition distincte en qualité de célibataire, de divorcé ou de veuf.

143. Or, nous avons vu que l'imposition par foyer repose sur la notion de solidarité, l'interdépendance entre les membres du couple et l'existence d'une communauté d'intérêts. Ces éléments existent au sein du concubinage. En effet, dans un rapport rendu en mai 1998 par Irène

³⁶⁵ À la différence des époux, par ex : Cass. Civ. 1^{re}, 3 oct. 2018, n°17.26585 ; Cass. 1^{re} civ., 30 oct. 2006, n°03-19.317, Bull. civ. I, n°454.

³⁶⁶ Rép. min. CUQ, JOAN 24 nov. 1997, p. 4204, n°1913

³⁶⁷ Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, JORF n° 0110 du 13 mai 2009 ; COJ, art. L. 213-3.

³⁶⁸ MARDESSON (D.), *Le couple et l'égalité devant l'impôt sur le revenu*, JCP N, déc. 1987, n° 49, p.1014.

³⁶⁹ CGI, art. 964 ; Cons. Const. n° 81-133 DC du 30 déc. 1981, loi n° 81-1160 du 30 déc. 1981 de finances pour 1982, p. 3609, Rec. p. 41.

³⁷⁰ AYRAULT (L.), *Le couple et l'impôt*, in « Refonder l'impôt sur le revenu ? », VAPAILLE (L.) (dir.), Paris, Harmattan, 2013, p. 198.

³⁷¹ Cons. const. n° 2010-44 QPC du 29 sept. 2010, *M et Mme Mathieu*, JO du 30 sept. 2010, p. 17783, Rec., p. 259.

³⁷² VANEL (A.), *Justice fiscale et relation conjugale*, in « Justice fiscale (Xe-XXIe siècle) », CROUY-CHANEL (E.) de, GLINEUR (C.), HUSSON-ROCHCONGAR (C.) (dir.), Bruxelles, Bruylants, 2020, p. 282.

THERY intitulé « *Couple, filiation et parenté aujourd'hui* »³⁷³, l'auteure préconise au Garde des Sceaux de laisser une grande place aux libertés individuelles et de tenir compte de la valeur accordée à la volonté individuelle dans le mariage comme dans le PACS ou le concubinage ; considérant que ces formes d'unions reposent toutes sur une communauté de vie de couple stable, qui est l'élément constitutif essentiel de la famille. De même, certes, le foyer fiscal représente la famille dans sa dimension juridique, mais également dans sa dimension économique. Les revenus de l'ensemble des membres sont mis en commun. Le législateur tient compte du fait que les revenus perçus par les membres du foyer sont utilisés au profit de tous ceux qui le composent.

144. Force est de constater que le concubinage répond aux exigences de communauté d'intérêts et représente un élément constitutif d'une famille. Il a des affinités frappantes avec le mariage et le PACS, malgré l'absence d'un cadre juridique. « *L'union libre est une situation calquée sur le mariage* »³⁷⁴. Elle suppose l'existence d'une communauté qui perdure, une consommation charnelle, une cohabitation, la présence d'enfants et des imbrications des intérêts financiers comme un budget commun, des comptes bancaires joints et achats communs d'appartements, etc. Ainsi, le critère de délimitation du domaine du foyer fiscal est bien l'existence de la communauté d'intérêts qui existe entre les couples de droit et non de fait. Il semble alors que la fiscalité en matière d'impôt sur le revenu résiste à l'évolution des nouvelles formes de couple et des autres domaines du droit. Cette inadaptation conduit à des effets pervers créant une inégalité de traitement flagrante entre les couples.

B. Les limites d'une imposition commune

145. En matière d'impôt sur le revenu, le droit fiscal rejoint donc la conception traditionnelle du mariage issue du droit civil pour mieux écarter le concubin ; le couple de concubins est traité comme deux personnes célibataires. La législation n'offre pas d'option aux couples mariés d'un système d'imposition séparée, sauf dérogations strictement prévues par la loi³⁷⁵. À l'inverse, les concubins se voient traités de façon uniforme : quelle que soit la réalité de leur situation, ils

³⁷³ THERY (I.), *Couple, filiation et parenté aujourd'hui, Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée*, Paris, Odile Jacob, 1998 p.72.

³⁷⁴ HUET-WEILLER (D.), « *L'union libre* » (*La cohabitation sans mariage*), The American Journal of Comparative Law, vol. 29, 1981, n°2, p. 250.

³⁷⁵ CGI, art. 6-4 : l'imposition séparée des époux n'est possible que dans trois cas : « — lorsqu'ils sont séparés de biens et ne vivent pas sous le même toit ; — lorsque, étant en instance de séparation de corps ou de divorce, ils ont été autorisés à résider séparément ; — lorsque, l'un des époux ayant abandonné le domicile conjugal, ils disposent l'un et l'autre de revenus distincts. »

sont considérés par le droit fiscal comme des personnes isolées et dès lors soumis à imposition séparée sans pouvoir opter pour l'imposition commune. Ce système d'imposition ne fait pas l'unanimité³⁷⁶. Le choix de la personnalisation de l'impôt sur le revenu entraîne des inégalités fiscales entre les différents modes de conjugalité dénoncées depuis plusieurs années (1)³⁷⁷, mais également entre les couples mariés et pacsés (2). Leurs origines découlent de deux dispositifs : l'unité d'imposition choisie, le foyer fiscal et le mécanisme du quotient familial³⁷⁸.

1. Des inégalités de traitements selon les modes de conjugalité

146. Il existe de nombreuses divergences entre les couples mariés ou pacsés et les concubins. Ces derniers ne bénéficient pas du système du quotient conjugal. Lorsque les montants des revenus de chaque membre du couple sont quasiment identiques, l'impôt acquitté par les couples mariés, pacsés ou en union libre est le même. En revanche, les concubins ayant des ressources très différentes sont victimes du système actuel, ne pouvant réduire leur imposition qu'en se mariant ou en se pacsant. En effet, au sein d'un couple marié ou pacsé, lorsque les personnes ont des revenus très inégaux, le quotient conjugal leur permet d'acquitter un impôt plus faible que la somme des deux impôts qui résulteraient de déclarations séparées. Selon une étude réalisée par l'INSEE, en effectuant une déclaration commune de revenus, « *les couples mariés acquittent un impôt qui correspond à deux fois celui d'un individu célibataire disposant de son revenu moyen* »³⁷⁹. Cependant, il existe des situations où les personnes en union libre se retrouvent dans une condition fiscalement plus avantageuse que celle des autres couples.

147. Les concubins, imposés séparément, peuvent parfois bénéficier du système d'imposition actuel. C'est le cas notamment quand ils sont destinataires de dispositifs de redistribution en faveur des revenus modestes, qui prennent en compte le quotient conjugal et en modifient les effets.

148. Par exemple, le contribuable faiblement imposé bénéficie de la décote quand son impôt est inférieur à une certaine somme. Celle-ci ne s'applique que sur l'impôt dû par l'ensemble du foyer fiscal. Ainsi, les concubins ne bénéficiant pas d'une déclaration conjointe ont droit à deux

³⁷⁶ SULLEROT (E.), *Évolution sociologique de la famille et inadaptation du système fiscal*, in n° spécial « La famille et l'impôt », RFFP, 1986, n°14, p. 7 ; BIENVENU (J.-J.), *L'impôt sur le revenu et le droit de la famille*, in *ibid.*, RFFP, 1986, n°14, p. 69.

³⁷⁷ SULLEROT (E.), *Le statut matrimonial : ses conséquences juridiques, fiscales et sociales*, Conseil économique et social, 31 janv. 1984, n° 19970205/59 et 19970205/60.

³⁷⁸ MARDESSON (D.), *Le couple et l'égalité devant l'impôt sur le revenu*, JCP N, déc.1987, n° 49, p.1014.

³⁷⁹ AMAR (E.) et GUERIN (S.), *Se marier ou non : le droit fiscal peut-il aider à choisir ?*, Économie et Statistique, n° 401, 2007, p. 23.

décotes, soit une par déclaration fiscale, contrairement aux couples mariés, qui ne peuvent bénéficier que d'une décote. Dans ce contexte, il devient plus avantageux de vivre en union libre. « *Le mécanisme de la décote crée une zone de revenus au sein de laquelle il devient plus avantageux de vivre en concubinage et engendre une pénalité fiscale au mariage* »³⁸⁰.

149. De même, un couple peut perdre le droit à la décote en se mariant. Effectivement, en cas d'imposition conjointe, la somme des revenus du couple peut dépasser le plafond permettant l'avantage de la décote. Or, dans le cas où il existerait une différence importante de revenus entre les deux conjoints ou partenaires, l'un de deux aurait pu bénéficier de cette réduction s'il avait été imposé séparément. Dans ce cas, le montant de l'impôt payé par le couple marié ou pacsé est supérieur à celui des deux membres imposés séparément, puisque « *la perte due à l'absence de décote en couple dépasse le gain lié au quotient conjugal* »³⁸¹. Ainsi, lorsque le couple marié ou pacsé est monoactif ou lorsque les deux conjoints travaillent mais que leurs revenus respectifs sont très inégaux, le système de l'imposition commune par foyer fiscal des couples mariés reste favorable³⁸². Lorsque les revenus sont très inégaux, le taux d'imposition moyen reste moins élevé pour les couples bénéficiant d'une imposition commune que dans le cas où chacun des membres aurait été imposé sur ses revenus propres³⁸³. En revanche, il est important de souligner qu'aujourd'hui, il est de plus en plus fréquent que les deux époux ou partenaires pacsés exercent une activité professionnelle qui leur procure des revenus voisins³⁸⁴, ce système d'imposition les pénalise donc par rapport aux concubins qui se trouvent dans la même situation.

150. En outre, si l'idée selon laquelle le mariage permet de faire des économies d'impôt est largement répandue, il s'agit d'une idée reçue³⁸⁵. Il semble que les couples ne gagnent pas toujours à se marier ou se pacser³⁸⁶, notamment en présence d'enfant. En effet, celle-ci peut aussi conduire à optimiser les impôts des couples concubins en répartissant ces enfants entre eux au mieux du quotient familial ; ce qui est impossible pour les couples dits « légitimes »³⁸⁷.

³⁸⁰ CASTAGNE (S.), *Mariage, PACS, concubinage - Analyse comparative*, JCPN, 14 nov. 2008, n° 46, p. 1325.

³⁸¹ ANDRE (A.) et SIREYJOL (A.), *Imposition des couples et des familles : effets budgétaires et redistributifs de l'impôt sur le revenu*, INSEE analyses, nov. 2019, n°G2019/10, p. 17.

³⁸² AYRAULT (J.-M.) ET MUET (P.-A.), *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2015, p.34.

³⁸³ ANDRE (A.) et SIREYJOL (A.), *ibid*, nov. 2019, n° G2019/10, p. 17.

³⁸⁴ Annexe 2 : *Évolution de l'écart entre les salaires femmes/hommes*.

³⁸⁵ PERROTIN (F.), *Nouvelles conjugalités et fiscalité*, LPA, 21 mai 2010, n°101, p.8.

³⁸⁶ MARTEAU-LAMARCHE (M.), *Fiscalité et genre : Le droit fiscal est-il sexiste*, in « Bioéthique et genre », ZATTARA-GROS (A.-F.) (dir.),Paris, LGDJ, 2013, p. 297.

³⁸⁷ AMAR (E.) et GUERIN (S.), *Se marier ou non : le droit fiscal peut-il aider à choisir ?*, INSEE, Économie et Statistique, n° 401, 2007, p. 27 : v. graphique 1 et 2.

Les couples en union libre peuvent être fiscalement favorisés au regard de l’impôt sur le revenu en présence d’enfants grâce aux règles actuelles du système du quotient familial³⁸⁸. Lorsque les concubins ont des enfants, même s’ils ne peuvent compter un même enfant à charge deux fois, ils peuvent optimiser leur impôt en répartissant au mieux les enfants sur chacune de leurs déclarations, ce qui est impossible pour les couples mariés³⁸⁹.

151. Force est de constater que cette ignorance par la législation des couples concubins peut entraîner un meilleur traitement que celui des couples mariés ou pacsés. Avec l’adoption « mariage pour tous »³⁹⁰, les couples de mêmes sexes et de sexes différents ont accès à une palette de régimes différents. Le choix d’opter pour le concubinage, à défaut du PACS ou du mariage, peut s’avérer plus avantageux fiscalement selon les cas³⁹¹.

152. Face à ces inégalités, alors que certains auteurs craignent que la reconnaissance du concubinage entraîne la disparition de l’institution du mariage³⁹², d’autres prônent pour l’idée d’un droit fiscal commun du couple qui édicterait un ensemble de règles communes qui concernerait aussi bien les couples mariés ou pacsés que les couples de concubins³⁹³. Nous pouvons donc nous interroger sur un alignement du régime fiscal à l’impôt sur le revenu des concubins sur celui des autres couples³⁹⁴. En effet, le système d’imposition commune actuel repose sur la reconnaissance d’une vie à deux et d’une solidarité financière durable³⁹⁵, soit deux circonstances qui existent au sein d’un concubinage « notoire ». Sur le plan matériel, la situation des concubins n’est pas différente de celle des partenaires pacsés ou des époux mariés. Ils mettent de fait certains revenus en commun pour assurer le bon fonctionnement de la famille.

³⁸⁸ ALLEGRE (G.), PERIVIER (P.) et PUCCI (M.), *Imposition des couples en France et statut marital : simulation de trois réformes du quotient conjugal*, Sciences Po, OFCE Working Paper, 2019, n°05-2019.

³⁸⁹ CE, 20 déc. 2017, n° 397650, JurisData n° 2017-025990 ; DOUET (F.), *Quotient familial des concubins ayant des enfants communs*, Droit de la famille, 2018, n° 3, comm. 76.

³⁹⁰ Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, JORF n°0114 du 18 mai 2013, art. 14.

³⁹¹ VANEL (A.), *Justice fiscale et relation conjugale*, in « Justice fiscale (Xe-XXIe siècle) », CROUY-CHANEL (E.) de, GLINEUR (C.), HUSSON-ROCHCONGAR (C.) (dir.), Bruxelles, Bruylants, 2020, p. 282.

³⁹² BUFFELAN-LANOIRE (Y.), et LARRIBAU-TERNEYRE(V.), *Droit civil, Introduction, Biens, Personnes, Famille*, 21^e éd., Paris, Sirey, 2019, p. 882.

³⁹³ LABBEE (X.), *Un droit commun pour le couple*, mai 2007, in n° spécial « Reconstruire la famille », LPA, 20 déc. 2007, n° 254. LEMOULAND (J.-J.), *L’émergence d’un droit commun des couples*, in « Mariage-conjugualité, parenté-parentalité », FULCHIRON (H.) (dir.), Paris, Dalloz, 2009, p. 33.

³⁹⁴ Rappelons que la notion de « foyer fiscal » est une notion à géométrie variable en fonction des impôts. La situation des concubins est déjà prise en compte de manière directe pour le calcul de l’impôt sur la fortune immobilière en cas de « concubinage notoire » (Cons. Const. n°81-133 DC du 30 déc. 1981) et de la taxe d’habitation. De plus, l’administration fiscale admet le versement et la déduction à l’IR de pensions alimentaires entre concubins pour l’entretien des enfants.

³⁹⁵ HUGOUNENQ (R.), PERIVIER (H.) et STERDYNIAK (H.), *Faut-il individualiser l’impôt sur le revenu ?*, Lettre de l’OFCE, 2002, n° 216 ; FONTANA-CONTENT (J.), *La fiscalité des couples : une question de solidarité ?*, LPA, 12 nov. 2018, 2018.

Leur faculté contributive est donc comparable à celle des autres couples alors même que leur imposition est différente. De même, l'imposition commune est justifiée par une communauté de vie, condition également remplie par la définition même du concubinage. Notons cependant que pour accéder à l'imposition commune le critère de stabilité de l'union pour les partenaires pacsés a été abandonné depuis déjà seize ans³⁹⁶.

Cependant, la difficulté réside dans le fait que le concubinage repose sur une situation de fait très difficile à contrôler pour l'administration fiscale. Il lui est quasiment impossible de vérifier de façon incontestée la situation d'un état de concubinage.

2. Des inégalités de traitement au sein même des couples mariés ou pacsés

153. L'imposition commune au sein du couple marié ou pacsé pose également des difficultés. En effet, le choix du législateur de l'époque reposait sur le fait que seul le mari exerce une activité professionnelle. L'exercice d'une activité professionnelle par la femme mariée était l'exception. En 1962, les femmes devaient toujours demander l'autorisation de leur mari pour travailler. À cette époque, seulement 40 à 45 % des femmes ayant entre 30 et 50 ans étaient déclarées comme actives. Cette proportion a augmenté considérablement ces soixante dernières années, en atteignant un niveau supérieur à 80 %³⁹⁷. Ainsi, depuis ces soixante dernières années, le travail des épouses est devenu la norme³⁹⁸, sans pour autant que le législateur ne remette en cause le système d'imposition. Le fait que de plus en plus de femmes exercent une activité professionnelle entraîne une inégalité au sein même des couples légalement unis. En effet, l'imposition par foyer et le quotient conjugal consistent à fixer le barème d'imposition en fonction du revenu moyen du couple. Si les conjoints ont le même revenu, le revenu moyen par part est égal pour chacun et il n'existe pas de différence entre l'imposition individuelle et l'imposition commune. Les couples aux revenus égaux s'acquittent d'un impôt égal par rapport à une situation où il serait individualisé. Le quotient conjugal ne joue que lorsque les revenus sont inégaux, puisque va être appliqué un taux marginal d'imposition au revenu moyen du couple. Ainsi, lorsqu'ils sont inégaux, le mécanisme va permettre au foyer d'avoir un taux d'imposition moyen moins élevé que dans le cas où chacun des membres aurait été imposé individuellement. Cependant, le revenu le plus faible est

³⁹⁶ Loi n° 2004-1484 du 30 déc. 2004 de finances pour 2005, JORF n°304 du 31 déc. 2004, art. 8.

³⁹⁷ MALET (J.-M.), MARTINS (C.), GITTON (F.), *Forte hausse du taux d'activité des femmes en 50 ans*, INSEE Brèves d'aval, mars 2013, n° 69, 3 p.

³⁹⁸ INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES, *L'emploi des femmes depuis 1960*, mai 2018, n°03-2018, p.30.

pénalisé par un taux d'imposition supérieur à celui qui serait justifié par le revenu. En effet, le Conseil des prélèvements obligatoires a constaté « *le niveau élevé de taxation qui pèse sur le revenu du conjoint qui gagne le moins, en comparaison du niveau qui s'appliquerait si l'intéressé était célibataire ou si l'imposition était séparée* »³⁹⁹.

154. Ce constat entraîne un effet négatif sur l'activité professionnelle du conjoint dont le revenu est le plus faible, plus généralement celui des femmes. Selon INSEE, tous temps de travail confondus, les femmes touchent en moyenne 27,5 % de moins que les hommes⁴⁰⁰. De même, en 2014, trois femmes sur quatre gagnaient moins que leur conjoint⁴⁰¹. Elles contribuent en moyenne à seulement 36 % des revenus du couple.

155. Plusieurs travaux ont ainsi analysé l'effet désincitatif du quotient conjugal ou de l'imposition commune sur le travail des femmes. En 2003 déjà, Damien ÉCHEVIN faisait valoir que les femmes mariées ou pacsées inactives étaient frappées par une imposition bien plus forte que si elles étaient imposées séparément, « *ce qui aboutit à l'existence d'une « prime » à l'inactivité des femmes* »⁴⁰². Plusieurs études de l'OCDE ont également évoqué la question, notamment un rapport sur l'égalité femmes-hommes paru en 2015 soulignant que « *des taux d'imposition supérieurs pour le second apporteur de revenu dans le ménage réduisent l'activité des femmes* »⁴⁰³. Ainsi, l'imposition conjointe des couples et le mécanisme du quotient conjugal pénalisent plus fortement le travail des femmes que celui des hommes puisque les revenus les plus faibles sont le plus souvent ceux des femmes. Cette imposition caractérise donc une discrimination indirecte envers les femmes⁴⁰⁴.

156. Dans le même sens, il peut avoir une inégalité entre les couples « légitimes » ayant le même niveau de revenus lorsque certains sont biactifs et d'autres monoactifs. En effet, bien que les deux couples doivent régler le même montant d'imposition, les premiers travaillent deux fois plus que les seconds. La doctrine a dénoncé le maintien du principe de l'imposition par

³⁹⁹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, Paris, La Documentation française, mai 2011, p. 204.

⁴⁰⁰ INSEE statistiques, *Écarts de rémunération femmes-hommes : surtout l'effet du temps de travail et de l'emploi occupé*, juin 2020, n°1803 (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/4514861>).

⁴⁰¹ Annexe 2 : *Évolution de l'écart entre les salaires femmes/hommes* ; INSEE statistiques, *Ecarts de revenus au sein des couples*, mars 2014, n°1492, (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281400>).

⁴⁰² ÉCHEVIN (D.), *L'individualisation de l'impôt sur le revenu, équitable ou pas ?*, Economie et prévisions, 2003, n°160-161, p.150.

⁴⁰³ OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE France*, mars 2015, Synthèse, p. 10 ; v. également, OCDE, *Atteindre l'égalité femmes-hommes : Un combat difficile*, fév. 2018, 67 p.

⁴⁰⁴ MARTY (C.), *Un impôt juste pour une société juste*, Fondation Copernic, Paris, Syllepse, 2014, p. 76 ; LEMIERE (S.), *Le partage entre emploi et famille et entre femmes et hommes : Une question de politiques...*, Regards croisés sur l'économie, 2014, n°15, p. 237.

foyer eu égard à l'évolution du statut de la femme, considérant que le système ne favorise pas le travail des deux personnes composant le couple⁴⁰⁵. Elle dénonçait l'obligation pour les époux de constituer un foyer fiscal unique alors que la femme mariée affirmait progressivement son autonomie financière au sein de la famille et plus largement au sein de la société⁴⁰⁶. La conjugualisation de l'impôt sur le revenu peut être vue comme un frein à l'émancipation des femmes. Elle revient donc à « *accorder une « prime » à l'inégalité de revenu dans les couples* »⁴⁰⁷. Il incite à la configuration dans laquelle l'homme apporte les revenus du couple et la femme reste au foyer sans apport de ressources propres. L'imposition commune a donc un effet dissuasif sur le travail des femmes.

Le constat de ces différents traitements fiscaux entre les couples et, au sein même du couple, nous amènera plus tard à nous interroger sur la disparition du quotient conjugal et sur la nécessité d'une individualisation de l'impôt. Mais au-delà du couple, l'imposition par foyer à l'impôt sur le revenu entraîne d'autres inégalités au regard des mutations de la famille.

§2 L'imposition par foyer face aux mutations de la famille

157. Les évolutions récentes de la société, particulièrement de la famille (A), des mentalités et des mœurs, l'individualisme et la recherche de l'égalité en tout domaine, l'affranchissement de toute contrainte au profit d'une liberté et d'une plus grande autonomie ont bouleversé l'ordre juridique⁴⁰⁸. Or, il semble qu'en matière fiscale, le législateur n'ait pas encore pris la mesure de cette réalité (B).

A. Les nouvelles structures de la famille

L'héritage d'une époque, où la famille se résumait à un chef de famille sous l'autorité duquel se trouvent sa femme et ses enfants, est désuet (1). Les nouvelles évolutions de la famille ont conduit le législateur à intervenir dans une logique normative et sociale (2).

⁴⁰⁵ SINGLY (F.), *Fortune et infortune de la femme mariée. Sociologie de la vie conjugale*, Paris, PUF, 1997, cop. 1987, p. 178. CHAMPENOIS (G.), *La loi du 23 décembre 1985 relative à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux*, Defrénois, 1986, p. 545 ; AYRAULT (J. M.) ET MUET (P. A.), *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2015, p.27.

⁴⁰⁶ CAVALIER (C.), *L'organisation du patrimoine du couple à l'épreuve du droit fiscal*, Thèse, Bordeaux IV, déc. 2013, p. 39.

⁴⁰⁷ GROBON (S.), SKANDALIS (D.), *Quotient familial, quotient conjugal, impôt individualisé : quels sont les enjeux du débat ?*, Regards croisés sur l'économie, 2014, n°15, p. 254.

⁴⁰⁸ PLUYETTE (G.), *Rapport, Jurisprudence- Mariages*, Gaz. Pal., 22 mars 2007, n° 322005, p. 10.

1. Le déclin de la « famille traditionnelle »

158. Jusqu'à la fin des années 60, la famille dite « traditionnelle » est considérée comme une institution stable et solide. Elle ne s'organisait qu'autour du mariage et de la notion de « chef de famille ». Elle est composée d'enfants, d'un homme et d'une femme qui se distinguaient nettement par leurs rôles. L'article 213 du Code civil prévoyait ainsi que le « mari » était le « chef de famille ». C'est sur lui que reposait la responsabilité de la famille vis-à-vis de la société⁴⁰⁹. La loi du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale est ensuite venue supprimer cette notion⁴¹⁰. L'abandon de cette référence et les aspirations grandissantes à l'égalité ont progressivement entraîné une égalisation des positions de l'enfant, mais également des hommes et des femmes, à la fois au sein de la société et au sein de la cellule familiale. Les familles, ainsi que les valeurs qu'elles sous-tendaient, ont progressivement changé. Elle n'est plus nécessairement composée des enfants et de deux parents, unis par les liens du mariage. Elle est aujourd'hui difficile à définir à cause des profondes mutations qu'elle a connues.

159. Depuis les années 1980, la famille « traditionnelle » est en déclin, alors que de nouvelles formes de familles voient le jour. La famille est fragile et mouvante : les couples se composent, se décomposent et se recomposent. Les individus souhaitent organiser librement leur mode de vie et la gestion de leurs biens⁴¹¹. La vie familiale échappe à l'emprise de l'État. Il y a une privatisation du mode de fonctionnement de la famille. Pour les juristes français, il s'agit de familles de fait, de familles naturelles formées par des personnes non mariées et leurs enfants, s'opposant à la famille légitime fondée sur le mariage, créatrice de liens de parenté et d'alliance⁴¹². De ce fait, la diversité des formes de famille s'est imposée⁴¹³. Les modes de vie familiaux se sont donc modifiés. Il y a moins de mariages et ceux-ci sont plus tardifs. Aussi bien le nombre d'enfants nés hors mariage s'est accru que le nombre d'adoption. Parallèlement, les divorces ont augmenté, ainsi que le nombre de nouvelles familles avec un ou des enfants nés d'un mariage précédent. Le nombre de parents isolés, principalement des femmes, augmente. Ainsi, « *la cohabitation et les naissances hors mariage deviennent un mode normal dans la vie de couple et de la famille* »⁴¹⁴. Les divorces, les remariages sont de plus en plus

⁴⁰⁹ GAUCHET (M.), *Mutation de la famille et ses incidences*, Revue Lacanienne, 2010, n°8, p.18.

⁴¹⁰ Loi n° 70-459 du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale, JORF n°129 du 5 juin 1970, p. 4161, art.2.

⁴¹¹ CHATAIN (L.), *Le PAS : une affaire de famille*, AJ Famille, 2018 p. 598.

⁴¹² RUBELLIN-DEVICHI (J.), *La condition juridique de la famille de fait en France*, JCP G, 7 mai 1986, n° 19, doc. 3241.

⁴¹³ Notons notamment qu'afin de mettre en avant le caractère pluriel de la famille, le gouvernement français, en mars 2016, avait notamment rebaptisé le ministère de la Famille en ministère *des Familles*.

⁴¹⁴ INSEE, *Couples et familles*, 2015, Insee Références, p. 90, (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2017528>).

courants, alors même que le mariage se fait de plus en plus rare. La mutation de la famille avec l'accroissement des divorces, le développement du concubinage et des naissances hors mariage a fragilisé le couple conjugal⁴¹⁵.

160. Les « nouvelles » formes de vie en famille sont ressenties comme créatrice de droits et d'obligations alors même que certaines ne sont pas juridiquement reconnues. Les rôles et les statuts se redéfinissent et se réinventent, sans cesse. Selon le Professeur Hugues FULCHIRON, « *les frontières entre le droit et le fait s'effacent ; le « ressenti obligationnel » du lien familial n'est pas lié à une réalité juridique* »⁴¹⁶. Toute la difficulté est d'assurer un minimum de pérennité. Selon un rapport annuel rendu en 2020, permettant d'esquisser le profil des familles sur le territoire français, l'INSEE a conclu « *qu'en 2018 en France hors Mayotte, 14,1 millions d'enfants de moins de 18 ans vivent dans une famille. 68 % des mineurs vivent dans une famille « traditionnelle », 21 % dans une famille monoparentale et 11 % dans une famille recomposée. Entre 2011 et 2018, la part des familles « traditionnelles » diminue alors que celle des familles monoparentales croît* »⁴¹⁷. Nous retrouvons ainsi principalement trois types de structures familiales : la famille « traditionnelle », la famille monoparentale ainsi que la famille recomposée.

161. Les familles monoparentales peuvent être définies comme « *comprenant un parent isolé et un ou plusieurs enfants célibataires* »⁴¹⁸. Dans les années 1960, le veuvage était la principale cause de la monoparentalité⁴¹⁹. Cependant, les événements entraînant la monoparentalité ont depuis évolué. En effet, 79 % des familles monoparentales sont issues d'une rupture d'union, qu'elle soit issue d'un mariage, d'un pacs ou d'une union libre. Toutefois, les séparations concernent aujourd'hui plus de parents vivant en union libre que de parents mariés, illustrant ainsi la désaffection pour le mariage au profit du concubinage. La deuxième cause de monoparentalité, représentant 15 % des cas, est la naissance d'enfant en l'absence d'union. Il s'agit généralement de femmes devenues mères sans avoir eu de conjoint.

⁴¹⁵ INSEE, *Mariages - Pacs – Divorces, Tableaux de l'économie française*, Références, 2020, p. 28. Les divorces représentent aujourd’hui un mariage sur deux et les unions libres représentent en moyenne 39 % des unions, (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/4277624?sommaire=4318291>).

⁴¹⁶ FULCHIRON (H.), « *La famille a vingt ans* » - Le « *lien familial* », Droit de la famille, déc. 2016, n° 12, dossier 50.

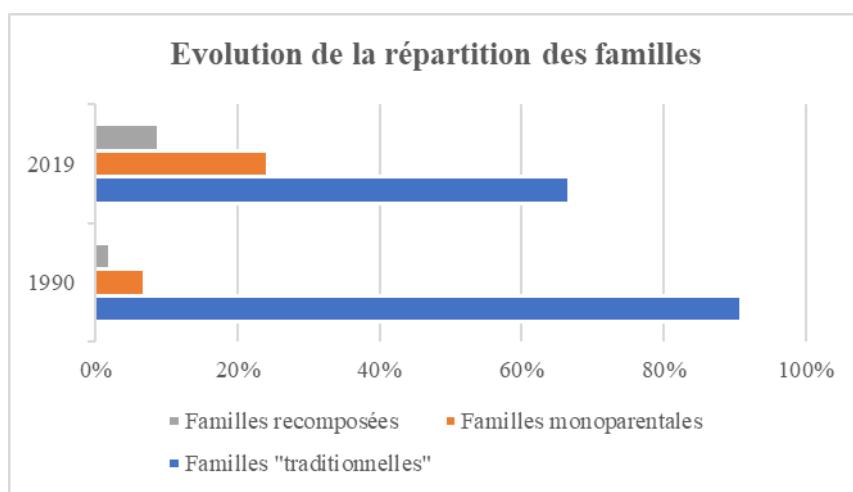
⁴¹⁷ INSEE, *Mariages - Pacs – Divorces, Tableaux de l'économie française*, Références 2020, JCP N, 24 janv. 2020, n° 4, act. 27.

⁴¹⁸ INSEE Définitions, *Famille monoparentales*, (<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1936>).

⁴¹⁹ GAUTHIER (G.), *Familles monoparentales, familles recomposées : un défi pour la société française*. JCP N, 14 juil. 2006, n° 28, act. 489 ; *Rapport d'information au Sénat n°388 sur l'activité de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes pour l'année*, 13 juin 2006.

De plus, 6 % des cas seulement résultent du décès du conjoint. Le veuvage est une cause de monoparentalité devenue marginale face à l'augmentation des séparations et la diminution de la mortalité aux âges relativement jeunes⁴²⁰.

162. Cette croissance de la monoparentalité va de pair avec la constitution des familles recomposées. « *La monoparentalité n'est le plus souvent qu'une situation transitoire et les parents qui se sont séparés assez jeunes reprennent généralement au bout d'un certain temps une vie de couple avec un nouveau conjoint ou compagnon* »⁴²¹. La recomposition familiale débute au moment où un parent d'enfants nés d'un premier mariage, d'un concubinage ou PACS s'unit et cohabite avec un nouveau partenaire. Dans ce contexte, l'un des adultes n'est pas le parent biologique de l'un des enfants et le parent absent du foyer garde l'exercice de son autorité parentale et sa place est pleinement reconnue par le droit⁴²², notamment depuis la loi du 4 mars 2002⁴²³.



*Source : INSEE, enquête sur les familles de 1990 et de 2019*⁴²⁴

163. Ainsi, la monoparentalité et la recomposition familiale se sont imposées comme des sujets de société que le droit doit régir. En effet, de nombreuses familles présentent aujourd'hui une décomposition familiale avec en corollaire une recomposition. Ce pluralisme familial est

⁴²⁰ BUISSON (G.), COSTEMALLE (V.), DAGUET (F.), *Depuis combien de temps est-on parent de famille monoparentale ?*, INSEE Première, n°1539, 3 mars 2015, 4 p. COURTHIAL (M.), GICQUIAUX (C.), *Un enfant sur trois vit dans une famille monoparentale ou recomposée*, INSEE Flash, n°86, 14 janv.2020, 2 p.

⁴²¹ GAUTHIER (G.), *Familles monoparentales, familles recomposées : un défi pour la société française*. JCP N, 14 juil. 2006, n° 28, act. 489 ; *Rapport d'information au Sénat n°388 sur l'activité de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes pour l'année*, 13 juin 2006.

⁴²² REBOURG (M.), *Familles recomposées et liens interpersonnels*, JCP N, 10 mai 2013, n°19, p. 112.

⁴²³ Loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, JORF n°54 du 5 mars 2002, p. 4161.

⁴²⁴ INSEE, *en 2019, 800 000 beaux-parents habitent avec les enfants de leur conjoint*, Références, juil. 2020, n°1806, *les familles « recomposées » en 1990*, janv. 1994, n° 286.

né de la place de plus en plus grande des principes de liberté et d'égalité, renforcés par des textes internationaux, notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950⁴²⁵.

164. « *La liberté, toujours plus recherchée, l'exacerbation de la volonté et de l'individualisme, forment l'admission de nouvelles structures familiales* »⁴²⁶. Désormais, chaque personne construit sa famille selon des aspirations individuelles appelant à une flexibilité et à des transformations impératives du droit.

2. Les évolutions du droit privé

165. Le droit de la famille retient en général la parenté et l'alliance comme fondement de la famille qui font naître un certain nombre d'obligations et, dans laquelle doit régner une entraide. Or, le droit de la famille a dû évoluer afin d'énoncer des règles assurant le respect de certains principes et le maintien d'un ordre public familial, tout en garantissant l'autonomie de la volonté des individus. Les relations familiales se déterminent non plus en fonction des liens de sang, mais en fonction des préférences de chacun⁴²⁷. « *Le devoir d'entraide est peu à peu lié à la qualité de la relation interpersonnelle entre les membres du foyer, ainsi qu'à l'évaluation de la satisfaction et des récompenses apportées par la relation elle-même* »⁴²⁸. L'existence d'une relation familiale ne suffit plus. Il faut désormais qu'elle soit qualitative et qu'elle apporte un certain nombre de satisfactions. La famille varie en fonction des affections et des déceptions. Dans une famille recomposée, le beau-parent peut être plus proche de l'enfant de son époux que de son propre enfant né d'une première union. Dans ce cas, l'obligation familiale devient naturelle et l'entraide se fait selon le ressenti de chacun et le lien personnel qui les unit. En cinquante ans, en matière de droit de la famille, le législateur a pris en compte ces évolutions sociales et s'est ainsi attaché à les reconnaître. Le cadre s'est assoupli. La famille dans son ensemble est reconnue. Les évolutions récentes ont permis aussi bien la reconnaissance des enfants naturels ou adultérins, la création du mariage pour « tous » qu'un élargissement des régimes matrimoniaux.

⁴²⁵ Conv. EDH, art. 8 : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ». CEDH, 13 juin 1979, n° 6833/74, *aff. Marckx c/ Belgique* ; CEDH, 27 oct. 1994, n° 18535/91, *aff. Kroon c/ Pays-Bas* : La Cour a considéré que l'art. 8 de la Conv. EDH vise tant la famille légitime que naturelle.

⁴²⁶ FERRAND (F.), *Droit de la famille et obligations alimentaires*, RIDC, 2013, p. 642.

⁴²⁷ BLANCHARD (C.), *Solidarités familiales imposées ou volontaires ?*, Droit de la famille, juin 2016, n°6, p. 18.

⁴²⁸ DECHAUX (J.-H.), *Réalités et limites de l'entraide familiale*, in « Repenser la solidarité : l'apport des sciences sociales », PAUGAM (S) (dir.), Paris, PUF, 2015, p. 214.

166. De son côté, le droit social a eu vocation de coller aux situations de fait afin de répondre à un souci d'égalité. Pour apprécier les ressources d'un couple et sa capacité contributive, il assimile les concubins aux couples mariés⁴²⁹ et reconnaît les parents isolés afin d'accorder à ce statut des avantages. Par conséquent, le mariage et la famille dite « légitime » ne sont plus des préférences du droit social. Désormais, il a plusieurs modèles de familles placés sur un pied d'égalité.

167. Dans cette perspective pluraliste, l'égalité a un statut bien particulier. Elle est le moyen d'assurer une complète neutralité dans l'exercice des choix individuels⁴³⁰. La recherche de cette égalité, ou parfois simplement d'équité par le droit, se résume à résoudre l'équation de la conciliation de liens d'affection qui sont nés dans une famille, recomposée ou non, avec les règles civiles et fiscales. Ainsi, la formule exprimée par le Doyen Jean CARBONNIER : « *À chacun sa famille, à chacun son droit* »⁴³¹ reste d'actualité. Mais, même si le droit civil est devenu flexible, soucieux des réalités sociales et des libertés individuelles, il semble que le droit fiscal en matière d'imposition personnelle ait, quant à lui, encore quelques lacunes.

B. Les limites d'une imposition fondée sur un modèle unique

168. Le droit fiscal a vocation à s'appliquer à des situations déjà régies par d'autres branches du droit⁴³². Ainsi, toutes les problématiques se posant en droit de la famille devraient revêtir une dimension fiscale. Comme nous l'avons vu, de nouvelles formes de vie familiale se sont développées ces cinquante dernières années, les liens se sont modifiés et les mentalités ont évolué. Le cadre familial s'est élargi, les solidarités économiques se sont estompées et l'indépendance économique des femmes a augmenté le niveau de vie des familles. Or, le droit de la famille a intégré ces changements et le droit fiscal ne doit pas échapper à cette tendance. En effet, l'impôt sur le revenu français s'applique sur l'ensemble des revenus des personnes composant le foyer fiscal duquel sont déduites un certain nombre de charges. Les systèmes du quotient conjugal et du quotient familial permettent la prise en compte du couple et du nombre d'enfants fiscalement à charge. Le rattachement de toutes les personnes composant le foyer fiscal implique que les revenus de chacun soient cumulés pour la détermination de l'impôt.

⁴²⁹ Par exemple, pour calculer les prestations sous condition de ressources, est pris en compte la masse des ressources des concubins, comme masse des ressources des couples mariés, ce qui a abouti à créer une obligation alimentaire vis-à-vis de beaux-enfants, vis-à-vis desquels le concubin n'a aucune d'obligation alimentaire.

⁴³⁰ MAYAUX (L.), *L'égalité en droit civil*, JCP G, sept. 1992, n° 39, doc. 3611.

⁴³¹ CARBONNIER (J.), *Essai sur les lois*, Paris, LGDJ, 2014, p. 171.

⁴³² CASTAGNÈDE (B.), *Nature et caractères du droit fiscal*, Droit fiscal, juin 2007, n° 25, n° hors-série.

L'administration fiscale divise le revenu imposable par le nombre de parts puis applique le barème progressif de l'impôt par part, pour enfin le multiplier par le nombre de parts afin de déterminer l'impôt total dû⁴³³. Le but est d'appliquer une imposition en fonction de la capacité contributive. Pour un même revenu, les foyers avec enfants ont une capacité contributive plus faible que ceux sans enfant. Il s'agit de les imposer à un taux plus faible. Le système de quotient familial « *détermine à quels niveaux de revenus respectifs les foyers avec enfants et les foyers sans enfants sont considérés comme ayant une capacité contributive équivalente* »⁴³⁴. Ainsi, tous les contribuables soumis à l'impôt sur le revenu peuvent bénéficier de l'avantage fiscal visant à tenir compte de leur situation personnelle et de leurs charges de famille. Ces dernières sont déterminées en fonction des personnes rattachées au foyer fiscal du contribuable⁴³⁵.

169. Toutefois, cette « familiarisation » de l'impôt sur le revenu pose aujourd'hui quelques interrogations. Le système actuel est accusé selon les situations de favoriser ou de défavoriser certains foyers. Les importantes évolutions qu'ont connues les familles ces dernières décennies rendent difficile la détermination des personnes à charge et pose des difficultés dans le cas des familles recomposées (1). En outre, nous pouvons reprocher au système de favoriser les familles biactives au détriment des familles monoparentales (2).

1. Des inégalités entre les familles « traditionnelles » et les familles recomposées

170. Selon l'article 193 du Code général des impôts, le quotient familial est calculé en fonction de la situation personnelle du contribuable et des charges de famille⁴³⁶. En cas de séparation des parents et de résidence alternée, la charge de l'enfant est présumée comme également répartie entre les deux parents.

171. La notion d'enfant à charge est formellement définie à l'article 196 du Code général des impôts : « Sont considérés comme étant à la charge du contribuable, que celle-ci soit exclusive, principale ou réputée également partagée entre les parents, à la condition de n'avoir pas de revenus distincts de ceux qui servent de base à l'imposition de ce dernier : 1° Ses enfants âgés de moins de 18 ans ou infirmes ; 2° Sous les mêmes conditions, les enfants qu'il a recueillis à son propre foyer ». Cette notion ne suppose pas l'existence daucun lien juridique de filiation.

⁴³³ DOUET (F.), *Quotient familial : règles de rattachement d'un enfant à un foyer fiscal*, Droit fiscal, 29 sept. 2011, n° 39, comm. 527.

⁴³⁴ CHATAIN (L.), *Le prélèvement à la source : coup de vent sur la paix des familles*, Dalloz, 2018, p. 2244.

⁴³⁵ CGI, art. 196, 6-3 et 196 A bis : ces articles définissent les personnes pouvant être considérées à charge, ou rattachées, au sens de l'impôt sur le revenu.

⁴³⁶ CGI, art. 193.

L'enfant peut être légitime, naturel, adoptif ou simplement recueilli⁴³⁷. Il peut s'agir ainsi de l'enfant du conjoint ou du concubin⁴³⁸.

172. Fiscalement, le rattachement repose sur la solidarité familiale issue du droit civil qui traite de l'obligation alimentaire⁴³⁹. La notion d'enfant à charge repose sur trois critères cumulatifs : le contribuable doit assumer les besoins matériels, intellectuels et moraux de l'enfant⁴⁴⁰. Le rattachement est possible s'il répond aux besoins matériels et financiers et s'il a une responsabilité effective et éducative de l'enfant. « *L'enfant à charge s'entend de celui dont le contribuable assume la charge d'entretien à titre exclusif ou principal* »⁴⁴¹. Une abondante jurisprudence a dû préciser les critères de mise en jeu de ces dispositions, notamment dans les hypothèses de conjoints séparés avec enfant, ou de familles recomposées⁴⁴². En cas de séparation du couple, les enfants sont considérés, jusqu'à preuve du contraire, comme étant à la charge du parent chez lequel ils résident à titre principal⁴⁴³. En cas de résidence alternée au domicile de chacun des parents, les enfants mineurs sont réputés être à la charge égale de l'un et de l'autre parent⁴⁴⁴. Cependant, en présence d'un couple recomposé auquel un ou plusieurs enfants sont rattachés fiscalement, on assiste à la création de « *foyers fiscaux recomposés* »⁴⁴⁵. Dans le cadre d'une famille recomposée, le beau-parent pourra alors déclarer son l'enfant de son conjoint, partenaire ou concubin, s'il en assume la charge exclusive, au titre des personnes à charge dans sa déclaration d'impôts quel que soit le mode de conjugalité du couple recomposé⁴⁴⁶. Le beau-parent va pouvoir augmenter son quotient familial, en rattachant fiscalement son bel-enfant.

173. Le problème réside dans ce cas dans la détermination de l'exclusivité de la charge de l'enfant lorsque le couple n'est ni marié ni pacsé. En effet, les couples mariés ou pacsés déposent une seule déclaration d'impôts ; ainsi les personnes à charge d'une personne mariée

⁴³⁷ MIGNON (E.), *Quotient familial et notion d'enfant recueilli. Laissez venir à moi les petits-enfants*, RJF, 2000, p. 3.

⁴³⁸ REBOURG (M.), *La notion d'enfant à charge dans les familles recomposées*, RDSS, 1998, p. 402.

⁴³⁹ HERAUD (J.), *L'enfant, l'âge et le droit fiscal*, LPA, 18 juil. 2007, n°14301, p. 3.

⁴⁴⁰ Rép. min., JO AN Q, 31 juil. 1989, p. 3415.

⁴⁴¹ JADAUD (B.), *Enfant à charge et fiscalité*, JCP N, 5 oct. 2001, n°40, p. 1476 ; CGI, art. 193 ter ;

⁴⁴² CE, 6 janv. 1969, n° 73171, Droit fiscal, 1969, n° 6, comm. 207 ; CE, 19 mars 1975, n° 96167, RJF, 1975, n° 227 ;

⁴⁴³ CGI, art. 194-1 ; CE 29 oct. 1965, n° 55918, Droit fiscal, 1965, n°48, comm. 1140.

⁴⁴⁴ CE, 1^{er} oct. 2018, n°421941, Droit fiscal, 2018, n° 42 à 43, comm. 422 ; CE, 16 sept. 1998, n° 151208, RJF, 1998, n° 1250.

⁴⁴⁵ DOUET (F.), *Les foyers fiscaux recomposés*, JCP N, 10 mai 2013, n° 19, p. 1131.

⁴⁴⁶ CE, 7 janv. 2000, n° 203069, *M. Navarro*, Droit fiscal, 2000, n° 10, comm. 179 ; CE 9 juil. 2009, n° 296532, *Mme Fumet*.

ou pacsée le sont forcément de son conjoint ou de son partenaire⁴⁴⁷. Ici, le critère d'exclusivité ne soulèvera pas de difficulté puisqu'elle pèsera fiscalement sur le parent et le beau-parent. En revanche, dans le cas d'un concubinage où le beau-parent recueille à son foyer les enfants de son concubin, le critère d'exclusivité peut être considéré comme un frein aux familles recomposées, où la prise en charge du beau-parent sera, dans la majorité des cas, conjointe à celle du parent. La condition d'exclusivité en matière de qualification d'enfant à charge en famille recomposée a été tranchée à plusieurs reprises par la jurisprudence⁴⁴⁸. Le beau-parent pourra rattacher les enfants de son concubin que s'il assure effectivement et exclusivement les besoins matériels des enfants, si le parent ne peut pas subvenir à l'entretien de ses propres enfants⁴⁴⁹. Le rattachement ne peut se faire par simple opportunité.

174. La jurisprudence accepte de considérer qu'un contribuable a exclusivement contribué à l'entretien et à l'éducation des enfants de son concubin lorsque celui-ci dispose de revenus modiques. Elle s'est interrogée sur la question de revenus considérés comme modiques et en a conclu que ce seuil se situe aux alentours de 7 500 euros par an, considérant qu'une personne percevant de tels revenus peut difficilement subvenir à ses propres besoins ou à ceux de ses enfants⁴⁵⁰. Si cette personne a des enfants et vit en concubinage, cela permet de supposer que les besoins matériels de ces enfants sont assumés effectivement et exclusivement par son concubin. En revanche, dans le cas où le concubin, parent des enfants, perçoit des allocations familiales destinées aux enfants et dépassant le seuil déterminé par la jurisprudence, le contribuable ayant recueilli les enfants de son concubin ne peut rattacher les enfants à son foyer fiscal puisqu'il ne saurait être considéré comme contribuant exclusivement à leurs besoins matériels et financiers⁴⁵¹. Ainsi, cette condition d'exclusivité est une véritable limite à l'invocation de la notion de personne à charge pour les familles recomposées⁴⁵².

⁴⁴⁷ MARTIAL (A.), *L'argent dans les familles recomposées*, in Dossiers d'études « Allocations familiales », CNAF, n° 29, 2002.

⁴⁴⁸ DOUET (F.), *Quotient familial d'un concubin ayant recueilli à son foyer les deux enfants de sa concubine*, Droit de la famille, sept. 2013, n° 9, comm. 130.

⁴⁴⁹ CAA Nantes, 26 juin 2007, n° 05NT01883, *M. V.*, Droit de la famille, 2008, comm. 132 ; CAA Nantes, 15 mai 2002, n° 00NT00592, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ M. Philippe Reverdy*, Droit de la famille, 2002, comm. 154 ; CAA Douai, 9 nov. 1999, n° 96-1437, *M.Troale*, Droit fiscal, 2000, n° 28, comm. 571.

⁴⁵⁰ CAA Nantes, 1^{re} ch., 5 déc. 2000, n° 97NT01699, *M. Jourdet*, RJF, 2001, n° 279.

⁴⁵¹ CE, 16 juil. 2008, n° 289948, *M. Fournier*, Droit fiscal, 2008, n° 37, comm. 478 ; CAA Bordeaux, 5^e ch., 18 juin 2013, n° 12BX01506, JurisData n° 2013-013869, Droit de la famille, 2013, n° 9, comm. 130.

⁴⁵² BONNES-AGUILAR (C.), *L'intérêt patrimonial de l'enfant au sein des familles recomposées*, Thèse, Aix-Marseille Université, 2018, p. 84-85.

2. Des inégalités entre les familles monoparentales et biparentales

175. Comme nous l'avons vu le modèle d'un foyer monoactif avec un unique apporteur de ressources n'a fait que reculer. À l'inverse, les situations de monoparentalité ou de recomposition familiale sont aujourd'hui beaucoup plus fréquentes que par le passé. Reposant sur l'idée simple qui relèvent d'un principe d'égalité : « *Le contribuable chargé de famille doit avoir le même standard de vie que le célibataire ayant le même revenu* »⁴⁵³. Il s'agit de remédier à une injustice qui veut qu'à niveau de vie égal, la famille nombreuse soit plus lourdement frappée que le foyer sans enfant⁴⁵⁴.

176. Mais qu'en est-il des familles monoparentales ? Avant 1996, dans un but de protection de la femme seule et d'une équité fiscale, le législateur, voulant venir en aide aux mères célibataires, avait accordé automatiquement une demi-part supplémentaire au premier enfant de tout contribuable isolé. Cette faveur a progressivement été détournée de sa finalité⁴⁵⁵. En réalité, cette mesure profitait essentiellement aux couples non mariés ayant volontairement des enfants. Ces derniers bénéficiaient donc de trois parts de quotient familial au lieu de deux pour le couple marié ou pacsé. Ainsi, paradoxalement, notre système fiscal fondé sur le mariage dans le but d'avantagez la famille légitime en venait à la pénaliser au profit du concubinage⁴⁵⁶ créant alors une inégalité de traitement face à une situation identique. « *Le législateur a fait cesser cette « prime au concubinage » en réservant la demi-part supplémentaire aux parents réellement isolés* »⁴⁵⁷.

177. Les familles monoparentales représentent en moyenne une famille sur cinq en France et ne cessent d'augmenter. La monoparentalité génère des surcoûts. Il apparaît injuste que les familles monoparentales paient davantage d'impôts sur le revenu que les familles biparentales alors qu'elles doivent faire face à plus de charges. Cependant, nous pouvons évoquer la situation d'une famille monoparentale face à celle d'une famille biparentale monoactive. Dans les deux cas, une seule personne apporte les ressources nécessaires au foyer. Ces familles sont donc plus exposées au risque de pauvreté que ne le sont les couples biactifs.

⁴⁵³ DIRECTION GENERALE DES CONTRIBUTIONS DIRECTES, note du 10 fév. 1947, n° AEF, B 52488.

⁴⁵⁴ AYRAULT (L.), *Le couple et l'impôt*, in « Refonder l'impôt sur le revenu ? », VAPAILLE (L.) (dir.), Paris, L'Harmattan, 2013, p. 219.

⁴⁵⁵ LEGENDRE (F.) et THIBAULT (F.), *Les concubins et l'impôt sur le revenu en France*, Économie et Statistique, 2007, n° 401, p. 15.

⁴⁵⁶ EIDELMAN (A.), *L'imposition commune des couples mariés ou pacsés : un avantage qui n'est pas systématique*, INSEE analyses, n°9, mai 2013, p. 2 (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1521328>).

⁴⁵⁷ LEGENDRE (F.) et THIBAULT (F.), *ibid*, p. 14.

Pour les familles monoparentales, comparativement aux couples monoactifs, « *le risque de pauvreté est par ailleurs accru par le fait qu'elles peuvent moins compter sur la production domestique pour améliorer leur niveau de vie* »⁴⁵⁸. Or, prenons par exemple deux familles avec un enfant, ayant le même niveau de revenus, l'une monoparentale et l'autre biparentale, mais monoactive. Dans cette hypothèse, force est de constater que la première ne bénéficiera pour le calcul de son impôt que de deux parts, tandis que l'autre se verra octroyer deux parts et demie, à condition évidemment que le couple monoactif soit marié ou pacsé.

178. Pour finir, nous pouvons souligner qu'il est parfois étonnant de constater que certaines familles se trouvant dans des situations identiques sont, à première vue, parfois fiscalement traitées différemment. Par exemple, nous pouvons évoquer le cas des parents séparés ayant la garde alternée de l'enfant⁴⁵⁹. Le parent bénéficiant d'une majoration du quotient familial ne peut pas déduire les pensions alimentaires versées à l'autre parent pour l'entretien de l'enfant⁴⁶⁰. En effet, le Conseil d'État a refusé à plusieurs reprises la déduction du revenu global la pension alimentaire versée par le parent ayant une garde alternée de l'enfant⁴⁶¹. Cependant, corrélativement, les pensions ne sont pas imposées entre les mains du parent qui les reçoit. À l'inverse, dans le cas d'une garde exclusive, le parent versant une pension alimentaire peut déduire de son revenu imposable leur montant. Ainsi, en cas de résidence alternée, il y'a d'une part, un parent bénéficiant d'une majoration du quotient familial et percevant une pension non imposable, et d'autre part, un parent ayant également la charge de l'enfant sans pouvoir déduire le montant des pensions qu'il verse. Ceci peut donc paraître relativement déséquilibré⁴⁶². La non-déductibilité des pensions alimentaires versées dans le cadre d'une résidence alternée porte-t-elle atteinte aux principes d'égalité ? La question a récemment été posée au Conseil constitutionnel⁴⁶³. Les auteurs de la question prioritaire de constitutionnalité soutenaient que les dispositions de l'article 156 II 2° du Code général des impôts étaient contraires aux principes d'égalité devant les charges publiques et d'égalité devant la loi. Les Sages ont étonnement répondu par la négative. Étant donné que le versement de la pension alimentaire et le bénéfice

⁴⁵⁸ RABIER (R.), *Les familles monoparentales, souvent en situation de précarité*, INSEE analyses oct. 2014, p. 3 (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1285832>).

⁴⁵⁹ Loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, JORF n°54 du 5 mars 2002, p. 4161.

⁴⁶⁰ CGI, art. 156, II, 2° ;

⁴⁶¹ CE, 18 déc. 1974, n° 83985, Rec. p. 639 ; CE 11 mars 1977, n° 3797, Droit fiscal, 1977, n° 23, comm. 896 ; CE 16 sept. 1998, n° 151208, RJF, 1998, n°1250.

⁴⁶² OLIVER (F.), *Non déductibilité de la pension alimentaire versée à un enfant mineur en garde alternée : à demi-résidence, demi-avantage fiscal*, Lexbase, Lettre juridique, 1^{er} juil. 2021, n° 871.

⁴⁶³ Cons. const., n° 2021-907 QPC du 14 mai 2021, *M. Stéphane R. et autres*, JORF n°0112 du 15 mai 2021.

du quotient familial avaient le même objet, ils ont considéré que les dispositions contestées évitaient « *un cumul d'avantages fiscaux ayant le même objet* »⁴⁶⁴.

179. Par conséquent, l'ensemble de ces différentes situations mettent ainsi en lumière un sentiment d'injustice fiscale, qui peut être accentuée par le principe de la progressivité de l'impôt.

⁴⁶⁴ DOUET (F.), *Quotient familial : impossibilité de déduire la pension versée à un descendant mineur*, Droit de la famille, juil. 2021, n° 7-8, comm. 120.

CHAPITRE 2 : LA PROGRESSIVITÉ DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

180. Les propositions en faveur d'un impôt progressif se sont exprimées à la fin des années 1880. Opposant, ainsi, les partisans d'un impôt proportionnel, plutôt assis sur la dépense, et les partisans d'un impôt sur le revenu à taux progressif. Se fondant sur une idéologie solidariste⁴⁶⁵, une partie de la doctrine défendait alors l'idée d'une correction des inégalités par la progressivité de l'impôt⁴⁶⁶. C'est ainsi qu'à partir de la Première Guerre mondiale, une tendance visant à aider les classes les moins fortunées ou à distribuer gratuitement des services s'est développée dans un nombre croissant d'États. La plupart des systèmes fiscaux se sont trouvés plus ou moins affectés par des préoccupations égalitaires⁴⁶⁷. Par exemple, les États-Unis doublent l'impôt sur le revenu avec le *Revenue Act* de 1916 et établissent un impôt progressif sur la valeur globale nette des successions⁴⁶⁸. En Europe, par exemple la Belgique, en 1919, remanie complètement son système fiscal par l'institution d'impôts cédulaires sur les revenus et d'un impôt complémentaire sur le revenu global avec un taux progressif allant de 1 à 30 %, et l'Allemagne institue en 1920 un impôt personnel et progressif sur le revenu global, dont le taux varie de 10 à 60 %⁴⁶⁹.

181. La France n'a pas échappé à cette évolution. Cette approche, conduisant à taxer progressivement les revenus et donc à alourdir le poids de l'impôt pour les contribuables les plus fortunés, a marqué très fortement la réforme des impôts directs réalisée en 1914 et 1917. L'impôt représente l'inclusion de chaque citoyen dans une société solidaire. Il est établi en fonction des sacrifices consentis par chacun. Son taux augmente en tenant compte de l'inégalité des sacrifices.

182. Cependant, il semble que cet attachement à la progressivité soit aujourd'hui fortement remis en cause. L'existence de la contribution sociale généralisée, combinée avec le fait que la plupart des revenus du capital sont ou peuvent être soumis à une imposition proportionnelle

⁴⁶⁵ GREFFE (X.), *Débats sur l'impôt*, Revue Pouvoirs, n° 23, nov. 1982, p. 5.

⁴⁶⁶ SALLERON (L.), DECOTE (G.), *La richesse des nations, Adam Smith : analyse critique*, Paris, Hatier, 1973, p. 56.

⁴⁶⁷ ARDANT (G.), *Histoire de l'impôt*, vol. 2, Paris, Fayard, 1972, p. 350.

⁴⁶⁸ MINISTÈRE DES FINANCES, *Les finances de guerre des États-Unis*, Bulletin de Statistique et de Législation comparée, 1920, p. 684.

⁴⁶⁹ ARDANT (G.), *ibid*, p. 390.

dont le taux est inférieur au taux marginal de l'impôt sur le revenu, démontre une désaffection du législateur envers ce principe.

183. Ainsi, le destin de la progressivité de l'impôt sur le revenu est-il cantonné à une nécessité du XX^e siècle ? Il apparaît essentiel d'étudier attentivement le principe de la progressivité de l'impôt sur le revenu pour mettre en exergue les problèmes qu'il pose au regard du prélèvement à la source. L'adoption d'un tel mécanisme a remis dans le débat public la question du bien-fondé de la progressivité. En effet, alors qu'elle a longtemps semblé être une réponse sociologique et économique (**Section 1**)⁴⁷⁰, elle est aujourd'hui fortement remise en cause par le jeu combiné de toute une série de facteurs (**Section 2**).

SECTION 1 : UNE RÉPONSE À UNE NÉCESSITÉ SOCIO-ECONOMIQUE

184. Dans une démocratie, le lien entre l'individu et la société s'effectue par l'impôt. Chacun citoyen acquitte l'impôt afin de financer une action publique dont chacun bénéficie, directement et indirectement⁴⁷¹. L'impôt constitue ainsi non seulement un attribut de souveraineté, mais également un outil du « vivre ensemble »⁴⁷². Le législateur doit organiser le niveau et la répartition du financement de l'action publique par l'impôt et, plus généralement, par le jeu des recettes publiques⁴⁷³. Il doit respecter des principes fondamentaux dont les plus emblématiques sont incarnés dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen d'août 1789. Parmi eux, l'impôt doit être construit sur la base d'un principe essentiel d'égalité devant les charges publiques⁴⁷⁴. Le système fiscal ne doit pas être inégalement réparti ; il doit « tenir compte » de la capacité contributive, autrement dit de la situation économique des contribuables. De ce principe découlent à la fois, le principe de proportionnalité ainsi que le principe de progressivité de l'impôt. Or, les débats parlementaires ayant abouti à la rédaction de la Déclaration des droits et l'homme et du citoyen ne semblent pas, au premier abord, corroborer cette affirmation.

185. En effet, le projet présenté par le sixième bureau, ayant servi de base aux discussions finales, mentionnait très explicitement que, « *Pour l'entretien de la force publique, et les autres frais du gouvernement, une contribution commune est indispensable ; et sa répartition doit être*

⁴⁷⁰ SURET (L.), *Théorie de l'impôt progressif*, Paris, Félix Alcan, 1910, p. 204.

⁴⁷¹ DUMONT (A.), *Solidarité et nécessité de l'impôt*, LPA, 28 juin 2018, n° 137, p. 6.

⁴⁷² DUCLERCQ (J.-B.), *L'identification de la fonction réelle de l'impôt : une gageure ?*, JCP A, 22 déc. 2014, n° 51-52, p. 235.

⁴⁷³ DREZET (V.), *Pour l'impôt, Mieux d'impôt, voilà l'enjeu !*, Revue Pouvoirs, nov. 2014, n° 151, p. 35.

⁴⁷⁴ DDHC, art. 13.

rigoureusement proportionnelle entre tous les citoyens»⁴⁷⁵. Cependant, la rédaction définitive adoptée le 24 août a substitué les «*facultés contributives*» au détriment d'une «*contribution (...) rigoureusement proportionnelle*»⁴⁷⁶. L'article 13 ne fait donc nullement référence à la nécessité d'une progressivité ou d'une proportionnalité de l'impôt.

186. Le dilemme entre impôt proportionnel et impôt progressif sur le revenu a donc suscité de vifs débats, reposant sur l'interprétation de cette notion de « facultés contributives ». Le projet de création d'un impôt progressif sur le revenu, voté en juillet 1914, a connu de multiples discussions aussi passionnées que polémiques. Ainsi, sur quelles finalités repose la création d'un impôt progressif sur le revenu et sont-elles efficaces ? Selon les créateurs de l'impôt sur le revenu, la progressivité permet à l'impôt d'assurer sa fonction économique (**§2**), mais elle répond avant tout à une idéologie sociale (**§1**).

§1 Une fonction sociale

187. Dès la Deuxième République, en 1948, l'entrée sur la scène politique des citoyens pauvres a transformé le sens du parlementarisme, soumis de plus en plus à des revendications sociales⁴⁷⁷. Pour Jean JAURÈS, « *la « question fiscale » n'a d'intérêt que si elle est pensée en lien avec la question sociale* »⁴⁷⁸. Née d'une conception solidariste, la création d'un impôt progressif sur le revenu est alors vue comme pouvant assurer une correcte répartition des richesses au sein de la société. La progressivité de l'impôt, nécessitant la prise en compte des capacités contributives de chacun des contribuables, prend alors un sens politique et social et est considérée comme un instrument de solidarité (B), induisant une justice sociale (A).

A. Une égalisation des sacrifices

188. L'impôt progressif sur le revenu est né après plus de trente ans de débats politiques acharnés autour des notions de facultés contributives et d'égalité. Pour certains, la progressivité de l'impôt est jugée confiscatoire et inégalitaire. Pour d'autres, l'impôt est un échange, et il doit être un échange égal. Les débats ont fait naître deux théories distinctes : celle de l'impôt-

⁴⁷⁵ Archives Parlementaires de 1787 à 1860, 1^{ère} partie (1789-1799), séance du 13 août 1789, p. 459.

⁴⁷⁶ Archives Parlementaire de 1787 à 1860, 1^{ère} partie, (1789-1799), séance du 13 août 1789, p. 432.

⁴⁷⁷ BIN (F.), *La gauche et l'Impôt sur le Revenu avant 1917*, RFFP, nov. 2017, n° 140, p. 163.

⁴⁷⁸ JAURÈS (J.), Discours à la Chambre des députés le 29 nov. 1904, reproduit dans *Document parlementaire. L'impôt sur le revenu (1)*, *La Revue socialiste*, 1904, pp. 713-735 ; DELALANDE (N.), *Jaurès, les socialistes et l'impôt : les incertitudes du discours républicain*, Cahiers Jaurès, 2010, n° 197, p. 3.

échange et celle de l’impôt-solidarité⁴⁷⁹ ; opposant les partisans d’un impôt proportionnel et les partisans d’un impôt à taux progressif (1). Finalement, le législateur optera pour le choix de la solidarité concrétisée par la mise en place d’un barème d’imposition progressif (2).

1. Deux conceptions de justice

189. Après la Révolution, l’histoire de l’impôt en France a connu peu de grands bouleversements. De 1789 à 1914, « *seul l’impôt neutre est juste* »⁴⁸⁰. Les principaux impôts sont souvent indirects à des taux proportionnels. Le système choisi consiste à imposer des « signes extérieurs » de richesse, comme le sont le nombre de portes et fenêtres d’une maison⁴⁸¹. À cette époque, entraînant l’application d’un taux identique pour tous les contribuables, la proportionnalité est vue comme la manière la plus juste pour déterminer le montant de l’impôt, dans la mesure où celui qui dispose d’un revenu élevé paie plus que celui qui a un revenu plus faible. Chaque contribuable paie au prorata de ses revenus⁴⁸².

190. Cependant, dès la fin du XIXe siècle, la conception idéologique de l’impôt évolue. Sa finalité n’est plus perçue comme seulement individuelle, elle est sociale. L’impôt constitue un geste de solidarité. Il n’est plus le paiement d’un service rendu par la communauté⁴⁸³. Ce solidarisme a permis la transition vers la prise en compte des facultés contributives des contribuables⁴⁸⁴. L’idée s’est affirmée qu’il est plus juste de ne pas imposer la fraction des revenus servant à satisfaire les premiers besoins et d’opérer une distinction entre les revenus selon leur utilité. Ainsi, moins l’utilité est nécessaire, plus le taux d’imposition doit être élevé.

191. L’introduction de cette conception « d’utilité de revenu » repose sur la loi de l’utilité marginale décroissante formulée au milieu des années 1850 par l’économiste anglais William STANLEY JEVONS⁴⁸⁵. Selon cette théorie, « *l’utilité marginale d’un bien utilisé par un individu décroît à mesure qu’augmente la quantité de ce bien. Plus un individu acquiert des unités d’un bien, moins la valeur marginale des unités additionnelles de ce bien est élevée* »⁴⁸⁶.

⁴⁷⁹ BOUVIER (M.), *L’impôt sur le revenu : entre échange et solidarité ?*, RFFP, nov. 2017, n° 140, p. 235.

⁴⁸⁰ DELALANDE (N.), *Les batailles de l’impôt : Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2014, p. 159.

⁴⁸¹ COLLIARD (J-E), MONTIALOU (C.), *Brève histoire de l’impôt*, La Découverte, Regards croisés sur l’économie, 2007, n° 1, p. 56.

⁴⁸² BOUVIER (M.), *L’impôt sur le revenu : entre échange et solidarité*, RFFP, nov. 2017, n° 140, p. 235.

⁴⁸³ JEANNENEY (J-N.), *La bataille de la progressivité sous la III^e République*, Pouvoirs, 1982, n° 23, p. 21

⁴⁸⁴ BOUVIER (M.), *Justice fiscale, légitimité de l’impôt et société post-moderne*, RFFP, nov. 2013, n° 124, p. 15.

⁴⁸⁵ SEKERLER RICHIARDI (P.), SIGOT (N.), *William Stanley Jevons et la « réforme sociale » : une théorie du bien-être sans postérité*, Cahiers d’économie Politique, 2013, n° 64, p. 221.

⁴⁸⁶ CARSALADE (Y.), *Les grandes étapes de l’histoire économique*, Paris, Ecole polytechnique, 2002, p. 132

L’application de cette théorie implique qu’un contribuable aux revenus élevés obtient une satisfaction moins importante que celle qu’un contribuable moins aisé retire de son revenu.

192. Cette théorie ramenée à l’impôt a provoqué le retour de la progressivité dans les débats parlementaires, puisqu’elle permet de taxer plus fortement le contribuable aisé. Dans ce cas, l’impôt à un taux plus élevé ne le prive pas de plus de satisfactions que celui qui frapperait le contribuable modeste à un taux moins élevé⁴⁸⁷. Il s’agit d’un sacrifice égal pour les deux contribuables se trouvant dans des situations différentes. Dans ce cas, l’un et l’autre subiraient un « sacrifice égal ». Ainsi, pour déterminer le montant de l’impôt, il est nécessaire de stimuler les recherches sur les besoins auxquels les individus doivent faire face et de considérer les charges pesant sur eux et les sacrifices qu’ils peuvent consentir. Une justice fiscale induirait obligatoirement une égalité des sacrifices. C’est pourquoi, en France dès 1895, Léon BOURGEOIS, alors président du Conseil, propose un ensemble important de réformes sociales qu’il souhaitait financer par un impôt progressif sur le revenu, considérant que l’impôt doit être une contribution acquittée par les individus à la société parce qu’ils en sont les débiteurs, et ce, au prorata de leurs revenus et de leurs richesses⁴⁸⁸. Il s’agit d’une question d’équité sociale. Les « riches » doivent acquitter un impôt plus élevé puisqu’ils ont reçu beaucoup plus de la société. À l’inverse, les « pauvres » doivent en être dispensés, car ils n’ont pas tiré profit de la société⁴⁸⁹. Cependant, Léon BOURGEOIS se heurta à la droite et démissionna le 23 avril 1896.

193. L’économiste irlandais Francis Ysidro EDGEWORTH, en 1897, a justifié scientifiquement la progressivité de l’impôt sur le revenu⁴⁹⁰. Selon lui, la progressivité entraîne une redistribution des richesses des riches vers les pauvres. Ainsi, la communauté dans son ensemble y gagnerait en augmentant l’utilité totale de l’impôt⁴⁹¹. Cette approche induit une taxation progressive des revenus, conduisant à alourdir le poids de l’impôt pour les contribuables les plus fortunés. Elle entraînera la personnalisation de l’impôt et la mise en place d’un tarif progressif à l’impôt sur le revenu en France.

⁴⁸⁷ MONNIER (J-M.), *La justice fiscale entre tensions et débats*, Pouvoirs locaux, 2012, n° 95, p. 53

⁴⁸⁸ DELALANDE (N.), *Les batailles de l’impôt : Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2014, p. 171.

⁴⁸⁹ CLERC (D.), *Les grands débats économiques de 1914 : protection sociale et impôt progressif*, Economie politique, 2013, n° 63, p. 97.

⁴⁹⁰ ALCOUFFE (A.), ALCOUFFE (C.), *Edgeworth, l’Utilitarisme et l’égalité*, in « Mélanges en l’honneur du professeur Jean Vincens », Toulouse, PU Toulouse 1998, p. 413.

⁴⁹¹ BOUVIER (M.), *La notion de capacité contributive des contribuables dans la société post-moderne*, in n° spécial, « Nouvelle gouvernance financière publique : grands enjeux de demain », RFFP, nov. 2007, n°100.

2. La progressivité : l'assurance d'une justice sociale

194. Le pays a connu à la fin du XIXe siècle une réelle pression sociale obligeant à une réforme sous peine de révolution. Sous l'effet de la révolution industrielle, la classe laborieuse n'avait pas le sentiment de participer aux profits de celle-ci, réservés à la bourgeoisie, détentrice du capital⁴⁹². Ce phénomène a déclenché une éclosion d'idéologies socialistes, reposant sur l'idée que l'impôt doit permettre une égalisation des sacrifices entre les citoyens⁴⁹³. L'impôt n'est plus vu comme une assurance où le contribuable paye pour assurer sa sécurité ou celle de ses biens, mais comme un outil de solidarité⁴⁹⁴, se fondant ainsi sur l'idée d'une progressivité des charges.

195. Ainsi, dès février 1907, avec le second projet Caillaux un mouvement de réforme se met en place⁴⁹⁵. Sur l'ensemble des impôts cédulaires juxtaposés à taux proportionnel se superpose un impôt complémentaire frappant le revenu global et introduisant un principe de personnalité. Le sacrifice fiscal est moins durement ressenti lorsque les premiers besoins sont satisfaits et, pour cette raison, il est donc approprié de faire davantage reposer la charge de l'impôt sur les parties du revenu les moins utiles. Selon Joseph CAILLAUX, ce nouvel impôt a un objectif de justice sociale, répondant à des finalités sociales⁴⁹⁶. En 1908, dans son rapport au Congrès, le parti radical considère effectivement que « *l'impôt progressif sur le revenu pourra enfin ouvrir la porte sur l'horizon indéfini des réformes sociales* »⁴⁹⁷.

196. L'introduction, en France de l'impôt général sur le revenu a suscité de vives controverses sur le principe de la progressivité des taux qui ont marqué la fin du XIX^{ème} siècle et le début du XX^{ème} siècle. Certains des adversaires de la progressivité y voyaient les prémisses de l'instauration d'un régime collectiviste, d'autres, un effet désincitatif, en provoquant des distorsions des choix individuels⁴⁹⁸. « *La hiérarchie des arguments est très ouverte : conception philosophique de la mission de l'État dans la société, risque réel ou illusoire de casser le ressort*

⁴⁹² PIKETTY (T.), *L'économie des inégalités*, Paris, la Découverte, 2015, p. 27.

⁴⁹³ BIN (F.), *La gauche et l'Impôt sur le Revenu avant 1917*, RFFP, nov. 2017, n° 140, p. 163.

⁴⁹⁴ DUSSART (V.), *Fiscalité et solidarité ; Perspectives juridiques*, in « Solidarité(s) : Perspectives juridiques » HECQUARD-THERON (M.) (dir.), Toulouse, LGDJ, coll. Actes de colloques de l'IFR, 2009, p. 243.

⁴⁹⁵ Débats parlementaires, 7 fév. 1907, *Présentation du projet d'impôt sur le revenu par CAILLAUX (J.)*, n°19, V. Archives de l'Assemblée nationale, Tables analytiques des annales de la chambre des députés, 9^e législature, p. 1071.

⁴⁹⁶ JEANNENEY (J.-N.), *La bataille de la progressivité sous la III^{ème} République*, Pouvoirs, 1982, n° 23, p. 21.

⁴⁹⁷ FRAJERMAN (M.), WINOCK (D.), *Le vote de l'impôt général sur le revenu : 1907-1914*, Thèse, Paris VIII, 1972, Hachette, p.115.

⁴⁹⁸ DELALANDE (N.), *Les batailles de l'impôt : Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2014, p. 179.

de la prospérité économique, spectre agité d'une spoliation complète des fortunes »⁴⁹⁹. Dès 1872, Adolphe THIERS parle d'une « *atroce progressivité de l'impôt sur le revenu* »⁵⁰⁰. De leur côté, Paul LEROY-BEAULIEU ou Edgar ALLIX n'y sont pas non plus favorables⁵⁰¹. Ils voient en la progressivité de l'impôt une rupture majeure avec les valeurs de 1789 et une façon de traiter inégalitairement les citoyens⁵⁰². Pénalisant les riches, elle opère un rétablissement des priviléges par le bas et constitue un instrument de confiscation et de nivellation des fortunes⁵⁰³.

197. Il a ainsi fallu attendre la loi du 15 juillet 1914⁵⁰⁴ pour voir apparaître l'impôt sur le revenu progressif dans le paysage français, mettant un point final aux différents débats passionnés. Au sein de l'Europe, la France a été l'un des derniers grands pays à mettre en place un barème progressif sur les revenus des personnes physiques, répondant à l'époque aux nouveaux besoins de la société, sans même toucher à sa structure. Pour l'établissement de l'impôt, il était nécessaire de prendre en compte les différentes sources de revenus de chaque contribuable, ses charges de famille et ses dettes. Les fondateurs de cet impôt considéraient que celui-ci permettrait l'établissement d'une justice fiscale et sociale, grâce à son caractère progressif. Cette progressivité garantirait « l'égalité de sacrifice », à la condition que soient prises en compte, pour sa mise en œuvre, l'ensemble des facultés contributives des assujettis⁵⁰⁵. Elle permettrait même d'accroître « l'utilité globale » dans une société, puisque le transfert de ressources augmenterait leur utilité⁵⁰⁶.

Par conséquent, la progressivité de l'impôt constitue alors dans l'esprit de nombreux Français, un impôt de solidarité entre les citoyens, expression d'une justice sociale. Il donne une utilité politique et sociale à l'impôt, dont le rôle premier était d'assoir une réelle redistribution des richesses.

⁴⁹⁹ JEANNENEY (J.-N.), *La bataille de la progressivité sous la IIIème République*, Pouvoirs, 1982, no 23, p. 21.

⁵⁰⁰ SCHNERB (R.), *La politique fiscale de Thiers*, in « Deux siècles de fiscalité française », BOUVIER (J.) et WOLF (J.) (dir.), Paris-La Haye, Mouton, 1973, p. 185.

⁵⁰¹ DUSSART (V.), *Fiscalité et solidarité ; Perspectives juridiques*, in « Solidarité(s) : Perspectives juridiques » HECQUARD-THERON (M.) (dir.), Toulouse, LGDJ, coll. Actes de colloques de l'IFR, 2009, p. 243.

⁵⁰² LEROY-BEAULIEU (P.), *Traité de sciences des Finances*, vol. 1, 3^e éd., Paris, Guillaumin et Cie, 1883. ALLIX (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence Arthur Rousseau, 1907 ; SALIN (P.), *L'arbitraire fiscal*, Paris, Laffont, 1985.

⁵⁰³ TOUZERY (M.), *Les origines de l'impôt sur le revenu en France : de la monarchie aux républicains radicaux (XVIIIe-XIXe siècles)*, Revue belge de Philologie et d'Histoire, 1997, p.1027.

⁵⁰⁴ Loi de finances du 15 juil. 1914, créant l'impôt général sur le revenu, JORF 18 juil. 1914, p. 6449,

⁵⁰⁵ BIN (F.), *L'impôt sur le revenu de Joseph Caillaux (1910)*, REIDF, 2019, n° 3, p. 359.

⁵⁰⁶ SALIN (P.), *Politique fiscale - Contre la progressivité*, Droit Fiscal, 5 avril 2012, n° 14, p. 247.

B. Une redistribution des richesses

198. La puissance publique doit avoir pour objectif un certain niveau de justice sociale. Ceci résulte du fait qu'une société forme un tout indivisible. Ainsi, si l'un de ses éléments montre des faiblesses, il faut s'appuyer sur l'ensemble, pour éviter tout dysfonctionnement⁵⁰⁷. Pour cela, l'État doit savoir quels sont les besoins et il convient ainsi pour le législateur de répartir correctement les richesses, afin d'assurer la pérennité de l'ordre social (2). La volonté de garantir une redistribution équitable des revenus se justifie alors par l'existence de fortes inégalités, qui entraîne d'importantes externalités négatives sur la société telles que la criminalité... Un des moyens pour y parvenir est d'assurer une justice fiscale (1).

1. Une nouvelle conception de justice fiscale justifiée par des raisons historiques

199. L'identification de la fonction de la fiscalité passe inévitablement par le truchement des auteurs de l'impôt qui tentent, à travers ces différents prismes, d'arracher une vérité globalement difficilement perceptible. Effectivement, même si chacun s'accorde pour associer justice sociale et justice fiscale, des désaccords surgissent quand il s'agit de donner une définition de cette dernière. En effet, « *elle ne peut être rattachée à un référent objectif* »⁵⁰⁸. Il existe alors plusieurs manières de la concevoir.

200. Tout d'abord, la justice fiscale commutative repose sur une stricte égalité entre le montant de l'impôt demandé et le service qui est rendu au contribuable. Il s'agit alors d'une conception d'égalité directe entre les individus, sans considération de critères économiques ou d'inégalités sociales pouvant exister⁵⁰⁹. Une autre forme de justice fiscale peut également être retenue, la justice distributive. Celle-ci suppose que les revenus soient répartis en fonction du mérite de chacun. Le contribuable reçoit de la société à proportion de ce qui lui apporte, et se voit taxer selon qu'il bénéficie plus ou moins de la richesse produite par la société. C'est une égalité entre ce qui est apporté et retiré par chacun du produit de l'effort de tous. L'impôt peut également véhiculer une logique de redistribution des ressources des plus riches vers les plus pauvres, répondant à une justice fiscale appelée redistributive⁵¹⁰. Cette dernière fonction de l'impôt fut retenue par le législateur, à travers la notion d'impôt progressif sur le revenu.

⁵⁰⁷ BOUVIER (M.), *L'État sans politique*, LGDJ, 1986, Préface du doyen Georges Vedel, p. 23.

⁵⁰⁸ BOUVIER (M.), *Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt*, 14^e éd., Paris, LGDJ, 2020, p. 244.

⁵⁰⁹ DUMONT (A.), *La justice en droit fiscal*, Thèse, Paris 1, p. 30.

⁵¹⁰ BOUVIER (M.), *Justice fiscale, légitimité de l'impôt et société post-moderne*, RFFP, nov. 2013, n° 124, p. 15.

201. En réalité, l'adoption de cette nouvelle fiscalité moderne s'explique par le contexte historique. Le début de la guerre a eu pour effet d'engendrer une mobilisation patriotique. Une répartition équitable de la charge fiscale renvoyait au fondement d'un lien social et à un sentiment de responsabilité collective. L'individu est subordonné au collectif. En 1914, l'impôt sur le revenu est alors pensé en termes de lien social en raison des nécessités de la guerre. En effet, à la veille de la Première Guerre mondiale, les États européens mobilisent leur population et se préparent à la guerre. C'est pourquoi, le 15 juillet 1914, en France, le Sénat vota la loi de finances en incluant la partie de la proposition de loi CAILLAUX qu'il avait refusée quatre mois auparavant⁵¹¹. Même les décideurs politiques les plus conservateurs céderont face aux exigences de l'heure et estimèrent que les plus riches devaient contribuer à hauteur de leur fortune et même « *un peu au-delà* »⁵¹². La bataille de l'impôt sur le revenu progressif ne fut donc gagnée que de justesse, et largement sans doute ; en raison de la conjoncture politique⁵¹³. Ainsi, alors que les opposants furent accusés de ne pas vouloir payer une juste contribution à l'effort guerre⁵¹⁴, les défenseurs de la progressivité la voyaient comme l'expression d'une solidarité nationale⁵¹⁵.

2. L'assurance d'une solidarité nationale

202. La progressivité de l'impôt oblige aux contribuables à penser l'intérêt général qui gouverne l'impôt. Elle est perçue comme une « arme de guerre » et un « outil de paix »⁵¹⁶. Elle est l'expression d'une politique volontariste, orientée vers la solidarité. Les plus aisés, conscients des inégalités sociales, doivent accepter d'acquitter une plus haute obligation que les autres. L'impôt sur le revenu devient un devoir. Il allège le poids de l'impôt pour les plus « pauvres » et fait supporter cette charge sur les plus aisés⁵¹⁷.

⁵¹¹ Archives de l'Assemblée nationale, tables analytiques de la XI^e législature, 1914-1919, Rapport DUMESNIL (J.- J), pour la commission de la législation fiscale, n°3044, 23 janv. 1917, p. 452.

⁵¹² TRISTRAM (F.), *Une fiscalité pour la croissance. La direction générale des Impôts et la politique fiscale en France de 1948 à la fin des années 1960*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 130.

⁵¹³ TRISTRAM (F.), *La Première Guerre mondiale et la rénovation du système fiscal français*, in « *Une fiscalité de guerre ?* », DESCAMPS (F.), QUENNOUËLLE-CORRE (L.), (dir.), Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2018, p. 189.

⁵¹⁴ LA MARDIERE de (C.), *Le conservatisme fiscal illustré par la genèse de l'impôt sur le revenu en France*, Droit fiscal, 1^{er} mars 2012, n° 9, p. 155.

⁵¹⁵ Archives de l'Assemblée nationale, *ibid*, p. 452.

⁵¹⁶ Archives de l'Assemblée nationale, *ibid*, p. 425.

⁵¹⁷ ROSA (A.), *Solidarité et impôt. Recherche sur les fondements de l'impôt moderne*, Thèse, Université Toulouse 1 Capitole, 2013, p. 81.

203. L’impôt sur le revenu, tel que pensé par ses fondateurs, était riche d’une grande efficacité « *conciliant deux vertus contradictoires : la justice et le rendement* »⁵¹⁸. Il devait répondre à un modèle de société, c’est-à-dire à une exigence républicaine d’une égalité fiscale et d’une justice sociale⁵¹⁹. La progressivité était alors ainsi indissociable de ce but. Une répartition équitable du poids de l’impôt apparaissait indispensable pour garantir une cohésion nationale⁵²⁰. Il s’agit alors d’une nouvelle approche de l’égalité fiscale. Nous passons d’une égalité de l’impôt à une égalité par l’impôt, d’une fonction économique de l’impôt à une fonction sociale et d’un État-gendarme à un État-providence. En effet, alors que la seconde moitié du XVIII^e et le XIX^e siècle furent dominés par la théorie de l’impôt-échange, l’impôt-solidarité l’a supplanté avec la mise en place d’un impôt progressif sur le revenu. Désormais, la fonction de l’impôt est regardée par le prisme du solidarisme. Institué par Léon BOURGEOIS à la fin du XIX^e siècle, qui cherchait à repenser le lien social, le mouvant solidarisme a contribué à établir solidement la notion de solidarité dans la conception républicaine de la France⁵²¹. L’impôt a désormais une double fonction : « *Une fonction politique le voit comme une marque de la citoyenneté, une marque d’appartenance à une communauté. Une fonction sociale, de réalisation de l’intérêt général, en fait un instrument de redistribution des richesses, de réduction des inégalités autrement dit de solidarité* »⁵²². L’adoption d’un impôt sur le revenu personnel et progressif permettait d’assurer cette double fonction.

204. Il est vu comme un instrument de solidarité capable de donner un sens à la citoyenneté. Sa progressivité permettait non seulement la prise en compte des inégalités, mais également de les faire diminuer. L’idée est d’assurer une égalité fiscale, non pas au départ, mais à l’arrivée⁵²³. Jean JAURÈS défendait l’idée que plus on est riche, plus il est facile de l’être davantage⁵²⁴. La richesse ne serait donc pas proportionnelle, mais progressive⁵²⁵. La progressivité de l’impôt aurait donc pour conséquence de réduire les effets du revenu réel du contribuable. Ainsi, en

⁵¹⁸ DUPONT (J.C), *De la paix sociale à l’État de droit : la proportionnalité de l’impôt*, in « Philosophie de l’impôt », BERNS (T.), DUPONT (J.-C. K), XIFARAS (M.) (dir.), Bruxelles, Bruylant, coll. actes de colloque international « Penser l’impôt », 2006, p. 116.

⁵¹⁹ NEMO (P.), *La philosophie de l’impôt*, Paris, PUF, p. 71.

⁵²⁰ TRISTRAM (F.), *ibid*, p. 189.

⁵²¹ TRUCHY (H.), cité par ISAIA (H.) et SPINDLER (J.), *Histoire du droit des finances publiques*, Paris, Économica, coll. Finances publiques, 1987, p. 18.

⁵²² BOUVIER (M.), *Les Français et les impôts, quelle fiscalité pour quelle société ?*, RFFP, nov. 2013, n° 124, p.5.

⁵²³ BANNIER (J.), *Impôt unique contre impôt spécifique : quelques paradoxes autour de l’assiette de l’impôt et la justice fiscale*, in « Justice fiscale (Xe-XXI^e siècle) », CROUY-CHANEL (E.) de, GLINEUR (C.), HUSSON-ROCHCONGAR (C.) (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 282.

⁵²⁴ DELALANDE (N.), *Jaurès, les socialistes et l’impôt : les incertitudes du discours républicain*, Cahiers Jaurès, 2010, 197, p. 3.

⁵²⁵ ARDANT (G.), *Histoire de l’impôt*, vol 2, Paris, Fayard, 1972, p. 408.

atteignant plus fortement les grandes fortunes, elle entraînerait un nivelingement des inégalités sociales, grâce à une redistribution des richesses, conciliant justice sociale et solidarité. La théorie d'impôt-solidarité fait de la fiscalité un outil permettant de réduire les inégalités sociales entre les individus. Les contributions ont donc pour objectif de les diminuer en prélevant chaque membre de la communauté nationale en fonction de ses capacités contributives et d'assurer une justice sociale. Selon Joseph CAILLAUX, « *la fiscalité moderne doit non seulement réaliser une égalité proportionnelle entre les contribuables, mais encore respecter une certaine proportion entre ce que l'impôt rapporte à l'État, d'une part et d'autre part, l'opulence de la Nation* »⁵²⁶.

205. Pour cela, théoriquement, il est nécessaire de garantir une égale redistribution des richesses. Elle se formalise par un prélèvement fiscal d'une partie des revenus primaires de certains contribuables pour les transférer vers d'autres, en fonction de considérations sociales et familiales. Cette redistribution peut ainsi revêtir deux formes, verticale et horizontale, qui sont, de fait, imbriquées. La redistribution verticale consiste à réduire les inégalités entre ménages de niveaux de vie différents. Elle prend en compte la hiérarchie des revenus et cherche à en diminuer les inégalités économiques, en améliorant le niveau de vie des personnes très modestes. Ainsi, un barème progressif de l'impôt par tranches est l'un des premiers moyens d'assurer une justice fiscale redistributive : non seulement il augmente le montant de l'impôt pour les plus aisés, mais il en dispense les plus modestes.

206. Cependant, grâce à la personnalisation de l'impôt sur le revenu et son caractère progressif, la répartition des richesses peut également consister à effectuer des transferts de revenus selon d'autres critères, comme la composition du foyer ou l'âge de ses membres. Il s'agit alors d'une redistribution horizontale. Dans ce cas, l'impôt sur le revenu établit une solidarité entre différentes catégories de contribuables de même niveau de vie⁵²⁷.

207. Par conséquent, la progressivité a formalisé un système associant unité et diversité. Elle représente l'idéal de fraternité de la République, instrument de l'État-providence⁵²⁸. Sa consécration est indissociable du but dans lequel elle est mise en œuvre, à savoir l'affirmation d'une certaine vision d'une égalité fiscale, d'une justice sociale. Par la mise en place d'un impôt

⁵²⁶Débats parlementaires, Séance du 9 juil. 1917, *Présentation du projet de loi par CAILLAUX (J.)*, n°17, JORF du 10 juil. 1917, p. 453.

⁵²⁷DUMONT (A.), *Impositions affectées et justice fiscale*, RFFP sept. 2013, n° 123, p. 151.

⁵²⁸TOUZERY (M.), op. cit.

progressif, la justice fiscale véhiculait, théoriquement, une logique de redistribution sociale⁵²⁹. Sa logique permet alors de redonner du sens à la politique par le choix d'un modèle fiscal censé définir le « vivre ensemble ».⁵³⁰ Mais, en juillet 1914, cette répartition équitable du poids de l'impôt entre les contribuables était également regardée comme un instrument d'efficacité économique.

§2 Une fonction économique et financière

208. L'institution de l'impôt sur le revenu n'est pas sans relation avec l'évolution économique. En plus d'être un instrument de correction et d'égalisation des revenus, face aux besoins liés à la guerre, la progressivité de l'impôt est le résultat d'une nécessité budgétaire (A) et sa progressivité représente un outil permettant de réguler et de piloter l'économie (B).

A. Une source de financement de la guerre

Face à une situation politique et financière particulièrement difficile au début des années 1900 (1), l'adoption d'un nouvel impôt global et progressif sur les revenus fut perçue comme l'une des solutions au problème (2).

1. La situation politique et financière de la France au début du XXe siècle

209. À la fin du XIXe siècle, les finances publiques de la France sont dégradées. Elle sort d'une défaite militaire face à la Prusse qui lui a été très coûteuse⁵³¹. L'urgence de la situation provoque alors un regain de discussions sur les moyens de rectifier la situation. La communauté des économistes n'a cessé de s'interroger sur la question du financement de la dépense publique et sur la pertinence de procéder à des augmentations d'impôts ou au contraire de recourir massivement à l'emprunt⁵³². Si le choix s'est porté majoritairement sur le recours à l'impôt, les divergences subsistent quant à la base taxable⁵³³ et à la manière dont il faudrait prélever. Le système du XIXe siècle supposait un développement de l'économie d'échange. Cette

⁵²⁹ ISAIA (H.) et SPINDLER (J.), *Histoire du droit des finances publiques*, Paris, Économica, coll. Finances publiques, 1987, p. 42.

⁵³⁰ DUCLERCQ (J.-B.), *L'identification de la fonction réelle de l'impôt : une gageure ?*, JCP A, 22 déc. 2014, n° 51-52, p. 235.

⁵³¹ SILANT (C.), *L'impôt, l'endettement ou l'austérité ? Les économistes français et les finances publiques après la guerre de 1870-1871*, Economie politique, 2014, n°61, p.39.

⁵³² JEZE (G.), *Les Dépenses de guerre de la France*, Paris, PUF, 1926, p. 137.

⁵³³ Revenu, capital ou consommation.

conception de l'impôt-échange provoquait des réactions telles que le développement de la fraude et la rébellion contre l'impôt⁵³⁴.

210. Les économistes libéraux, dominants à cette époque, considèrent que l'Etat ne doit pas restreindre la liberté du travail et des échanges ni porter atteinte à la propriété privée⁵³⁵. Ils ont une conception minimaliste de la dépense publique, qui ne doit financer que les fonctions régaliennes ou permettre la réalisation des travaux publics. « *L'État doit se montrer économe tant dans sa manière de percevoir l'impôt que de le dépenser* »⁵³⁶. L'intervention de l'État ne doit pas chercher à corriger les inégalités sociales ou économiques. Ils défendent ainsi un impôt indirect et proportionnel. Certains auteurs du corps libéral associent la proportionnalité de l'impôt à l'idée de justice fiscale commutative. Ils jugent le caractère progressif de l'impôt comme étant nuisible à l'économie, puisqu'elle perturbe la distribution « naturelle » des revenus entre les classes sociales, contrairement à l'impôt proportionnel qui respecte cet ordre naturel⁵³⁷.

211. Cependant, avec la montée en puissance des mouvements socialistes et radicaux, les années 1870 voient le débat sur la progressivité de l'impôt lancé. Ces derniers aspirent à une réforme fiscale de grande ampleur et critiquent vivement la combinaison complexe d'impôts directs et de taxes indirectes qui se sont superposés au cours du siècle. Les socialistes considèrent que la conception de l'impôt-échange du XIXe siècle provoque des réactions telles que le développement de la fraude et la rébellion contre l'impôt⁵³⁸. Ils reprennent cette idée prônée par Jean-Baptiste SAY au début du siècle, selon laquelle « *les meilleurs impôts, ou plutôt les moins mauvais, sont : -les plus modérés quant à leur quotité ; - ceux qui entraînent le moins de ces charges qui pèsent sur le contribuable sans profiter au trésor public ; -ceux dont le fardeau se répartit équitablement ; -ceux qui sont plutôt favorables que contraires à la morale* »⁵³⁹. Toutefois, aucun effort significatif pour amortir la dette publique n'a été fait durant les quatre décennies qui ont suivi la guerre contre la Prusse. Une mauvaise gestion des finances publiques caractérise la IIIe République : les budgets étaient souvent votés en retard et en déficit, obligeant l'État à recourir à des emprunts à court terme pour faire face à l'insuffisance

⁵³⁴ ARDANT (G.), *Histoire de l'impôt*, Paris, Fayard, 1972, p. 478.

⁵³⁵ On peut citer par exemple : BAUDRILLART (H.), MOLINARI (G.), PASSY (F.), PUYNODE (G.).

⁵³⁶ PASSY (F.), *Leçons d'économie politique*, Paris, Guillaumin et Cie, 1862, p. 120.

⁵³⁷ TRUCHY (H.), *Les finances de guerre de la France*, Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, PUF, 1926, p. 3.

⁵³⁸ ARDANT (G.), *Théorie sociologique de l'impôt*, Paris, Sevpen, 1965, p. 489.

⁵³⁹ SAY (J.-B.), *Traité d'économie politique*, Livre III, Chapitre IX, 1803, p. 507,

des recettes⁵⁴⁰. Les gouvernements sont accusés de ne pas être transparents sur la réalité économique et financière du pays⁵⁴¹.

212. En mai 1914, le contexte politique en Europe est alors très tendu et les socialistes remportent les élections législatives en France. Le rapport de force entre la gauche et la droite se stabilise, voire s'inverse, provoquant ainsi un retour du débat sur le financement des dépenses publiques par l'impôt. En effet, la nécessité de l'adoption d'un impôt sur le revenu a d'abord pris tout son sens à la crise financière de l'été 1914, qui intervient avant même la déclaration de guerre. Un mouvement de panique financière s'étend à travers l'Europe, qui ébranle les banques et les bourses et entraîne un vaste problème de liquidité des économies⁵⁴². En outre, la guerre apparaissait à tous inévitable. L'État devait assurer son financement en trouvant plus que jamais les ressources nécessaires pour faire face aussi bien à la guerre qu'à son fonctionnement quotidien. Les recettes de l'État s'élevaient alors à 5 milliards, en 1914, dont 70 % provenant des prélèvements fiscaux. « *La puissance publique devint un acteur central de l'économie de guerre et s'endetta à cause de ses charges militaires, tout en continuant de chercher de nouvelles ressources pour financer la guerre. Les importations de matières premières pour soutenir l'effort de guerre creusaient un déficit de la balance commerciale* »⁵⁴³. Ainsi, le financement de la Première Guerre mondiale a reposé principalement pendant tout le conflit sur les emprunts⁵⁴⁴. Pour la période 1914-1919, puisque sur les quelque 224 milliards dépensés, seulement 37,8 provenaient des ressources permanentes et exceptionnelles autres que l'emprunt. Malgré les avances de la Banque de France, le pays devait avoir des ressources supplémentaires. Le choix a donc été porté vers la mise en place d'un impôt général sur le revenu⁵⁴⁵.

⁵⁴⁰ CABANNES (X.), *Première Guerre mondiale et finances de la France : propos introductifs sur le financement de la guerre*, RFFP, fév. 2018, n° 141, p. 117.

⁵⁴¹ JEZE (G.), *Les Dépenses de guerre de la France*, Paris, PUF, 1926, p. 4.

⁵⁴² DESCAMPS (F.), QUENNOUËLLE-CORRE (L.), *Une fiscalité de guerre ?*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2018, p. 34.

⁵⁴³ 7,1 milliards de francs en 1915, 14,4 milliards en 1916 et 21,5 milliards en 1917 : JEZE (G.), *Les finances de guerre de la France*, Giard et Brière, t. 1, 1915, p. 4.

⁵⁴⁴ Avance de la Banque de France, bons du Trésor et de la Défense nationale et emprunts de guerre.

⁵⁴⁵ CABANNES (X.), *Première Guerre mondiale et finances de la France : propos introductifs sur le financement de la guerre*, RFFP, fév. 2018, n° 141, p. 117.

2. L'impôt progressif sur le revenu : une potentielle source de recettes et d'apaisement

213. Dans ces conditions financières, les partis politiques ont dû s'entendre afin d'assurer le financement la guerre. Dès lors, la gauche accepta le relèvement du service militaire à trois ans et le Sénat, principalement à droite, adopta le nouvel impôt général sur le revenu en 1914, qui devait normalement entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 1915. Ainsi, les contribuables devaient déposer au début de l'année 1915 leurs déclarations de revenus de l'année 1914⁵⁴⁶. Le projet initial de Joseph CAILLAUX prévoyait qu'un impôt frappant les contribuables dès que leur revenu global dépassait la somme de 5000 francs par an, et les taux du barème progressif appliqué aux revenus supérieurs à ce seuil étaient les mêmes pour tous, que le contribuable soit célibataire ou à la tête d'une famille nombreuse. Or, en outre d'un double système de prise en compte de la situation familiale des contribuables⁵⁴⁷, le Sénat décida également de sensiblement alléger le barème de l'impôt prévu dans le projet de loi de finances. Ainsi, le taux marginal d'imposition applicable aux plus aux revenus est passé de 5 % à 2 %⁵⁴⁸. La justification de cet allégement était qu'il ne s'agissait pas d'un impôt venant supprimer les autres. Il était présenté comme une imposition nécessaire à l'effort de guerre, s'ajoutant à toutes les autres⁵⁴⁹. Il s'agissait d'un impôt général sur les revenus qui s'accumulait aux impôts directs existants, ne suffisant plus à combler les dépenses de guerre. En effet, la loi du 15 juillet 1914 n'a pas supprimé le système des « quatre vieilles », qui continuèrent de s'appliquer de la même façon. Ce n'est que trois ans après qu'elles furent supprimées et que la partie « cédulaire » fut définitivement adoptée⁵⁵⁰.

214. À cette époque, l'adoption de l'impôt sur le revenu répondait donc à une logique « d'effort de guerre ». La nécessité d'une solidarité économique face à l'ennemi fut accentuée le 4 août 1914 avec la naissance de « l'Union sacrée »⁵⁵¹. Cependant, apparaissant, comme impossible à appliquer aussi rapidement, le 22 décembre 1914, Alexandre RIBOT, sénateur,

⁵⁴⁶ La loi du 26 déc. 1914 a repoussé l'entrée en vigueur au 1^{er} janv. 1916, portant sur les crédits provisoires pour le 1^{er} semestre de 1915, JORF du 28 déc. 1914, p. 9392.

⁵⁴⁷ Déductions forfaitaires du revenu imposable pour charges de famille et réductions d'impôt proportionnelles pour charges de famille.

⁵⁴⁸ Loi du 15 juil. 1914 créant l'impôt général sur le revenu, JORF 18 juil. 1914, p. 6449, art. 5 à 25.

⁵⁴⁹ LECOMBRE (P.), *Questions financières*, Revue politique et littéraire, 1914, vol. 94, p. 210.

⁵⁵⁰ Loi du 31 juil. 1917 créant des impôts céduariaires, JORF 3 août 1917, p. 5975. Remarque : pour être complet, il faut ajouter que la loi du 31 juil. 1917 décida également de créer un impôt sur les revenus des créances, dépôts et cautionnements, qui venait compléter l'impôt général sur le revenu pour former l'impôt céduaire sur les revenus de capitaux mobiliers.

⁵⁵¹ Au message aux Chambres, lu par le président du Conseil Viviani (R.), du président POINCARÉ (R.), les deux Chambres parlementaires décident de s'ajourner jusqu'au 22 déc. et s'en remettent au gouvernement pour la conduite de la guerre.

demande devant les chambres siégeant en session extraordinaire le report de la loi du 15 juillet. Ainsi, face au contexte historique et l'impréparation de l'administration fiscale, la loi du 26 décembre 1914 repoussa son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1916⁵⁵². Le constat fut le même l'année suivante⁵⁵³. Cependant, les besoins de financement du fonctionnement de l'État ont conduit à la première application de l'impôt général sur les revenus en 1916. Les contribuables ont pour la première fois déposé leur déclaration fiscale au début de l'année 1916 pour leurs revenus perçus en 1915.

215. Le barème d'imposition fixé par le Sénat en 1915 ne fut appliqué que lors de la première année. En effet, le problème général du financement de la guerre a entraîné le relèvement des taux d'imposition à plusieurs reprises durant les années de la Première Guerre mondiale par le gouvernement⁵⁵⁴. La loi de finances du 30 décembre 1916 abaissa l'abattement général à 3000 francs et créa des tranches supplémentaires pour les très hauts revenus⁵⁵⁵. Les revenus de 1917 étaient soumis à un barème exprimé en taux effectif. Le taux moyen applicable était de 1,5 % pour les revenus imposables compris entre 3000 et 8000 francs. Le taux moyen était de 1,5 % à 16 % entre 8000 et 153000 francs, avec une progression de 0,01 % par tranche de 100 francs. Pour les revenus entre 153000 et 553000 francs, il était de 16 % à 20 % avec une progression de 0,01 % par tranche de 1000 francs, etc. Pour finir en 1918 avec un barème progressif à onze tranches, avec un taux marginal atteignant les 20 %⁵⁵⁶. Les hausses du barème d'imposition qui ont suivi étaient le résultat d'un besoin toujours plus important de financement. Nous pouvons citer par exemple la nécessité d'indemniser les pensions et les dommages liés à la guerre. C'est pourquoi, le 25 juin 1920, le législateur a adopté un barème tel que nous le connaissons aujourd'hui avec des taux à plusieurs tranches et plusieurs dizaines de pourcents⁵⁵⁷.

Cependant, outre la question de la couverture des charges publiques, l'autre débat qui anime la communauté des économistes est l'importance stratégique d'une nouvelle imposition par rapport à l'économie.

⁵⁵² Loi du 26 déc. 1914 sur les crédits provisoires pour le 1^{er} semestre de 1915, JORF du 28 déc. 1914, p. 9392.

⁵⁵³ BOCK (F.) *Ministres des Finances et Parlement : une collaboration sans heurts*, in « Finances publiques en temps de guerre, 1914-1918 », DESCAMPS (F.), QUENNOUËLLE-CORRE (L.) (dir.), Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2016, p. 21.

⁵⁵⁴ INSTITUT DES POLITIQUES PUBLIQUES, Seuils et taux d'imposition au titre du barème de l'IGR (1917-1918), (https://www.ipp.eu/baremes-ipp/impot-sur-le-revenu/anciens_baremes_igr/bareme_igr_1917_1918/).

⁵⁵⁵ Loi du 30 déc. 1916 portant sur le premier exercice 1917, JORF du 31 déc. 1916, p.11208.

⁵⁵⁶ Loi du 31 juil. 1917 créant des impôts cédulaires, applicables à partir de l'imposition des revenus de 1917, introduisant ainsi un système d'imposition mixte alliant l'imposition cédulaire à l'imposition générale et progressive, JORF 3 août 1917, p. 5975.

⁵⁵⁷ Loi du 25 juin 1920 portant création de nouvelles ressources fiscales, JORF du 26 juin 1920, p. 1017.

B. Un outil de politique économique

216. Le choix du système fiscal a nécessairement une incidence sur la structure économique du pays (1). Lors que la guerre devint totale en France, l'économie se transforma au profit de certains groupes industriels. Toutes les forces participaient à l'effort de guerre. L'État fixait les prix de vente, contrôle les profits et réglemente les importations et les exportations⁵⁵⁸. Dans ce contexte, le législateur a opté pour l'impôt progressif sur le revenu, considérant qu'il permettrait de limiter les distorsions économiques (2).

1. L'influence de l'impôt sur l'activité économique

217. Il existe une corrélation évidente entre la fiscalité et l'économie. L'impôt est souvent un des facteurs de stagnation voire de régression de l'économie⁵⁵⁹. La question de la fonction économique de l'impôt nécessite d'aborder la notion de « l'interventionnisme de l'État » et le rôle de la « fiscalité incitative ». En effet, l'impôt peut avoir divers objectifs économiques comme par exemple favoriser le développement d'un secteur déterminé. De même, il peut être utilisé comme un moyen pour lutter contre la crise économique⁵⁶⁰. « *Les changements de fiscalité peuvent affecter l'économie par deux canaux principaux : un canal d'offre et un canal de demande. Les effets d'offre transitent par des mécanismes d'incitations : les contribuables peuvent être incités à travailler davantage, à investir ou à embaucher, en cas de baisse d'impôts* »⁵⁶¹.

218. Le système fiscal peut venir modifier le comportement des contribuables. Effectivement, une baisse d'impôts entraîne une hausse de revenu disponible, conduisant a priori à une hausse de la consommation. Ce phénomène va permettre d'engendrer des revenus supplémentaires pour les autres contribuables ainsi que pour l'État⁵⁶². La structure des prélèvements fiscaux peut modifier la répartition des revenus entre les individus. L'imposition a une incidence en termes d'efficacité puisqu'elle influence les comportements et de ce fait l'ensemble des secteurs économiques. L'impôt est donc « *un instrument d'intervention*

⁵⁵⁸ BONIN (H.), *La France en guerre économique (1914-1919)*, Paris, Droz, coll. Publications d'histoire économique et sociale internationale, 2018, p. 43.

⁵⁵⁹ ARDANT (G.), *Théorie sociologique de l'impôt*, Paris, Sevpen, 1965, p. 493.

⁵⁶⁰ CASTAGNEDE (B.), *La politique fiscale*, Paris, PUF, 2008, p. 42.

⁵⁶¹ GRJEBINE (T.), *La politique fiscale, mal orientée par la macroéconomie actuelle ?*, in « Conférence de L'économie mondiale 2019 », Centre d'études prospectives et d'informations internationales, 12 sept. 2018.

⁵⁶² BOUTHEVILLAIN (C.), DUFRENOT (G.), FROUTE (P.), *Les politiques budgétaires dans la crise : comprendre les enjeux actuels et les défis futurs*, Bruxelles, De Boeck, 2013, p. 129.

économique »⁵⁶³. Il joue un rôle permettant au législateur d'augmenter la pression fiscale dans les domaines jugés non prioritaires et de la diminuer dans les secteurs jugés plus prioritaires. On parle alors d'interventionnisme fiscal destiné à influencer le comportement des contribuables⁵⁶⁴. Afin d'assurer une attractivité fiscale sur le territoire et la compétitivité des entreprises, les décideurs publics peuvent fixer comme objectif un allégement ou une augmentation de l'impôt.

219. Certains économistes et juristes mettent donc en évidence l'impact positif d'une certaine correction par l'impôt des inégalités du revenu⁵⁶⁵. Si l'État intervient pour aider financièrement les contribuables en difficultés financières, les individus prendront plus de risques dans leurs activités économiques et innoveront plus. Or, un des facteurs clés de la croissance économique et de la hausse des revenus est l'innovation.

220. Cet interventionnisme fiscal permet de créer une société moins inégalitaire, dans laquelle la consommation sera plus importante⁵⁶⁶. Il peut contribuer au maintien ou au développement de l'économie familiale. La progressivité de l'impôt compensera la surcharge fiscale que les impôts de consommation font peser sur les classes les plus pauvres⁵⁶⁷. Dès lors, il y a une incitation forte à produire plus et à investir plus.

2. Le choix de la progressivité de l'impôt

221. Au regard de la situation historique et financière de la France au début du XIX^e siècle, les gouvernants ne pouvaient ainsi pas rester indifférents à l'efficacité et à la rentabilité de la fiscalité vis-à-vis de l'économie. Les économistes de l'école libérale s'insurgeaient pourtant contre le projet de 1907 de Joseph CAILLAUX. Ils considéraient que la progressivité avait pour seul but de corriger les inégalités sociales, ce qui pouvait être fatal pour l'économie de la France. Très attachés au système des « quatre veilles » héritées de la Révolution française, ils sont de fervents défenseurs du libéralisme économique et de la non-intervention de l'État dans les finances privées. Pour eux, un taux progressif agraverait au contraire les inégalités en

⁵⁶³ ORSONI (G.), *L'évolution de la notion d'impôt*, thèse, Université d'Aix-Marseille, p. 127.

⁵⁶⁴ ORSONI (G.), *L'interventionnisme fiscal*, Paris, PUF, 1995, p. 19.

⁵⁶⁵ AGHION (P.), ROULET (A.), *Repenser l'État, Pour une social-démocratie de l'innovation*, Paris, Seuil, 2011, p. 75 ; LALLAEMENT (J.), *Les économistes et les pauvres : de Smith à Walras*, Économie politique, 2012, n° 55, p. 43.

⁵⁶⁶ ORSONI (G.), *L'interventionnisme fiscal*, Paris, PUF, 1995, p. 78.

⁵⁶⁷ ISAIA (H.) et SPINDLER (J.), *1914-1940 L'impôt sur le revenu sous la III^e République*, in « L'impôt sur le revenu en question », MARTINEZ (J.-C.) (dir.), Paris, Litec, 1989, p. 83.

constituant un frein à l'investissement, à la consommation et à l'activité économique en général⁵⁶⁸.

222. À l'inverse, la création d'impôt général sur le revenu est perçue comme un outil économique par les socialistes. Pour eux, aucun revenu ne doit être sous-taxé. L'impôt doit être redistributif, c'est-à-dire permettre une distribution des revenus équitable. De même, il doit correspondre aux dépenses, mais avant tout l'impôt doit être incitatif à des comportements socialement utiles, par exemple en favorisant l'emploi et les économies d'énergie⁵⁶⁹. Pour Henri TRUCHY ou Edgar ALLIX, par exemple, l'impôt général sur le revenu permettrait de s'adapter au nouveau contexte économique de la fin du XIXe siècle et du début XXe⁵⁷⁰.

223. Force est de constater que la fiscalité n'est plus en adéquation avec les transformations économiques de cette époque. En effet, depuis la fin du XIXe siècle, la part du salariat est plus importante et l'industrialisation est accélérée⁵⁷¹. On constate une nette évolution d'une société agricole vers une société industrielle faisant des « quatre vieilles » des impositions obsolètes. Une partie importante des revenus n'était donc frappée par aucun impôt direct, puisque ce sont les revenus fonciers qui étaient de très loin les plus taxés dans le système des « quatre vieilles ». Ainsi, l'apparition de nouvelles formes de richesses laisser suggérer la possibilité de dégager un supplément de recettes fiscales, grâce à une surtaxation progressive au fil des années⁵⁷². De même, les contribuables aux plus hauts revenus, représentant seulement 2% de la population, ne payaient au total jamais plus de 2-2,1% de leur revenu au titre des « quatre vieilles »⁵⁷³. Ils disposaient d'au moins 96-97 % de leurs revenus avant impôt pour consommer, élargir leur portefeuille de valeurs mobilières, financer de nouveaux investissements dans leurs entreprises. « *Les impôts directs qu'ils ont eu à acquitter durant tout le XIX^{ème} siècle et jusqu'en 1914 n'ont jamais dépassé des niveaux de l'ordre de 3-4% de leurs revenus, c'est-à-dire des niveaux pratiquement insignifiants. Il s'agissait donc de conditions idéales pour accumuler des fortunes*

⁵⁶⁸ LEROY-BEAULIEU (P.), *Traité de sciences des Finances*, vol. 1, 3^e éd., Paris, Guillaumin et Cie, 1883, p. 14 ; PROUDHON (P.-J.), *Théorie de l'impôt*, t. XV, Paris, C. Marpon et E. Flammarion, 1861, p. 183.

⁵⁶⁹ PINAUD (J.), *Les gaspillages officiels et les économies possibles*, Revue socialiste, n° 9, Sep. 1885, p. 801.

⁵⁷⁰ ALLIX (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de la législation financière française*, Paris, Rousseau, 1909, p. 89 ; TRUCHY (H.), *Le système des impôts directs d'État en France*, Revue d'économie politique, t. 15, 1901, p. 469.

⁵⁷¹ BIN (F.), *L'influence de la pensée chrétienne sur les systèmes fiscaux d'Europe occidentale*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 322.

⁵⁷² ISAIA (H.) et SPINDLER (J.), *1914-1940 L'impôt sur le revenu sous la IIIe République*, in « L'impôt sur le revenu en question », MARTINEZ (J.-C.) (dir.), Paris, Litec, 1989, p. 82.

⁵⁷³ PIKETTY (T.), *Les hauts revenus en France au XXe siècle : Inégalités et redistribution*, Paris, Points, 2016. p. 239 ;

considérables »⁵⁷⁴. L’instauration d’un barème progressif par tranches permettait ainsi en théorie de corriger les inégalités, les dysfonctionnements du marché économique, et d’assurer une démarche de répartition des richesses en touchant une minorité de contribuables les plus aisés⁵⁷⁵.

224. Devant la Chambre des députés, Jean JAURES défendait déjà en 1896 l’idée que l’impôt progressif venait corriger la « *progression automatique et terrible de la puissance croissante des grands capitaux* »⁵⁷⁶. Il ne faisait donc nulle illusion sur les motivations de la mise en place de l’impôt sur le revenu.

225. La flexibilité des taux et des tranches d’imposition des revenus autorise d’adapter le prélèvement de l’impôt aux exigences des mutations économiques, ou de prendre des mesures incitatives pour renforcer la compétitivité par exemple. Grâce à sa progressivité, l’impôt peut induire une modification des comportements. Il peut être allégé ou alourdi pour encourager tel ou tel comportement, notamment favoriser l’épargne des contribuables. Il faut effectivement souligner que l’épargne qui a eu un rôle significatif dans l’effort de guerre⁵⁷⁷. Elle est vue comme essentielle pour financer les dépenses publiques entre 1914 et 1918. Les épargnants furent souvent et largement sollicités. Dans ce contexte, le barème d’imposition adopté par la loi du 15 juillet 1914 permettait de ne pas limiter cette épargne⁵⁷⁸.

226. En outre, au début du XXe siècle, les recettes fiscales de la France provenant des impôts indirects représentaient 80 %⁵⁷⁹. Leur poids sur la consommation ou la circulation des marchandises était de plus en plus lourd au fur et à mesure que l’on descendait dans l’échelle des revenus. Pour les partisans de l’impôt progressif, les impôts indirects avaient un caractère régressif, puisqu’ils taxent proportionnellement et de la même façon l’ensemble des contribuables, même ceux ayant des revenus les plus modestes. Ils les accusent d’entraîner des

⁵⁷⁴ PIKETTY (T.), *Une nouvelle nuit du 4 août est nécessaire*, Le Monde, 4 août 2009.

⁵⁷⁵ CHANCHOLE (M.), LALANNE (G.), *Photographie du système socio-fiscal et sa progressivité*, Economie et prévision, 2012, n°200.

⁵⁷⁶ Discours prononcé par Jean Jaurès à la Chambre des députés le 29 nov. 1904, reproduit dans « Document parlementaire. L’impôt sur le revenu (1) », *La Revue socialiste*, 1904, pp. 713-735. VALLIN (C.), *Les impôts locaux : les « quatre vieilles » ont deux cents ans*, Messidor/Ed. Sociales, 1989, p. 76.

⁵⁷⁷ ARDANT (G.), *Histoire de l’impôt*, vol. 2, Paris, Fayard, 1972, p. 492.

⁵⁷⁸ Loi du 15 juil. 1914 créant l’impôt général sur le revenu, JORF 18 juil. 1914, p. 6449.

⁵⁷⁹ ISAIA (H.) et SPINDLER (J.), *Histoire du Droit des Finances publiques*, Paris, Economica, 1987, p.14.

effets de distorsion, dans le sens où la taxation va occasionner une modification des choix de consommation et de production⁵⁸⁰.

227. L'inadaptation de la fiscalité à la situation économique fut le résultat d'un « immobilisme » fiscal au XIXe siècle, ayant créé des distorsions économiques et sociales très importantes, en raison de l'importance des impositions indirectes et de la faiblesse des impôts directs⁵⁸¹. L'instauration d'un impôt direct au barème progressif avait pour but de se substituer aux impôts classiques sur la consommation et autres droits indirects pour des raisons qui relèvent autant de la justice sociale que de l'efficacité économique. Avec la progressivité de l'impôt, il s'agit de corriger le déséquilibre des masses fiscales, en augmentant le rendement de la fiscalité directe sur les plus aisés, afin d'alléger le poids de la fiscalité indirecte sur les moins aisés, pour favoriser la consommation de l'ensemble des différentes classes⁵⁸². « *Celui qui, réduit à la seule force de ses bras, se met au travail et tente la fortune, est dans une condition bien inférieure, pour bénéficier de l'outillage social, à celle de l'homme qui possède déjà un capital intellectuel et matériel considérable. [...] Il est nécessaire, d'une part, que beaucoup d'hommes, réduits au minimum des moyens d'action pour l'emploi et le développement de leur activité, soient déchargés de la contribution générale et, d'autre part, que d'autres soient appelés à supporter une charge plus lourde par l'application d'une progression à déterminer* »⁵⁸³.

228. Par conséquent, si la réforme de l'impôt sur le revenu entre 1914-1917 s'explique essentiellement par l'inadaptation du système fiscal français aux conditions économiques, le projet n'a abouti que grâce à un compromis imposé par les circonstances de la guerre⁵⁸⁴. Le souci de trouver des fonds pour la défense nationale fut crucial dans la prise de décision. Il était devenu inévitable de réformer la fiscalité pour rééquilibrer l'ensemble de la fiscalité des particuliers et assurer les dépenses de l'État. Mais la nécessité du rééquilibrage des recettes publiques, par l'amélioration du rendement de la fiscalité directe, s'est associée au désir

⁵⁸⁰ DELALANDE (N.), *Les grandes batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Seuil, coll. L'univers historique, 2011, p. 160.

⁵⁸¹ BOUVIER (J.), *Le système fiscal français du XIX^e siècle, Étude critique d'un immobilisme*, in « Deux siècles de fiscalité française », BOUVIER (J.) et WOLF (J.) (dir.), Paris-La Haye, Mouton, 1973, p. 226.

⁵⁸² ANTONETTI (G.), *1848-1914 : La bataille pour l'impôt sur le revenu*, in « L'impôt sur le revenu en question », MARTINEZ (J.-C.) (dir.), Paris, Litec, 1989, p. 57.

⁵⁸³ Rapport à la Conférence internationale du chômage 1910, cité par AUDIER (J.) in *La pensée solidariste*, Paris, PUF, 2010, p. 167,

⁵⁸⁴ ISAIA (H.) et SPINDLER (J.), *Histoire du Droit des Finances publiques*, Paris, Economica, 1987, p.12.

d'intégrer la réforme fiscale dans une politique sociale et économique, en faisant de l'impôt un instrument d'action égalisatrice.

Cependant, le temps nous a démontré que la progressivité de l'impôt sur le revenu n'a pas réellement joué son rôle « d'égalisateur »⁵⁸⁵ social et économique, bien au contraire.

SECTION 2 : UN SYMBOLE PLUS QU'UN INSTRUMENT EFFICACE

229. L'instauration d'un impôt sur le revenu représentait le symbole d'une fiscalité moins injuste, atténuant les souffrances des contribuables par une répartition aussi égale que possible des charges publiques. Afin d'atteindre ce but, l'impôt doit nécessairement être progressif, personnalisé et tenir compte des capacités contributives du contribuable⁵⁸⁶. La progressivité doit être suffisamment forte avec un taux marginal suffisamment élevé⁵⁸⁷. Or, dès la mise en place de l'impôt général sur le revenu, la technique d'imposition en 1914, appliquée en 1916 sur les revenus de 1915, n'a pas été entièrement progressive. Elle taxait de façon proportionnelle les différentes catégories de revenus et étaient taxés plus lourdement les revenus du capital que ceux du travail. Aux impositions cédulaires se superposait un impôt progressif portant sur l'ensemble des revenus⁵⁸⁸. Ce régime de l'impôt général sur le revenu était alors d'une grande timidité. Ainsi, l'impôt général sur le revenu au taux progressif a-t-il réellement joué son rôle socio-économique ?

230. De 1917 à 1920, les gouvernements ont légèrement augmenté les taux d'imposition et le nombre de tranches de revenus. La progressivité de l'impôt s'est accrue à la sortie de la Première Guerre mondiale. En effet, la question de la dette publique devient un sujet politique de première importance. Des lois adoptées en 1920 et 1924 ont considérablement augmenté les taux⁵⁸⁹. En moins de 10 ans, le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu était ainsi passé de 2 % à 90 %⁵⁹⁰.

⁵⁸⁵ DELALANDE (N.), *Jaurès, les socialistes et l'impôt : les incertitudes du discours républicain*, Cahiers Jaurès, 2010, n° 197, p. 3.

⁵⁸⁶ BOUVIER (M.), *Justice fiscale, légitimité de l'impôt et société post-moderne*, RFFP, nov. 2013, n° 124, p. 15.

⁵⁸⁷ MARTY (C.), ADAM (L.), DREZET (V.) et GOURGUECHON (G.), *Un impôt juste pour une société juste*, Paris, Syllepse, coll. Les notes de la fondation Copernic, 2014, p. 87.

⁵⁸⁸ GAUDEMEL (P.-M) et MOLINIER (J.), *Finances publiques*, 6^e éd. t. 2, Paris, Montchrestien, 1997, p. 301.

⁵⁸⁹ Loi du 25 juin 1920, JO 26 juin 1920, p. 1017 ; Loi du 22 mars 1924, JORF 25 mars 1924, p. 1011.

⁵⁹⁰ LOMBARD (F.), *La nouvelle loi fiscale (double décime)*, *Texte complet de la loi de finances du 22 mars 1924, suivi de nombreux commentaires pratiques à l'usage des contribuables*, Lyon, Boutin, Bibliothèque nationale de France, département Droit, économie, politique, n°8-F PIECE-6082, 20 p.

231. Nous verrons que jusqu'à la fin des années 1980, les gouvernements successifs ont maintenu une certaine progressivité de l'impôt sur le revenu plus ou moins élevée. Or, les réformes successives qui ont suivi ces années ont considérablement diminué cette progressivité. En 30 ans, le barème, qui comptait quatorze tranches avec un taux marginal d'imposition à 65 %, ne compte plus que cinq tranches aujourd'hui avec un taux marginal d'imposition à 45 %⁵⁹¹.

232. L'analyse suivante s'attachera à démontrer que l'impôt progressif sur le revenu n'a que légèrement assurer sa fonction « d'égalisateur social »⁵⁹² (**§1**), et que son rendement, généralement très faible, n'a pas répondu pas aux exigences des réalités économiques et financières (**§2**).

§1 L'échec de la fonction sociale

233. Comme nous l'avons vu, condition de la solidarité nationale, l'impôt sur le revenu doit être progressif, car notre modèle social repose sur ce principe de redistribution, et la progressivité est la condition de la justice fiscale. L'enjeu de la progressivité renvoie donc aux différentes conceptions de l'impôt et de sa fonction sociale. Elle fait de la contribution commune un moyen d'assurer une certaine solidarité en répartissant la charge fiscale en fonction des facultés contributives, de sorte que les contribuables ne paient la même somme que s'ils se trouvent dans une situation identique. Mais, en réalité, l'impôt progressif sur le revenu a-t-il permis une réduction importante des inégalités ? Pour répondre à cette question, il est utile d'analyser l'évolution de la progressivité de l'impôt sur le revenu de son institution jusqu'à nos jours, notamment sous le prisme de la justice fiscale (A) et de ses réelles capacités redistributives (B).

A. Un sentiment d'injustice fiscale

234. Alors que les fondateurs de l'impôt sur le revenu prônaient l'avènement d'une plus grande justice sociale, le système mis en place durant la guerre a suscité de vives critiques et des sentiments d'injustice⁵⁹³. Le poids de l'impôt sur le revenu a sensiblement évolué dans

⁵⁹¹ Annexe 7 : *Évolution du nombre de tranches et des taux marginaux de l'impôt sur le revenu*.

⁵⁹² DELALANDE (N.), *Jaurès, les socialistes et l'impôt : les incertitudes du discours républicain*, Cahiers Jaurès, 2010, n° 197, p. 3.

⁵⁹³ DELALANDE (N.), SPIRE (A), *Histoire sociale de l'impôt*, Paris, La Découverte, 2010, p. 33.

l'entre-deux-guerres (1) et les inégalités n'ont cessé de s'amplifier malgré une tentative d'unification après la Seconde Guerre mondiale (2).

1. Une augmentation de la pression fiscale entre les deux guerres

235. Dès juillet 1917, le système est complété par la création de six impôts céduaires sur les traitements et salaires, les bénéfices agricoles, les bénéfices industriels et commerciaux, les bénéfices non professionnels, le revenu des valeurs mobilières, et sur les propriétés bâties et les propriétés non bâties. Ils sont taxés selon des taux proportionnels, qui varient en fonction de la catégorie de revenus considérés⁵⁹⁴. L'imposition se fait donc en deux étapes. Chaque revenu est imposé une première fois par un taux proportionnel, puis l'ensemble des revenus faisant l'objet de la déclaration est taxé selon le barème progressif. Or, le mécanisme des impôts céduaires entraînait une segmentation des situations fiscales en fonction des différentes catégories sociales. Par ce système, l'impôt différenciait les taux et permettait de multiplier les situations dérogatoires. Les contribuables déplorent une discrimination des taux entre les différents revenus⁵⁹⁵. Ainsi, les différents acteurs économiques comme les salariés, les artisans, les industriels ou les commerciaux se sont vus appliquer des règles fiscales totalement différentes. Par exemple, les agriculteurs avaient ainsi la possibilité d'être taxés au forfait, sans avoir à déclarer leurs bénéfices réels. Les bénéfices agricoles fournissent par conséquent à peine 2 % des recettes issues des impôts directs. L'impôt céduaire entraînait des mécontentements de certaines classes et tout en les opposants les unes aux autres.

236. Le législateur adopta un nouveau barème en 1920 applicable aux revenus de 1919 et porta le taux marginal du barème à 50 %⁵⁹⁶. Puis la loi du 22 mars 1924 décida la mise en place d'un « double-décime »⁵⁹⁷. Ce système entraînait une majoration de 20 % de l'impôt dû par les contribuables les plus aisés après application de la taxe proportionnelle puis du barème progressif. Même si le taux marginal restait à 50 %, le taux effectif était en réalité aux alentours

⁵⁹⁴ Loi de du 31 juil. 1917 créant des impôts céduaires, applicables à partir de l'imposition des revenus de 1917, introduisant ainsi un système d'imposition mixte alliant l'imposition céduaire à l'imposition générale et progressive, JORF 3 août 1917, p. 5975. Annexes 5 et 6 : *Taux proportionnels des impôts céduaires en 1917 et Seuils et taux d'imposition au titre du barème de l'IGR (1917 - 1918)*.

⁵⁹⁵ DELALANDE (N.) *Le consentement à l'impôt en France : les contribuables, l'administration et le problème de la confiance*, Revue d'Histoire moderne et contemporaine, 2009, n°56, p. 135.

⁵⁹⁶ Loi du 25 juin 1920 portant création de nouvelles ressources fiscales, JORF du 26 juin 1920, p. 1017.

⁵⁹⁷ LOMBARD (F.), *La nouvelle loi fiscale (double décime)*, Texte complet de la loi de finances du 22 mars 1924, suivi de nombreux commentaires pratiques à l'usage des contribuables, Lyon, Boutin, Bibliothèque nationale de France, département Droit, économie, politique, n°8-F PIECE-6082, 20 p.

de 60 % pour les revenus perçus en 1923⁵⁹⁸. En 1924, afin de combattre la crise démographique, le taux marginal de l'impôt général sur le revenu atteignit 90 % pour les célibataires et les couples sans enfant. En 1916, la loi de finances du 3 août 1926 supprimait le double-décime et abaissait le taux marginal de l'impôt général sur le revenu de 50 % à 30 %, constituant la plus forte baisse de taux de toute l'histoire de l'impôt sur le revenu en France⁵⁹⁹. Cependant, cette imposition ne concerne jamais plus de 15 % des foyers fiscaux dans l'entre-deux-guerres, et le poids de l'impôt passe de 10 % au début du XXe siècle à 20 % du revenu national dans l'entre-deux-guerres, créant ainsi un sentiment d'injustice encore plus grand⁶⁰⁰.

237. En outre, l'augmentation des taux d'imposition est aggravée par le maintien des prélèvements indirects sur la consommation, puis par son élévation. Effectivement, la taxe sur le chiffre d'affaires, créée en 1920 et répercutée pour une large part sur les consommateurs. Son taux, initialement fixé à 1,1 %, est porté à 2 % en 1926. Cette situation a entraîné une désillusion pour les contribuables, pensant que la mise en place d'un impôt général sur le revenu allait abaisser le poids des taxes sur la consommation.

238. Cette augmentation de la « pression fiscale »⁶⁰¹ notamment due à la progressivité de l'impôt sur le revenu, les difficultés administratives ainsi que la conviction que l'État ne dispose pas encore de moyens de contrôle efficaces pour réprimer la fraude, contribuent à l'émergence de nombreuses voix pour critiquer le poids excessif des impôts dans les années 1930⁶⁰². À cette époque, la crise économique mondiale touche la France et ses effets se font ressentir, entraînant une vague de contestation commune, contre l'impôt⁶⁰³. Les salariés protestent contre l'impôt sur les salaires, les commerçants critiquent la taxe sur le chiffre d'affaires, les porteurs de valeurs mobilières contestent les mesures de contrôle que l'administration cherche à appliquer. « *Tous ces groupes se mobilisent au nom de l'injustice fiscale, au motif que les avantages*

⁵⁹⁸COLLIARD (J.-E.), MONTIALOU (C.), *Brève histoire de l'impôt*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n°1, p. 56.

⁵⁹⁹ PIKETTY (T.), *Les hauts revenus en France au XXe siècle : Inégalités et redistribution*, Paris, Points, 2016. p.237.

⁶⁰⁰ANGELOPOULOS (A.), *Charges fiscales et dépenses publiques : Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Giard, 1932, p. 40 ; KLOTZ (G.), *Les statistiques du revenu national en France (1848-1939) : approche thématique*, in « *Les traditions économiques françaises, 1848-1939* » DOCKES (P.), FROBERT (L.) (dir.), Paris, CNRS Editions, 2000, p. 355.

⁶⁰¹ À cette époque la notion de « pression fiscale » n'est pas encore utilisée en tant que telle.

⁶⁰² DORGERES (H.), *Au temps des fourches*, Paris, France-Empire, 1975, p. 81.

⁶⁰³ PAXTON (R.), *Le temps des Chemises vertes. Révoltes paysannes et fascisme rural, 1929-1939*, Seuil, 1996, p. 65.

concédés à d'autres rompraient l'équilibre que l'impôt sur le revenu était censé promouvoir »⁶⁰⁴.

La période de la Seconde Guerre mondiale n'a pas donné naissance à des révoltes particulières. Cependant, conscients des imperfections du système de l'imposition progressive des revenus, les gouvernants mettent en place une réforme en 1948⁶⁰⁵.

2. *Les réformes d'après-guerre : l'espérance d'un système plus égalitaire*

239. Les rédacteurs de la réforme de 1948 insistaient sur le fait qu'elle permettrait de réaliser une répartition de la charge fiscale conforme aux facultés contributives de chacun⁶⁰⁶. Elle avait pour objectif d'unifier l'impôt sur le revenu afin de le rendre plus simple à comprendre et plus juste entre les différentes classes sociales. Les objectifs de la réforme de 1948 n'ont pas été respectés dans une perspective égalitaire. En effet, plusieurs modifications avaient été apportées dans la réforme de 1948 aux règles d'assiette pour éviter toute aggravation dans les conditions d'imposition. De plus, elle a modifié un grand nombre d'abattements de manière à en réservé le bénéfice aux seuls contribuables les moins aisés⁶⁰⁷. Toutefois, cette réforme a entraîné une avalanche de revendications des différentes catégories socioprofessionnelles. Elle n'a pas résisté aux appels de sollicitations des différents acteurs sociaux et économiques. Le système mis en place montra à nouveau une réelle diversité des prélèvements. Il s'est révélé incapable de préserver son objectif initial visant une plus grande égalité devant l'impôt⁶⁰⁸. Le sentiment des contribuables est donc celui que l'impôt sur le revenu est une « machinerie fiscale » générant par elle-même des inégalités de plus en plus profondes⁶⁰⁹.

240. Lors de la loi du 28 décembre 1959, une réelle unification a lieu en fusionnant la taxe proportionnelle, qui succédait aux impôts cédulaires, et la surtaxe progressive en un seul impôt

⁶⁰⁴ DELALANDE (N.) *Le consentement à l'impôt en France : les contribuables, l'administration et le problème de la confiance*, Revue d'Histoire moderne et contemporaine, 2009, n°56, p. 135.

⁶⁰⁵ Décret n°48-1986 du 9 déc. 1948 portant réforme fiscale, JO 1^{er} janv. 1949, p. 129.

⁶⁰⁶ LAFERRIERE (J.) et WALINE (M.), *Traité élémentaire de science et de législation financières*, Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1954, p. 389 ; Décret n°48-1986 du 9 déc. 1948 portant réforme fiscale, JO 1^{er} janv. 1949, p. 129.

⁶⁰⁷ CHEVALIER (J.), *1948-1959 : l'impôt sur le revenu entre deux réformes*, in « L'impôt sur le revenu en question », MARTINEZ (J.-C.) (dir.), Paris, Litec, 1989, p. 102.

⁶⁰⁸ En 1957, par exemple, la quote-part de l'agriculture représentait à peine 0,4 % du total de la surtaxe progressive alors que l'apport des paysans au revenu national dépassait les 18 %. LAUFENBURGER (H.), *L'impossible réforme fiscale*, Revue de Science financière, 1960, p. 14.

⁶⁰⁹ HEVALIER (J.), *1948-1959 : l'impôt sur le revenu entre deux réformes*, in « L'impôt sur le revenu en question », MARTINEZ (J.-C.) (dir.), Paris, Litec, 1989, p. 113.

sur le revenu des personnes physiques, donnant les bases de notre impôt contemporain⁶¹⁰. La période des « Trente glorieuses », caractérisée par l'émergence d'une société de classes moyennes et d'écart de richesses de moins en moins importants, fait de l'impôt sur le revenu progressif un système mieux accepté par les contribuables⁶¹¹. Cette unification a tout de même entraîné certaines réactions violentes de la part des certaines catégories qui bénéficiaient jusqu'à lors d'une imposition favorable, initiée notamment par Pierre POUJADE à la fin des années 50 et Gérard NICOUD dans les années 1970⁶¹².

241. L'unification ne fut totale qu'au début des années 1970, lorsqu'il est mis fin aux différences d'imposition entre les salariés et les non-salariés⁶¹³. Sur ce point, le Conseil des impôts soulignait en 1979 la part toujours plus lourde de l'impôt sur le revenu pesant sur les salariés, confirmant le sentiment existant dans l'opinion publique que la charge fiscale n'était pas équitablement répartie entre les contribuables⁶¹⁴.

242. Durant les années suivantes, les modifications successives du barème de l'impôt, adoptées toujours dans un souci de justice sociale, et les différentes « majorations exceptionnelles » instituées entre les événements de mai 1968⁶¹⁵ et des élections de mai 1981 n'ont pas réussi à calmer ce sentiment d'injustice fiscale⁶¹⁶. Les radicaux de gauche appellent donc à une accentuation de la progressivité de l'impôt sur le revenu sur les très hauts revenus⁶¹⁷. L'élection de François MITTERRAND en 1981 s'est alors traduite par une augmentation de l'impôt sur les très hauts revenus, avec l'instauration d'un prélèvement exceptionnel sur les revenus élevés et une nouvelle tranche à un taux marginal de 65 %⁶¹⁸.

⁶¹⁰ Loi n°59-1472 du 28 déc. 1959 instituant un impôt annuel unique sur les revenus des personnes physiques, Loi de finances pour 1960, JO 29 déc. 1959, p. 12460.

⁶¹¹ DUBERGE (J.), *La psychologie sociale de l'impôt dans la France d'aujourd'hui*, Paris, PUF, 1961, p. 128, p. 150.

⁶¹² BORNE (D.), *Petits bourgeois en révolte ? Le mouvement Poujade*, Paris, Flammarion, 1977, p. 205 ; BELLESCIZE (R.) de, *Gérard Nicoud et la révolte des indépendants contre l'injustice fiscale*, RFFP, fév. 2019, n° 145, p. 157.

⁶¹³ SPIRE (A.), *L'inégalité devant l'impôt : Différences sociales et ordre fiscal dans la France des Trente Glorieuses*, Revue d'histoire moderne et contemporaine, n°56-2, avril-juin 2009, p. 78.

⁶¹⁴ CONSEIL DES IMPOTS, *L'impôt sur le revenu* : quatrième rapport au président de la République relatif à l'impôt sur le revenu, Paris, France, Direction des journaux officiels, 1979, p. 105.

⁶¹⁵ BRIE (C.) de et CHARPENTIER (P.), *L'inégalité par l'impôt*, Paris, Seuil, 1973, p. 78.

⁶¹⁶ BIENVENU (J.J.), *L'impôt sur le revenu et le droit de la famille*, RFFP, 1986, n°14, p. 69.

⁶¹⁷ BERTONI (P.), *Les politiques fiscales sous la Ve république. Discours et pratiques (1958-1991)*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 49.

⁶¹⁸ Loi n° 81-1160 du 30 déc. 1981 de finances pour 1982, JORF n°306 du 31 déc. 1981, p. 3538.

243. Depuis cette période, l'impôt sur le revenu semble n'avoir que très peu changé. Cependant, nous allons constater que les années dernières décennies ont entraîné une érosion lente de la progressivité au moment même où les inégalités de revenus étaient à la hausse⁶¹⁹. Les mutations de ces dernières décennies ont accentué la faible progressivité du système. Ainsi, le rôle redistributif de la progressivité a été amoindri entraînant des conséquences extrêmement importantes.

B. Une remise en cause des effets redistributifs

Par nature, la progressivité d'un impôt n'assure pas une forte redistribution des revenus. Elle est une condition nécessaire, mais pas suffisante. La redistribution des richesses dépend de l'évolution du poids des prélèvements par rapport au produit intérieur brut, mais également du degré de progressivité de chacun d'eux⁶²⁰. Dans l'histoire de l'impôt, malgré une hausse significative de la progressivité, le constat général est que cet impôt n'a pas abouti à l'objectif de répartition des richesses⁶²¹, voulu par Joseph CAILLAUX. Ceci est le résultat de la combinaison de trois facteurs : la baisse de la progressivité de l'impôt (1), sa part dans les prélèvements obligatoires (2) et le nombre de mesures dérogatoires (3).

1. L'état des lieux de la progressivité de l'impôt sur le revenu

244. Le premier est que, malgré une hausse significative des taux du barème d'imposition et une forte progressivité durant près de 40 ans après la Première Guerre mondiale, les quatre dernières décennies ont été marquées par une baisse de la progressivité, le plus fort taux d'imposition a baissé de 65 % à 45 % et le nombre de tranches a diminué de 14 à 5.

⁶¹⁹ LANDAIS (C.), *Les hauts revenus en France : 1998-2006*, Paris, School Economics, juin 2007, p. 124.

⁶²⁰ STERDYNIAK (H.), *La fiscalité française, un chef-d'œuvre en péril ?*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n° 1, p. 69.

⁶²¹ LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale*, Paris, Seuil, 2011, p. 48.

Évolution du nombre de tranches et des taux marginaux de l'impôt sur le revenu

Nombre de tranches	Taux marginaux							
	1983	1988	1994	2006	2007	2014	2017	2020
1	0	0	0	0	0	0	0	0
2	5	5	12	6,83	5,5	5,5	14	11
3	10	9,6	25	19,14	14	14	30	30
4	15	14,4	35	28,26	30	30	41	41
5	20	19,2	45	37,38	40	41	45	45
6	25	24	50	42,62		45		
7	30	28,8	56,8	48,09				
8	35	33,6						
9	40	38,4						
10	45	43,2						
11	50	49						
12	55	53,9						
13	60	56,8						
14	65							

Source : Institut des politiques publiques

245. Deux grandes phases marquent ainsi la progressivité de l'impôt sur le revenu : une ascendante et une descendante. Les tranches de barème sont revalorisées chaque année en fonction de l'inflation. Nous pouvons citer par exemple la reconfiguration en profondeur du barème opérée en 2006, avec pour objectifs la simplification et la clarification du calcul de l'impôt ainsi que la réduction du prélèvement fiscal pour dégager du pouvoir d'achat⁶²². Cette évolution s'est traduite par un resserrement du nombre de tranches d'imposition et un abaissement du taux marginal le plus élevé. Cependant, cette progressivité est toujours restée forte⁶²³. En 2014, un rapport sur la fiscalité des ménages soulignait que la progressivité de l'impôt sur le revenu apparaît réelle, mais susceptible d'être améliorée. Les 10 % des foyers les plus riches acquittent 70 % de l'impôt sur le revenu pour 34 % du revenu imposable.

246. Mais les effets redistributifs ne s'apprécient pas seulement au regard de la progressivité. Le barème progressif ne saurait être l'unique critère d'appréciation des effets redistributifs de l'impôt. Ils dépendent également de la distribution des revenus sur lesquels l'imposition s'applique et des montants en jeu. Un impôt peut être très progressif, mais d'une importance financière très faible. Dans ce cas, ses propriétés redistributives sont extrêmement limitées⁶²⁴.

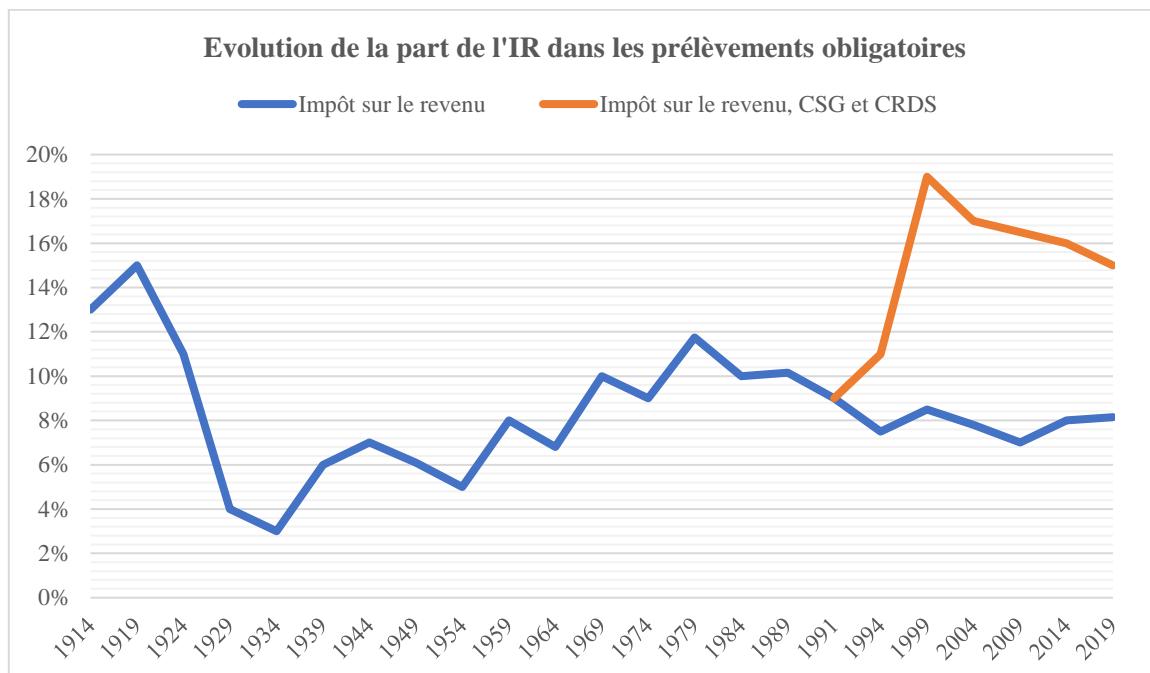
⁶²² Loi n° 2005-1719 du 30 déc. 2005 de finances pour 2006, JORF n°304 du 31 déc. 2005, p. 2597.

⁶²³ BOUVIER (M.) *Les Français et les impôts : quelle fiscalité pour quelle société ?*, RFFP, nov. 2013, n° 124, p.5.

⁶²⁴ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?*, Paris, France, la Documentation française, 2015, 240 p.

2. La part de l'impôt dans les prélèvements obligatoires

247. Le deuxième facteur est le pourcentage que représente l'impôt sur le revenu par rapport au produit intérieur brut. Il ne représente qu'une part très faible des prélèvements obligatoires en France⁶²⁵. En effet, parmi ces prélèvements obligatoires, au fur et à mesure des années l'impôt sur le revenu constitue une part de plus en plus faible de la fiscalité globale. Au regard des données OCDE, l'impôt sur le revenu des personnes physiques représente en 2019 8,1 % du PIB, contre 12,7 % en 1988⁶²⁶. Plus sa progressivité est forte, plus ses effets redistributifs sont importants dans le total des prélèvements.



Source : Données INSEE et OCDE.

248. Même s'il est toujours progressif, le poids de l'impôt sur le revenu est très faible⁶²⁷. Cette forte diminution sous l'influence des baisses de taux et du mitage de son assiette, a contribué à réduire la progressivité globale du système⁶²⁸.

⁶²⁵ CONSEIL DES IMPOTS, *L'impôt sur le revenu*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 1990, p. 56.

⁶²⁶ OCDE (2020), Graphique : *Impôt sur le revenu des personnes physiques* (indicateur du PIB) (<https://data.oecd.org/fr/tax/impot-sur-le-revenu-des-personnes-physiques.htm>).

⁶²⁷ BARRE (J.), STERDYNIAK (H.), VERDIER-MOLINE (A.) et WOLF (M), *Table ronde : actualité et avenir du système fiscal français*, Droit fiscal, 16 mars 2017, n° 11, p. 202.

⁶²⁸ Annexe 4 : *Graphique sur la dégressivité du système fiscal*.

3. Les mécanismes dérogatoires

249. Le troisième facteur remettant en cause les effets redistributif de l'impôt résulte du fait que le législateur a adopté de nombreux mécanismes dérogatoires. Ils réduisent l'assiette de l'impôt et permettent d'échapper à l'impôt dans certaines circonstances. De ce fait, certains contribuables disposant de revenus importants peuvent échapper tout ou partie de l'impôt grâce à un régime dérogatoire. Or, ces avantages fiscaux modifient le caractère progressif de l'impôt.

250. Dans le cas où l'avantage fiscal est un abattement sur le revenu imposable, celui-ci sera de plus important si le revenu global du contribuable est imposé dans une tranche supérieure. Il rend ainsi l'impôt dégressif. Si l'avantage prend la forme d'une réduction d'impôt ou d'un crédit d'impôt permettant une diminution du montant de l'impôt calculé à partir du barème, les deux dispositifs sont progressifs, car la même diminution pour tous les contribuables quelle que soit leur tranche d'imposition et donc, quels que soient leurs revenus. En revanche, concernant la réduction d'impôt, si son montant est limité ce mécanisme est potentiellement régressif, puisqu'il limite l'avantage dont peuvent bénéficier ceux qui sont faiblement imposés⁶²⁹.

251. En 1902, pour Gaston JEZE, la progressivité de l'impôt sur le revenu a un rôle « d'impôt rectificatif »⁶³⁰. Elle a pour but de corriger les excès de l'inégale répartition des revenus, grâce à son caractère redistributif. Cependant, les allégements pris et les avantages consentis et les modifications du barème de l'impôt sur le revenu au cours du XXe siècle contredisent l'objectif de redistribution des richesses. L'impôt sur le revenu est devenu dégressif⁶³¹. Force est de constater que la progressivité a, dès la naissance de l'impôt sur le revenu, subi une modification, de sorte que ses fonctions sociale et redistributrice sortent tout à fait discréditées. Par exemple, dès 1914, les agriculteurs obtiennent la suppression de la cédule des bénéfices agricoles⁶³². Les cadeaux fiscaux successifs faits aux contribuables les plus riches au fil des ans n'ont fait que diminuer le pouvoir progressif du barème de l'impôt et donc son caractère redistributif. Ce mouvement d'augmentation des dépenses à l'impôt sur le revenu a été constant et régulier depuis la création de l'impôt sur le revenu⁶³³. En conséquence, bien que

⁶²⁹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, Paris, La Documentation française, mai 2011, p. 23.

⁶³⁰ Cité par JEANNENEY (J.-N.), *La bataille de la progressivité sous la IIIe République*, Pouvoirs, n° 23, 1982, p. 29.

⁶³¹ Annexe 4 : *Graphique sur la dégressivité du système fiscal*.

⁶³² BIN (F.), *La gauche et l'Impôt sur le Revenu avant 1917*, RFFP, nov. 2017, n° 140, p. 163.

⁶³³ Débats parlementaires, Sénat, Séance du 4 fév. 1914, JORF 5 fév. 1914, Archives de l'Assemblée nationale, tables analytiques de la XI^e législature, 1914-1919, p. 89.

progressif, les effets redistributifs de l'impôt sur le revenu ne sont pas réellement efficaces en raison d'une réduction régulière du poids de l'impôt sur le revenu et des multiplications de dispositifs d'exonérations, abattements, déductions, réductions et crédits d'impôt, et autres modalités de calcul favorables, désignés sous le nom de « dépenses fiscales » ou « niches fiscales »⁶³⁴.

252. Certains auteurs n'ont pas hésité à se prononcer sur le caractère contradictoire de l'impôt sur le revenu : « les buts socio-économiques et le but fiscal ne sont ni nécessairement compatibles, ni entièrement cohérents. Si l'on parvient à mener à bonne fin un programme de redistribution des revenus, les bases mêmes de l'impôt progressif disparaissent en même temps que disparaît l'inégalité des revenus sans laquelle il n'a aucun sens »⁶³⁵. En effet, la progressivité doit agir comme correcteur, mais ne peut résoudre le caractère inégalitaire de la formation des différents revenus⁶³⁶.

253. Ainsi, tout objectif de justice fiscale et d'utilisation de l'impôt sur le revenu, comme principal vecteur d'une politique globale de redistribution des revenus, non seulement ont échoué, mais ont abouti à une situation exactement inverse en raison des distorsions supplémentaires engendrées par des différences de situation, qu'il crée lui-même. Nous constaterons cependant plusieurs mesures d'adoption récente apparaissant comme l'amorce d'un mouvement inverse⁶³⁷.

254. Cependant, si nous venons à dresser le bilan redistributif complet de l'impôt sur le revenu, il est nécessaire de l'analyser non seulement à la lumière de sa seule progressivité, mais également par rapport à l'ensemble des prélèvements et des transferts affectant les revenus du contribuable. Ce que nous ferons dans la deuxième partie de cette étude.

⁶³⁴ Les dépenses fiscales feront l'objet d'une étude plus approfondie.

⁶³⁵ PARENT (J.), *Impôt progressif, matière fiscale et croissance économique*, Revue de Science et de Législation financières, 1956, p. 408.

⁶³⁶ CHEVALIER (J.), *1948-1959 : l'impôt sur le revenu entre deux réformes*, in « L'impôt sur le revenu en question », MARTINEZ (J.-C.) (dir.), Paris, Litec, 1989, p. 102.

⁶³⁷ V. infra.

§2 L'échec de la fonction financière et économique

255. Nous avons pu voir que la Première Guerre mondiale a été un tournant majeur dans l'histoire de la fiscalité directe. Elle a « fait sauter les verrous » idéologiques et politiques qui s'opposaient à l'introduction de l'impôt général sur le revenu. Son vote a notamment été motivé par la nécessité de faire face aux dépenses liées à la guerre et pour assurer une fonction économique. Or, ce mode d'imposition progressif a-t-il été réellement efficace pour répondre à ces deux besoins ? En réalité, l'impôt général sur le revenu n'a ni incité une modification importante des masses budgétaires permettant un financement effectif de la Grande Guerre (A) ni un changement de la structure économique du pays (B).

A. Un faible rendement budgétaire

256. Frédéric TRISTRAM a rappelé que « *la part des impôts directs, traditionnellement faible, dans le total des prélèvements fiscaux n'est que peu relevée : elle passe d'environ un cinquième avant 1914 à un peu moins d'un quart durant l'entre-deux-guerres* »⁶³⁸. Elle ne représentait que 21 % du PIB en 1905, 19,3 % en 1910, 20,9 % en 1914, 24 % en 1921, 23 % en 1926, 23 % en 1931, 17,6 % en 1936 et enfin 21 % en 1939. Or, les dépenses publiques, essentiellement militaires augmentèrent entre 1913 et 1918 de 10 % à 50 % et les déficits budgétaires représentaient 40 % du PIB chaque année⁶³⁹. Ainsi, le nouvel impôt général sur le revenu n'a produit financièrement que des effets timides pendant la Première Guerre (1). L'augmentation des recettes fiscales n'a eu lieu qu'après-guerre (2).

1. Un lancement timide

257. La faiblesse de ces recettes fiscales s'explique notamment par la timidité de la politique fiscale à la veille de la guerre. Il y a eu une anticipation par les gouvernants d'une guerre courte, de quelques mois tout au plus, les conduisant à minimiser l'enjeu fiscal. Le choix avait été fait de financer la guerre, qui devait être de courte durée, par l'emprunt. De plus, la création tardive de l'impôt général sur le revenu en 1914, dont la perception prévue à partir du 1^{er} janvier 1915 avait été repoussée au 1^{er} janvier 1916, n'a pas aidé à contribuer rapidement à l'effort de guerre. Pour les économistes libéraux, il convenait de financer la guerre à crédit et ne pas bouleverser

⁶³⁸ TRISTRAM (F.), *La fiscalité pour la croissance*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 183.

⁶³⁹ TRUCHY (H.), *Les finances de guerre de la France*, Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, PUF, 1926, p. 125.

les habitudes des contribuables en appliquant dans l'urgence l'impôt sur le revenu. En outre, la mobilisation d'ampleur de l'administration à l'approche de la guerre rendait complexe toute innovation fiscale⁶⁴⁰.

258. De même, l'impôt fut perçu pour la première fois en mars 1916, sur les revenus de 1915. La nouvelle procédure d'une déclaration spontanée à l'administration fiscale du détail des revenus a tout pour déconcerter les contribuables habitués à recevoir des avertissements les informant du montant de leur impôt⁶⁴¹. La déclaration est encore facultative lors de cette première application⁶⁴². Bien que le barème progressif de l'impôt fût, par nature, destiné à s'appliquer à une minorité de contribuables, l'administration estimait le nombre de foyers fiscaux imposables à 310 000 sur 15,2 millions de foyers. Cependant, il y aura seulement 165 394 déclarations remplies la première année. En définitive, avec les déclarations tardives, le nombre fut élevé à 260 000, soit 1,7 % des foyers et un montant de 0,05 % du PIB, malgré l'existence d'une taxation d'office, en cas de non-déclaration, privant les contribuables de certaines déductions⁶⁴³. De plus, l'impôt sur le revenu ayant été construit comme un impôt volontaire, s'appuyant sur une conscience collective, certains contribuables échappaient consciemment à l'impôt.

259. Le rendement de l'impôt n'est que très faible en 1916. Il n'a impliqué qu'une hausse de 4,1 % des recettes fiscales de l'État. Sur un total de 3 595,4 millions de francs de recettes fiscales, seulement 32,5 millions de francs provenaient de l'application de l'impôt sur le revenu ; soit moins de 1 % de l'ensemble des recettes⁶⁴⁴. Plusieurs mesures ont donc été prises pour améliorer la situation. Le barème progressif a été modifié. Le taux marginal est successivement passé de 2 % à 10 %⁶⁴⁵ « *en raison de la nécessité du fait de la guerre* »⁶⁴⁶, à 12,5 %⁶⁴⁷, puis à 20 %⁶⁴⁸, tandis que, dans le même temps, la limite d'exonération est abaissée

⁶⁴⁰ Position tenue par exemple par LEROY-BEAULIEU (P.), *Quelques questions financières concernant la guerre présente*, L'Economiste français, 7 nov. 1914.

⁶⁴¹ DELALANDE (N.), *Les batailles de l'impôt : Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2014, p. 140.

⁶⁴² Loi de du 15 juil. 1914 créant l'impôt général sur le revenu, JORF 18 juil. 1914, p. 6449.

⁶⁴³ PIKETTY (T.), *Les hauts revenus en France au XXe siècle : Inégalités et redistribution*, Paris, Points, 2016, p.251.

⁶⁴⁴ TRISTRAM (F.), *La Première Guerre mondiale et la rénovation du système fiscal français*, in « Une fiscalité de guerre ? », DESCAMPS (F.), QUENNOUËLLE-CORRE (L.), (dir.), Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2018, p. 189.

⁶⁴⁵ Loi du 30 déc. 1916 portant sur le premier exercice 1917, JORF du 31 déc. 1916, p.11208.

⁶⁴⁶ Archives de l'Assemblée nationale, tables analytiques de la XI^e législature, 1914-1919, Rapport précité de DUMESNIL (J.-L), p. 450.

⁶⁴⁷ Loi du 31 juil. 1917 créant des impôts céduulaires, JORF 3 août 1917, p. 5975.

⁶⁴⁸ Loi du 24 juin 1918, portant ouverture de crédits provisoires accordés au budget 1918, JORF du 25 juin 1918 p. 517.

de 5 000 à 3 000 francs par la loi du 30 décembre 1916⁶⁴⁹. Durant cette période de guerre, la meilleure fut celle de 1917. En revanche, la forte augmentation du taux d'imposition et de sa progressivité en 1918 n'a pas réussi à compenser les dépenses publiques. En effet, la création des impôts cédulaires en 1918 n'a pas suffi à couvrir la suppression des anciennes contributions directes⁶⁵⁰.

2. Une légère hausse du rendement de l'impôt après-guerre

260. Au regard de la nécessité budgétaire, le gouvernement et certains parlementaires désirent renforcer le système existant et compenser la perte de recettes résultant de la suppression des quatre vieilles. Deux solutions ont été ainsi envisagées.

261. La première reposait sur la création d'une taxe civique imposant chaque contribuable à hauteur de 5 francs. À la différence de l'impôt sur le revenu qui restait très concentré sur les contribuables les plus aisés, cette nouvelle imposition avait le mérite d'être universelle. L'idée était de « faire payer tout le monde », y compris les plus pauvres. Cette taxe aurait répondu alors aux besoins financiers de la défense nationale. Face à l'opposition d'une majorité de députés, ce projet fut avorté, en raison de l'impopularité auprès de l'opinion publique qu'elle engendrerait⁶⁵¹.

262. La seconde solution envisagée fut d'augmenter la progressivité de l'impôt. Nous l'avons vu, en 1920, il y a eu une importante hausse du taux marginal et ainsi, de la pression fiscale sur les contribuables les plus aisés⁶⁵², notamment ceux dont les revenus annuels étaient supérieurs à 430 000 francs⁶⁵³. En réalité, durant toute la période de la Première Guerre mondiale, le rendement de l'impôt n'a augmenté que de 6,5 % en moyenne par an et il n'a corrigé qu'à hauteur de 13,2 % la baisse globale de l'imposition⁶⁵⁴. Par conséquent, l'impôt sur le revenu n'a pas joué un rôle décisif dans le financement de la guerre.

⁶⁴⁹ Loi du 30 déc. 1916, portant sur le premier exercice 1917, JORF du 31 déc. 1916 p. 11208 ;

⁶⁵⁰ Loi du 31 juil. 1917, JORF du 3 août, p. 5975 ; ALLIX (E.), LECERCLE (M.), *L'impôt sur le revenu. Traité théorique et pratique*, Paris, Librairie A. Rousseau, 1926, T. 1, p. 157.

⁶⁵¹ PERET (R.), *Rapport au nom de la commission du budget*, n°3323, Paris, France, Assemblée nationale, 27 mai 1917, p. 699.

⁶⁵² MUET (P.-A.), *Un impôt juste, c'est possible !*, Paris, Seuil, 2018, p.23.

⁶⁵³ Archives de l'Assemblée nationale, tables analytiques de la XI^e législature, 1914-1919, Proposition de loi de MAGNIAUDE (E.), n°4882.

⁶⁵⁴ TRISTRAM (F.), *La Première Guerre mondiale et la rénovation du système fiscal français*, in « Une fiscalité de guerre ? », DESCAMPS (F.), QUENNOÜELLE-CORRE (L.), (dir.), Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2018, p. 189.

263. En revanche, la situation change très nettement après la fin du conflit. L’impôt général sur le revenu est désormais très sollicité pour rétablir l’équilibre budgétaire. Il y a une hausse du rendement de l’impôt résultant de l’adoption des lois adoptées en 1920, 1924 et 1926, augmentant le taux d’imposition de l’impôt général⁶⁵⁵. Par exemple, la loi du 25 juin 1920 crée un nouveau taux supérieur à 50 %, concernant les revenus imposables supérieurs à 550 000 francs, et applicable dès l’imposition des revenus de 1919⁶⁵⁶. Les différentes lois avaient pour but de faire face à une dette publique qui s’élevait à 160 % du PIB à la sortie de la guerre⁶⁵⁷. De ce fait, les recettes fiscales calculées augmentent de près de 11 % en moyenne annuelle, avec une pointe en 1921, l’impôt augmentant alors de près de 40 %⁶⁵⁸. Cependant, cette hausse n’a ainsi pas suffi à épurer les comptes de la guerre⁶⁵⁹.

264. Un consensus commença donc à émerger dès l’année 1925 sur le fait que toutes ces augmentations d’impôt général sur le revenu ne procuraient pas des ressources suffisantes pour établir un équilibre budgétaire. En effet, l’impôt ne frappait que très peu de contribuables dans les années 1920. Les recettes fiscales procurées par l’impôt sur le revenu représentaient seulement 2 % du revenu total des Français⁶⁶⁰. Même les partis de gauche considéraient que les taux de l’impôt sur le revenu ne pouvaient plus être rehaussés, et qu’il fallait recourir aux impôts indirects : « *l’équilibre budgétaire doit être recherché tout d’abord dans la refonte des modes actuels d’assiettes et de recouvrement de ces impôts, sans augmentation de taux, et dans la mesure où il apparaîtrait nécessaire dans l’augmentation ou la création de taxes indirectes ne portant pas sur la consommation générale* »⁶⁶¹. Le gouvernement de Raymond POINCARÉ va augmenter de manière drastique la fiscalité indirecte à l’été 1926⁶⁶².

⁶⁵⁵ PIKETTY (T.), *Les hauts revenus en France au XXe siècle : Inégalités et redistribution*, Paris, Points, 2016. p. 310.

⁶⁵⁶ Loi du 25 juin 1920, JORF 26 juin 1920, p. 1017, pour plus de détails : v. section précédente.

⁶⁵⁷ DELALANDE (N.), *Les batailles de l’impôt : Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Le seuil, 2014, p. 274.

⁶⁵⁸ Annexe 8 : *Évolution de la part de l’impôt sur le revenu dans les prélèvements obligatoires*.

⁶⁵⁹ Rappelons que *le poids des impôts directs dans les recettes fiscales est passé d’un quart avant la réforme de 1914-1917, à 35 % à la veille de la Seconde Guerre Mondiale, et à 40 % en 1948* ;

⁶⁶⁰ Cependant, il faut noter qu’en 1926, il y a une dépréciation du franc de 80 % de sa valeur et donc une la stabilisation constatée entraînant une diminution de la dette publique. Ainsi, le rapport dépenses publiques/revenu national calculé par Alfred Sauvy, s’élève en 1921 à 270 %, pour redescendre à – seulement – 100 % en 1929.

⁶⁶¹ « Motion Blum » de janv. 1926, rédigée par BLUM (L.), rapporté par BONNEFOUS (G.), *Histoire politique de la troisième république*, vol.4, Paris, PUF, 1967, p. 109.

⁶⁶² DELALANDE (N.), *Quand l’État mendie : la contribution volontaire de 1926*, Genève, 2010, n° 80, p. 27.

Le recours à la fiscalité indirecte signe ainsi l'échec des espoirs fondés sur l'impôt sur le revenu, qui devait entraîner un engagement conscient et transparent des contribuables en faveur de la défense nationale.

B. Une limite à la croissance économique

265. Les recettes fiscales, en 1917, sont de 242,8 milliards de francs. Après la réforme de 1948, elles ne sont que 241,8 milliards⁶⁶³. Alors que l'impôt sur le revenu et sa progressivité avait pour but de relancer la croissance du pays après la Grande Guerre, force est de constater qu'il n'a pas permis un essor économique. Déjà en 1902, Max BOUCARD et Gaston JEZE soulignaient les limites économiques que pouvait provoquer un tel impôt⁶⁶⁴ : « *L'impôt général progressif finira par absorber la totalité des revenus et entamera le capital, restreignant l'épargne et la production, et forçant les capitaux à se cacher ou fuir* »⁶⁶⁵. Pour les détracteurs de la progressivité, elle est la garantie de la ruine de l'économie (1). Elle porte atteinte à ceux qu'elle prétend protéger : les contribuables les plus modestes⁶⁶⁶, et entraîne des effets désincitatifs (2).

1. Une économie dégradée

266. Le système de l'impôt progressif général sur le revenu a en effet connu « *un processus de dégradation rapide et profonde* » pendant l'entre-deux-guerres, sous l'effet des nombreux aménagements apportés au système céduinaire⁶⁶⁷. Les multiplications des allègements, déductions et réductions d'impôt ont entraîné une grande complexification du système fiscal, et n'apportaient aucune amélioration de la conjoncture économique. Le meilleur exemple, dans l'entre-deux-guerres, est celui des artisans, qui obtiennent, par la loi du 30 juin 1923, une reconnaissance administrative et un statut fiscal particulier. À première vue, les artisans sont doublement bénéficiaires : ils continuent de jouir de leur indépendance professionnelle, comme les industriels et les commerçants, tout en étant imposés selon les mêmes modalités et les

⁶⁶³ LAFERRIERE (J.) et WALINE (M.), *Traité élémentaire de science et de législation financières*, Paris, LGDJ, 1952, p. 383.

⁶⁶⁴ BOURGET (R.), *JEZE et les finances de la guerre*, in « Une fiscalité de guerre ? », DESCAMPS (F.), QUENNOUËLLE-CORRE (L.), (dir.), Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2018, p.147.

⁶⁶⁵ BOUCARD (M.) et JEZE (G.), *Éléments de la science des finances*, 2^e éd., Paris, V. Giard & E. Brière, 1902, p. 80.

⁶⁶⁶ SCHUNERB (R.), *La politique fiscale de Thiers*, in « Deux siècles de fiscalité française », BOUVIER (J.) et WOLF (J.) (dir.), Paris-La Haye, Mouton, 1973, p. 185.

⁶⁶⁷ COURSON (C.) de et LÉONARD (G.), *Les fraudes et les pratiques abusives*, Rapport au gouvernement, Paris, La Documentation française, 1996, p. 65.

mêmes taux que les salariés. À plus long terme, cependant, les contraintes posées par la loi freinent la modernisation de l'artisanat et de ce fait, une croissance économique de ce secteur⁶⁶⁸.

267. Parallèlement, le thème de la fraude fiscale entre dans le débat public. En effet, le système de l'impôt sur le revenu, perçu comme n'étant pas équitablement réparti, entraîne une logique de défiance de la part de certains contribuables parmi les plus aisés. De plus, la confiance placée dans l'institution fiscale s'érode et les difficultés rencontrées par elle pour contrôler les déclarations créent un climat de suspicion. L'administration avance en 1924 le chiffre de 400 millions de francs par an s'agissant de la perte qui résulterait de la fraude dans les déclarations à l'impôt sur le revenu⁶⁶⁹. Cette fraude entraîne une éviction des capitaux. Effectivement, bien que les établissements payeurs de valeurs mobilières, taxées au titre de l'impôt cédulaire, perçoivent l'impôt à la source, ils n'ont aucune obligation de transmettre à l'administration le montant des revenus encaissés. Ainsi, le contribuable lorsqu'il remplit sa déclaration à l'impôt général et progressif sur le revenu n'est pas obligé de reporter le montant perçu. Cette fraude entraîne des pertes de revenus énormes, touchant directement le niveau d'endettement du pays. Elle limite la possibilité pour l'État de mener à bien sa mission qui est celle de satisfaire le besoin d'intérêt général et compromet l'équilibre budgétaire recherché, en réduisant les dépenses collectives.

268. En outre, avec la « loi du 28 décembre 1959 », l'impôt sur le revenu devient un impôt unique et progressif sur le revenu global déterminé en partant des revenus catégoriels⁶⁷⁰. Cette refonte de l'impôt n'a pas empêché le processus de dégradation de se poursuivre pour en faire un impôt extrêmement concentré.

2. Des effets désincitatifs

Le Conseil des impôts soulignait que l'impôt sur le revenu a pendant longtemps été « *un impôt ne frappant qu'une petite élite, est progressivement devenu un « impôt de masse » payé en particulier par les « classes moyennes » et « classes moyennes supérieures » qui étaient quasiment exonérées de l'impôt sur le revenu dans l'entre-deux-guerres* »⁶⁷¹.

⁶⁶⁸ DELALANDE (N.), SPIRE (A), *Histoire sociale de l'impôt*, Paris, La Découverte, 2010, p. 48.

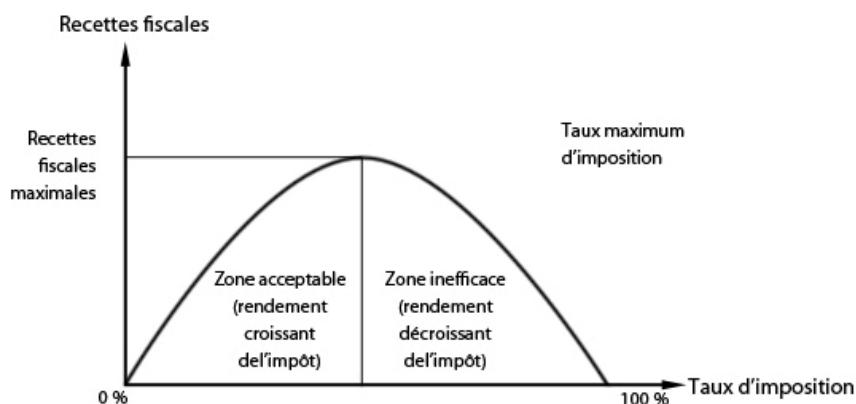
⁶⁶⁹ DELALANDE (N.), *Les batailles de l'impôt : Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2014, p. 169.

⁶⁷⁰ Loi n°59-1472 du 28 déc. 1959 instituant un impôt annuel unique sur les revenus des personnes physiques, Loi de finances pour 1960, JO 29 déc. 1959, p. 12460.

⁶⁷¹ CONSEIL DES IMPOTS, *L'impôt sur le revenu : quatrième rapport au président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 1979, p. 105.

Cependant, il n'est aujourd'hui payé que par moins de la moitié des foyers fiscaux. Il est ainsi accusé de ne pas avoir favorisé l'emploi des contribuables⁶⁷², la progressivité de l'impôt pesant sur le marché du travail. Les économistes considèrent que cet impôt est un « impôt négatif »⁶⁷³, c'est-à-dire qu'il entraîne une charge fiscale ayant des effets désincitatifs sur les comportements productifs⁶⁷⁴. Selon Jean-Baptiste SAY, « *l'impôt exagéré détruit la base sur laquelle il porte* »⁶⁷⁵. En effet, le revenu étant produit par l'effort, l'impôt sur le revenu n'incite pas à celui-ci. Le travail est donc considéré par le contribuable comme moins rémunérateur que l'inactivité⁶⁷⁶. Avec la prise en compte de l'impôt sur le revenu et de ses effets redistributifs, le surcroît d'activité induit un plus faible gain financier pour certains contribuables⁶⁷⁷. Or, le volume de l'emploi influe plusieurs autres facteurs. Effectivement, l'impôt qui frappe le revenu va avoir pour effet de diminuer le revenu disponible et par là même porter atteinte à la consommation et à l'épargne volontaire. Ainsi, le total des emplois ne doit pas dépasser le total des revenus disponibles, sous peine de provoquer l'inflation, ni lui-même être inférieur sous peine de déterminer un état de chômage⁶⁷⁸. Cet effet « négatif » de l'impôt peut être représenté par la courbe de Laffer.

La courbe de Laffer



Source : Revue alternative économique

⁶⁷² CONSEIL DES IMPOTS, *L'impôt sur le revenu : quatrième rapport au président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 1979, p. 105.

⁶⁷³ BARILARI (A.), *La courbe de Laffer*, Gestion & Finances Publiques, 2019, n°1, p. 73.

⁶⁷⁴ Courbe de Laffer : Le taux d'imposition a un effet sur l'offre de travail, donc le produit et l'emploi en considération d'hypothèses sur le comportement des agents et, en particulier, sur le régime des incitations.

⁶⁷⁵ SAY (J.-B.), *Traité d'économie politique*, Livre III, Chapitre IV, 1803.

⁶⁷⁶ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, BARGAIN (O.) Rapport particulier, *Les enjeux budgétaires et économiques de la réforme de l'imposition des revenus des ménages*, part. 2, oct. 2014.

⁶⁷⁷ PERIVIER (H.), *Les mesures fiscales d'incitation au travail*, Rev. OFCE, 2003, n°87, p. 281.

⁶⁷⁸ ARDANT (G.), *Théorie sociologique de l'impôt*, Paris, Sevpen, 1965, p. 112.

269. En outre, « taxer plus fortement les riches » limite donc très fortement les possibilités d'accumulation du capital. Or, la surtaxation des riches stérilise le capital et limite le moteur de l'économie. Les contribuables les plus aisés sont ceux qui détiennent majoritairement des capitaux immobiliers et mobiliers. Alors que l'impôt sur le revenu des personnes physiques, institué en 1959, aurait pu être un puissant levier pour stimuler la croissance et l'emploi, il n'a pas tout joué ce rôle. De fait, dans une économie globalisée où les capitaux et les biens circulent librement, le poids de la fiscalité du capital constitue une puissante incitation aux contribuables à créer de la richesse et de l'emploi⁶⁷⁹. D'après Thomas PIKETTY, « *l'impôt progressif sur le revenu a un double impact sur les inégalités : un impact de nature statique, où l'éventail des revenus après l'impôt est plus réduit qu'avant l'impôt, et un impact dynamique puisque l'impôt limite les capacités d'accumulation du capital des personnes les plus fortunées* »⁶⁸⁰. L'impôt sur le revenu taxant de manière progressive à la fois les revenus fonciers et les revenus de capitaux mobiliers crée une distorsion économique, qui impacte inévitablement la croissance. En tenant, compte du taux marginal d'imposition du barème progressif et ses effets sur la création des richesses, nous pouvons constater un véritable cercle vicieux de l'impôt sur le revenu⁶⁸¹. En effet, plus le taux marginal d'imposition est élevé et la progressivité du barème de l'impôt est forte, plus l'effort de l'épargne coûte cher pour l'épargnant aisé. De ce fait, l'imposition progressive ne stimule pas l'épargne, l'esprit d'entreprise et l'innovation. La technique d'un barème progressif aggravant l'imposition des plus aisés pour des raisons de justice fiscale peut donc freiner l'investissement et entraîne une stagnation économique, décourageant les projets entrepreneuriaux à long terme. Notons que pour limiter cet effet, les pouvoirs publics avaient décidé de détaxer les revenus de capitaux mobiliers, afin de favoriser l'épargne et éviter que les plus riches placent leurs capitaux à l'étranger⁶⁸². Il y a donc eu une multiplication des livrets d'épargne exonérés d'impôt sur le revenu. En effet, la loi du 14 avril 1952 a exonéré l'ensemble des intérêts perçus par les détenteurs de livrets A émis par les Caisses d'épargne⁶⁸³. S'en sont suivis durant les années 1960 d'autres régimes d'exonérations dont le but était de favoriser l'épargne dite « populaire ». Il s'agissait des intérêts perçus par les détenteurs de comptes d'épargne logement, de produits des placements collectifs réalisés dans

⁶⁷⁹ DIDIER (M.) et OUVRARD (J.- F.), *L'impôt sur le capital, une couteuse singularité française*, Paris, Economica, 2016, p.14.

⁶⁸⁰ PIKETTY (T.), *Les hauts revenus en France au XXe siècle : Inégalités et redistribution*, Paris, Points, 2016. p.117.

⁶⁸¹ DIDIER (M.) et OUVRARD (J.- F.), *L'impôt sur le capital, une couteuse singularité française*, Paris, Economica, 2016, p. 9.

⁶⁸² STERDYNIAK (H.), *France : vers un système fiscal plus progressif ?*, Droit fiscal, 2012, n°14, p. 246.

⁶⁸³ Loi n° 52-401 du 14 avril 1952 de finances pour l'exercice 1952, JO 15 avril 1952 p. 835.

le cadre d'un plan d'épargne d'entreprise, etc.⁶⁸⁴ Cette tendance s'est accentuée dès 1981 avec l'arrivée au pouvoir du parti socialiste avec la création de livrets d'épargne populaire et d'épargne populaire dont les intérêts sont également totalement exonérés⁶⁸⁵.

270. Ainsi, l'assiette de l'impôt sur le revenu s'est effritée progressivement au fil des années. Au terme d'un long processus, l'application de l'impôt sur le revenu est devenue l'exception et les mesures dérogatoires sont devenues la règle. Cependant, nous verrons plus tard dans notre analyse, que les gouvernements sont progressivement revenus sur la plupart de ces dispositifs. L'alourdissement permanent de cette fiscalité sur le capital fut donc la cause de la multiplication des régimes particuliers, des modifications incessantes, et alimenta notamment les comportements de rejet de l'impôt sur le revenu.

⁶⁸⁴ La loi du 14 avril 1952 d'ouvrir des livrets d'épargne exonérés d'impôt fut étendue au Crédit mutuel par la loi n°65-997 du 29 nov. 1965 portant loi de finances pour 1966, JORF du 30 nov. 1965, p. 10539 ; le régime de la « participation » et des PEE fut institué par l'ord. n°67-693 du 17 août 1967, JORF 18 août 1967 ; le PEL fut créé par la loi n°69-1160 du 24 déc. 1969 de finances rectificative pour 1969, JORF du 27 déc. 1969.

CONCLUSION TITRE I

271. L'adoption de l'impôt général sur le revenu est donc le résultat d'un objectif socio-économique, au regard des circonstances exceptionnelles de l'histoire de France à la fin du XIXe siècle et au début XXe. Son application, telle que pensée par Joseph CAILLAUX, devait limiter les inégalités, assurant une répartition des richesses à des fins d'équité et de solidarité. La personnalisation de l'impôt et la progressivité permettaient de faire le lien entre justice sociale et besoins économiques. Ces principes représentaient un enjeu politique majeur et un choix de société, influençant l'ensemble des comportements des acteurs économiques.

272. Cependant, dans une société en constante évolution la personnalisation de l'impôt sur le revenu français donne lieu à des situations surprenantes et engendre parfois des iniquités que certains peuvent parfois qualifier de choquantes⁶⁸⁶. Les différences de traitements entre les couples ou les familles deviennent difficilement supportables et entraînent un sentiment d'injustice pour les contribuables⁶⁸⁷. Seulement, cette personnalisation de l'impôt sur le revenu n'est pas le seul principe directeur qu'il semble devoir être remis en cause. En effet, entre dynamisme d'une économie de marché et justice sociale, la progressivité de l'impôt n'a pas permis de trouver le juste équilibre. Elle n'a que peu contribué à restreindre les différences de revenus entre les foyers, mais elle a, au contraire, créé « *des inégalités essentiellement arbitraires et d'une ampleur considérable* »⁶⁸⁸.

273. La recherche d'un meilleur dosage entre les composantes de l'impôt sur le revenu doit constituer un indice de la modernisation du système fiscal, permettant une mise en œuvre efficace du recouvrement par le prélèvement à la source. En effet, vouloir moderniser le recouvrement de l'impôt sans moderniser ses principes semble être un « non-sens » au regard de la complexité qu'ils entraînent.

⁶⁸⁶ LAU (P.) et HERSCHEL (M.-L.), *Quotient familial et situation fiscale des familles*, in n° spécial « La famille et l'impôt », RFFP, 1986, n° 14 p. 79.

⁶⁸⁷ SULLEROT (E.), *Évolution sociologique de la Famille et inadaptation du système fiscal*, RFFP, 1986, n° 14, p. 7 ; *Mariage ou union libre : avantages et désavantages en matière fiscale*, Bull. Lefebvre, mai 1986, p. 263.

⁶⁸⁸ FIEDMAN (M.), *Difficile de justifier un impôt progressif dont le seul but est de redistribuer les revenus*, in « Théorie contre l'impôt » REICHMAN (L.), LAURENT (A.), Paris, Les Belles Lettres, 2000, p. 166.

TITRE II : L'ÉTABLISSEMENT ET LA PERCEPTION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU, FREINS AU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

274. La quasi-totalité des pays occidentaux a adopté la forme d'un prélèvement à la source sur les revenus des contribuables. En effet, dans une société où les changements de situation, familiale ou de niveau de revenus, sont désormais plus nombreux et plus fréquents, il est nécessaire de rendre l'impôt contemporain, c'est-à-dire qu'il s'ajuste automatiquement et rapidement à la situation du contribuable.

275. Adopté par la loi de finances pour 2017 du 29 décembre 2016, le prélèvement à la source a supprimé le décalage d'un an qui existait auparavant entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt par les contribuables⁶⁸⁹. Il constitue ainsi une simplification qui permet aux usagers de payer désormais en France un impôt contemporain à la perception des revenus correspondants. Le but était de créer un système fiscal plus efficace. Cependant, selon un rapport de TMF Group de 2020, la France a un système fiscal classé le 13e plus complexe d'Europe et le 31^e plus complexe au monde⁶⁹⁰. La réforme du prélèvement à la source avait pourtant été présentée comme une mesure efficace et de simplification du recouvrement de l'impôt sur le revenu⁶⁹¹. Toutefois, cette réforme n'a pas modifié les spécificités françaises de l'impôt sur le revenu. Le prélèvement à la source a modifié le mode de paiement de l'impôt sur le revenu et non pas l'établissement de son assiette ni ses règles de liquidation. Dans ce contexte, **l'objectif de la réforme d'efficacité et de simplification du recouvrement est-il vraiment atteint ?**

Nous verrons que la complexité du calcul de l'impôt sur le revenu (**Chapitre 1**) entraîne inévitablement une application efficace du prélèvement à la source (**Chapitre 2**).

⁶⁸⁹ Loi n° 2016-1917 du 29 déc. 2016 de finances pour 2017, JORF n° 0303 du 30 déc. 2016, p.1134.

⁶⁹⁰ Rapport TMF Group, *Accounting & tax: The global and local complexities holding multinationals to account*, Global Business Complexity Index 2020, 22 p.

⁶⁹¹ SAPIN (M.) ET ECKERT (C.), *Point d'étape sur la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, Dossier de presse, mars 2016, 20 p., Defrénois, 15 avril 2016, n° 07, p. 363 ; *2^e point d'étape sur la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, Dossier de presse, Juil. 2016, 28 p.

CHAPITRE 1 : LA COMPLEXITÉ DU CALCUL DE L'IMPÔT SUR LE REVENU AU REGARD DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

276. Selon l'article 34 de la Constitution de 1958, le législateur doit fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement de l'impôt. L'assiette représente la somme d'un ensemble d'éléments financiers, qui sert de base imposable. Son évaluation emprunte des techniques différentes selon les impôts. Elle est calculée selon des règles spécifiques. Ses modalités de détermination sont censées prendre en compte l'ensemble du revenu imposable et les capacités contributives du contribuable imposé.

277. La liquidation conduit à déterminer l'impôt exigible. Elle consiste à appliquer à la base imposable le taux pour déterminer le montant de l'impôt. Le choix du taux d'imposition est avant tout une question politique. L'intensité des débats sur les taux de l'impôt sur le revenu durant les campagnes électorales en est l'illustration. « *La fixation du niveau optimal de l'impôt repose sur des déterminants économiques, philosophiques, politiques - bref sur des jugements de valeur – que le droit n'a pas coutume de régenter* »⁶⁹². En effet, cette décision est indissociable de considérations subjectives liées à l'importance que nous attachons à l'idée d'égalité ou à la place que le gouvernement entend accorder au rendement de l'impôt. Déterminer le montant de l'impôt sur le revenu consiste à évaluer son assiette puis à la liquider⁶⁹³.

278. Cependant, il apparaît qu'une détermination simple du montant de l'impôt est une condition, non pas préalable, mais du moins nécessaire à la mise en place de la technique du prélèvement à la source. Or, les incertitudes des modalités d'imposition des revenus sont ressenties par les contribuables. Elles trouvent leurs origines dans l'impertinence des règles fiscales et dans un contexte socio-économique différent que celui d'après-guerre.

⁶⁹² COLLET (M.), *L'impôt confisqué*, Paris, France, Odile Jacob, 2014, p. 49.

⁶⁹³ GROSCLAUDE (J.) MARCHESSOU (P.), *Droit fiscal général*, 13^e éd, Paris, Dalloz, 2021, p.85 ; BAUDU (A.), *Le droit des procédures fiscales*, Issy-les Moulineaux, Gualino, 2018, p. 24.

279. À partir de ce constat, nous estimons qu'une étude critique des règles de détermination du montant de l'impôt est d'un intérêt incontestable. En effet, aujourd'hui, **les modalités de calcul de l'impôt sur le revenu permettent-elles une application simple du prélèvement à la source ?** Les règles de détermination de l'assiette et de la liquidation de l'impôt sur le revenu sont particulièrement spécifiques et complexes (**Section 1**) et l'existence d'une multitude de régimes dérogatoires (**Section 2**) atténuent les avantages que peut présenter le mécanisme du prélèvement à la source.

SECTION 1 : LA PRISE EN COMPTE DE REVENUS DISPARATES

280. Le prélèvement à la source est un mode de recouvrement qui ne peut s'accommoder que de modalités simples de calcul de l'impôt⁶⁹⁴. Or, l'impôt sur le revenu a atteint aujourd'hui un haut niveau de complexité. Le législateur en 1959⁶⁹⁵ a établi un prélèvement obligatoire, unique et progressif sur le revenu global des personnes physiques, afin d'assurer une justice fiscale ainsi qu'une justice sociale⁶⁹⁶. Le mécanisme n'a pas été uniquement conçu comme un moyen de financer les dépenses publiques, mais aussi comme un instrument de correction des déséquilibres économiques et sociaux. Cet impôt progressif apparaissait alors comme particulièrement simple. Cependant, le système actuel comporte un grand nombre de mécanismes, mis en place pour des raisons sociales ou économiques. Le législateur a accumulé les dispositions, troublant alors sa compréhension⁶⁹⁷. Il est depuis plus de trente ans fortement critiqué et remis en cause par de nombreux auteurs, du fait de ses effets discordants et son faible pouvoir redistributif⁶⁹⁸. Il a donné naissance à un système d'imposition sur les revenus complexe qui cumule les griefs d'injustice. Malgré quelques tentatives de simplification⁶⁹⁹, le

⁶⁹⁴ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 23.

⁶⁹⁵ Loi n°59-1472 du 28 déc. 1959 instituant un impôt annuel unique sur les revenus des personnes physiques, loi de finances pour 1960, JORF 29 déc. 1959, p. 12460.

⁶⁹⁶ BIENVENU (J.-J.), *L'impôt sur le revenu et le droit de la famille*, RFFP, 1986, n°14, p. 69.

⁶⁹⁷ MALABOUCHÉ (G.), *L'impôt sur le revenu : un mécanisme complexe*, Economie et Statistique, 1991, n° 241, p.19.

⁶⁹⁸ ORSONI (G.), *Peut-on supprimer l'impôt sur le revenu ?*, RFFP, 1990, n°29, p. 71.

⁶⁹⁹ Pour ex : Loi n° 2005-1719 du 30 déc. 2005 de finances pour 2006, JORF n°304 du 31 déc. 2005, p. 2597, art. 75 à 78 diminuant le nombre de tranches du barème progressif ; Droit fiscal, 2006, n° 1-2, comm. 5. BERGERES (M.-C) et PICHET (E.), *La réforme de l'impôt sur le revenu (ou pourquoi l'alchimie reste une science inexacte)*, Droit fiscal, 2006, n° 1-2, p. 1.

calcul de l'impôt est fustigé au nom de la complexité et de la multiplicité des normes qui le composent, qui finissent par rendre cet impôt illisible et incompréhensible⁷⁰⁰.

281. Dans ces circonstances, le mécanisme du prélèvement à la source peut-il s'appliquer à l'ensemble des revenus catégoriels de l'impôt sur le revenu ? La retenue à la source à l'impôt sur le revenu actuel nécessite de connaître la base imposable au moment où elle se forme et ainsi d'identifier les revenus catégoriels sur lesquels elle peut s'appliquer (**§1**). Cette disparité des revenus vient limiter le champ d'application du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (**§2**).

§1 Une disparité de revenus associée à un calcul complexe

282. Comme nous avons pu le voir, les contribuables soumis à l'impôt sur le revenu sont imposables selon le principe du foyer fiscal, qui conduit à soumettre ses propres revenus ainsi que ceux des personnes faisant partie de son foyer à une imposition unique. La base imposable est déterminée selon des règles précises (A) et est constituée par l'ensemble des divers revenus dont le contribuable et les membres de son foyer ont pu disposer au cours de l'année (B).

A. Les règles de détermination du revenu imposable

283. « *La complexité des institutions et des procédures est le fait d'une société évoluée. On ne voit pas par quel miracle la fiscalité pourrait échapper à cette règle* »⁷⁰¹. Cette citation semble prendre tout son sens si nous nous penchons sur ces règles relatives à l'identification de la base taxable à l'impôt sur le revenu. Elle implique plusieurs étapes. La première étape consiste à identifier les revenus catégoriels nets perçus au titre de l'ensemble d'une année d'imposition par le ou les membres du foyer fiscal (1). La seconde étape suppose d'additionner ou globaliser les revenus catégoriels nets afin de faire apparaître le revenu brut global du foyer fiscal (2).

⁷⁰⁰ SCHMIDT (J.), *Le droit de l'impôt sur le revenu, sa complexité*, in « L'impôt sur le revenu en question », MARTINEZ (J.-C.) (dir.), Paris, Litec, 1989, p. 129 ; MALABOUCHE (G.), *L'impôt sur le revenu peut-il être réformé ?*, RFFP, 1996, n°54, p. 185.

⁷⁰¹ BELTRAME (P.), MEHL (L.), *Techniques, politiques et institutions fiscales comparées*, 2^e éd., Paris, PUF, 1997, p.738.

1. L'établissement du revenu net catégoriel

284. La réforme de 1948 posa le principe de l'unification de l'impôt sur le revenu⁷⁰². Ce qui signifie que tous les revenus sont taxés suivant le même barème, quelle qu'en soit l'origine. L'imposition du revenu est donc unitaire et nécessite de rassembler l'ensemble des revenus catégoriels nets pour constituer le revenu global. Le principe d'un impôt sur le revenu taxant tous les revenus suivant un barème unique n'exclut pas le maintien de catégories de revenus, qui s'inspirent des anciennes « cédules »⁷⁰³.

285. Le droit fiscal ne donne aucune définition générale du revenu. Nous l'avons rappelé dans l'introduction de cette étude, le revenu est « *ce qui est perçu par quelqu'un ou une collectivité comme fruit d'un capital placé (intérêt sur un capital prêté, dividende sur un capital engagé), ou comme la rémunération d'une activité (profit) ou d'un travail (salaire)* »⁷⁰⁴. Cette définition se fonde sur une vision civiliste du revenu à savoir que ce revenu est assimilé aux « fruits » du Code civil. Il s'agit de la « théorie à la source ». Le revenu est « *le fruit périodique d'une source durable* »⁷⁰⁵. Ainsi, à l'origine, le législateur fiscal s'est inspiré d'une théorie strictement juridique⁷⁰⁶, mais une nouvelle théorie est venue s'ajouter à celle purement juridique, « la théorie de l'enrichissement ».

286. La « théorie de la source » s'attache au sens étymologique du terme « revenu » qui implique la perception périodique d'un bénéfice issu d'un capital ou d'une activité de travail et qui est « ce qui revient ». Le revenu constitue quelque chose qui est régulier et qui se renouvelle⁷⁰⁷. Au sens du droit civil, le revenu est donc un gain qui perdure et qui suppose que la source de richesse « *existe, qu'elle n'est pas tarie, elle procure des fruits* »⁷⁰⁸. C'est « *le produit périodique qu'une chose peut fournir sans altération de sa substance* »⁷⁰⁹. Une telle approche de la notion de revenu peut avoir des inconvénients importants en matière fiscale. Elle conduit à écarter de la matière imposable tous les revenus dits exceptionnels, qui ne présentent pas un caractère périodique. Ne sont donc pas considérés comme des revenus imposables les

⁷⁰² Décret n°48-1986 du 9 déc. 1948 portant réforme fiscale, JORF, 1^{er} janv. 1949, p. 129.

⁷⁰³ Historiquement, l'impôt sur le revenu apparaît sous la forme d'un impôt céduinaire, c'est-à-dire d'une taxe qui porte séparément sur chaque catégorie, ou cédule, de revenu.

⁷⁰⁴ LAROUSSE, *Revenu*, Dictionnaire de la langue française, 2021.

⁷⁰⁵ C. civ. art. 547.

⁷⁰⁶ Lois du 15 juil. 1914 et du 31 juil. 1917 où le législateur s'est inspiré directement du droit civil pour déterminer les revenus imposables ; loi du 15 juil. 2014, JORF 18 juil. 1914, p. 6449 et loi du 31 juil. 1917, JORF 3 août 1917, p. 5975.

⁷⁰⁷ CHRETIEN (M.), *Les gains en capital*, Droit fiscal, 1976, n° 24, p.520.

⁷⁰⁸ LA MARDIERE (C.) de, *Droit fiscal général*, 2^e éd., Paris, Flammarion, 2015, p. 109.

⁷⁰⁹ RACINE (P.-F.), *Réflexion sur la notion de revenu*, Bull. Francis Lefebvre, 1984, p.67.

profits occasionnels tels que les plus-values, les dividendes ou l'accroissement de valeur des biens. C'est pourquoi, par nécessité budgétaire, cette conception restrictive de la notion de revenu a été abandonnée en France.

287. Une approche économique d'inspiration américaine⁷¹⁰ a alors vu le jour depuis un arrêt rendu par le Conseil d'État le 30 novembre 1973⁷¹¹. Celle-ci se fonde sur le critère de l'enrichissement. Cette théorie permet d'intégrer dans la notion de revenu toute forme d'enrichissement retiré pendant une période donnée. Elle « *aboutit à inclure dans le revenu imposable tous les accroissements accidentels ou habituels, réalisés ou constatés* »⁷¹², peu importe la source de cet enrichissement. Ceci implique donc un élargissement de l'assiette de l'impôt, puisqu'elle conduit à englober à la fois les gains résultant de l'activité habituelle du contribuable ou de la gestion courante de son patrimoine, ainsi que les gains exceptionnels et en capital provenant de la cession d'éléments patrimoniaux. De plus, elle permet d'inclure également les revenus non monétaires tels que les avantages en nature. Enfin, elle induit une catégorie « *revenus divers* » afin d'inclure dans l'assiette imposable de l'impôt tous les revenus non expressément définis par la loi fiscale⁷¹³. Ainsi, un revenu imposable est l'accroissement de la richesse d'un contribuable au cours d'une année⁷¹⁴.

288. Pour le calcul de l'impôt, chaque revenu doit être évalué suivant des règles propres au sein de leur catégorie respective. La détermination de l'assiette imposable consiste à d'abord répartir les revenus du contribuable entre les différentes catégories de revenus et à évaluer le revenu net suivant les règles applicables à chaque catégorie⁷¹⁵.

289. Ainsi, la première étape, loin d'être simple selon les cas, est la qualification des différents revenus perçus par le contribuable parmi une multitude de catégories. En effet, le législateur a institué huit catégories de revenus : les traitements et salaires, les pensions et rentes viagères⁷¹⁶, les rémunérations des dirigeants de société⁷¹⁷, les bénéfices industriels et commerciaux (BIC), les bénéfices non commerciaux (BNC), les bénéfices agricoles (BA), les

⁷¹⁰ HICKS (J.-R), *Values and capital*, 2^e éd., Paperback., 24 July 1975, p.172.

⁷¹¹ CE, 30 nov.1973, n°86977, Rec. p. 68.

⁷¹² BELTRAME (P.), *L'imposition des revenus*, Paris, Berger-Levrault, coll. Administration Nouvelle, 1979, p. 95.

⁷¹³ BELTRAME (P.), *La fiscalité en France*, 24^e éd., Vanves, Hachette, 2020-2021, (Les fondamentaux), p. 27-28.

⁷¹⁴ BELTRAME (P.), MEHL (L.), *Techniques, politiques et institutions fiscales comparées*, 2^e éd., Paris, PUF, 1997, p. 102.

⁷¹⁵ BELTRAME (P.), *La fiscalité en France*, 24^e éd., Vanves, Hachette, 2020, p. 31.

⁷¹⁶ CGI, art. 79.

⁷¹⁷ A à l'exclusion de celles visées par l'article 62 du CGI.

revenus fonciers, les revenus de capitaux mobiliers⁷¹⁸ et les plus-values mobilières et immobilières. Chaque revenu du contribuable doit être rattaché à l'une des catégories. Une fois le rattachement déterminé, la loi fiscale établit pour chacune des catégories des règles spécifiques.

2. La détermination du revenu imposable

La plupart des auteurs identifient quatre caractéristiques du revenu imposable : c'est un revenu global, net, annuel et disponible⁷¹⁹.

290. La notion de revenu global est la conséquence directe de l'imposition sur le revenu par foyer fiscal plutôt que par individu. Par définition, le revenu imposable est un revenu net. C'est donc le revenu net du foyer fiscal pour l'année considérée qui forme l'assiette de l'impôt. Pour déterminer le revenu global d'un contribuable, il suffit en principe d'additionner les revenus nets dont il bénéficie dans les diverses catégories de revenus⁷²⁰. Cette imposition globale de l'ensemble des revenus constitue le cœur même du système français d'imposition du revenu surtout après que le système de superposition d'un impôt cédulaire et d'un impôt unitaire progressif a été fusionné et unifié⁷²¹. Cette logique repose sur l'appréhension de la capacité contributive d'ensemble de chaque contribuable au regard de ses revenus, conformément à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme du 26 août 1789 selon lequel la « contribution commune » doit être « également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés »⁷²². Le respect de ce principe nécessite une personnalisation de l'impôt, possible avec le choix de l'imposition du revenu global⁷²³. Ainsi, en raison de cette personnalisation de l'impôt, en plus d'additionner les revenus nets catégoriels du contribuable, il faut ajouter les revenus de tous les membres de son foyer fiscal, constituant le revenu global du foyer fiscal. Par exemple, si le contribuable est marié avec des enfants, il faudra ajouter le cas échéant les revenus de son épouse et de ses enfants. Cependant, l'appréhension de la capacité contributive

⁷¹⁸ Depuis le 1^{er} janv. 2018, ces revenus sont désormais soumis à un prélèvement forfaitaire unique non libératoire de l'IR.

⁷¹⁹ BELTRAME (P.), *La fiscalité en France*, 24^e éd., Vanves, Hachette, 2020, p. 48.

⁷²⁰ En principe, car il existe quelques exceptions : les plus-values notamment, certains revenus mobiliers désormais soumis à un prélèvement forfaitaire unique dans le cadre d'une option globale.

⁷²¹ Loi n°59-1472 du 28 déc. 1959 instituant un impôt annuel unique sur les revenus des personnes physiques, loi de finances pour 1960, JORF 29 déc. 1959, p. 12460.

⁷²² DDHC, art. 13.

⁷²³ BELTRAME (P.), MEHL (L.), *Techniques, politiques et institutions fiscales comparées*, 2^e éd., Paris, PUF, 1997, p. 135.

de l'ensemble du foyer fiscal et non pas d'un individu pose des difficultés selon les situations et est à l'origine d'une abondante jurisprudence⁷²⁴.

291. En plus d'être global, le revenu imposable est annuel. L'article 1A du Code général des impôts prévoit une imposition annuelle. Sont annuellement imposables les revenus dont les ménages ont disposé pendant une année civile, soit en principe du 1^{er} janvier au 31 décembre, mais des modulations sont prévues pour les entrepreneurs afin de prendre en compte leur exercice comptable. En effet, l'article 156 du Code général des impôts prévoit que l'impôt sur le revenu est établi d'après le montant total du revenu net annuel dont dispose chaque contribuable. La perception de l'impôt est autorisée annuellement par le Parlement lors du vote de la loi de finances. Cependant, il existe des exceptions à l'annualité de l'impôt. En effet, certains contribuables percevant des revenus de manière aléatoires, tels que les artistes, peuvent bénéficier du quotient par quatre⁷²⁵. Dans ce cas, l'impôt correspondant au revenu exceptionnel ou différé net est calculé en ajoutant le quart de ce revenu net au revenu net global ordinaire et en multipliant par quatre le supplément de cotisation correspondant au quart du revenu exceptionnel ou différé⁷²⁶. La loi de finances pour 2020 a cependant supprimé les options pour l'étalement du montant des indemnités de mise en retraite, des indemnités de préretraite ainsi que des droits inscrits à un compte épargne-temps utilisé pour alimenter un plan d'épargne pour la retraite collectif ou un plan d'épargne entreprise.

292. De même, le revenu imposable doit être disponible. Selon la doctrine administrative, un revenu est dit « disponible » dès lors qu'il détend de la seule volonté du contribuable de le percevoir ou non⁷²⁷. Un revenu doit être considéré comme disponible du jour où le contribuable a eu la possibilité de l'appréhender⁷²⁸. Les revenus portés au crédit du compte d'un contribuable sont imposables, sauf si l'intéressé peut établir que des faits indépendants de sa volonté l'empêchent de profiter de ces sommes⁷²⁹. En effet, l'inscription d'un revenu au crédit d'un compte non bloqué d'un contribuable vaut en principe paiement et entraîne une simple

⁷²⁴ Par ex, en cas de séparation de corps des couples mariés ou pacsés : CE, 15 avr. 2011, n° 320073 et n° 318865, Neveu, Droit fiscal, 2011, n° 23, comm. 380 ; en cas de non-cohabitation : CE, 25 avr. 2003, n° 181719, Krupa ; Dr. fisc. 2003, n° 42, comm. 736, concl. Bachelier.

⁷²⁵ CGI, art. 163-0 A, 163-0 A bis.

⁷²⁶ Notons que ce régime a été supprimé pour certains revenus par la loi n° 2019-1479 du 28 déc. 2019 de finances pour 2020, JORF n°0302 du 29 déc. 2019, art. 29 ; Droit fiscal, 2020, n°1 comm. 13.

⁷²⁷ BOI-IR-BASE-10-10-40, 12 sept. 2012.

⁷²⁸ CE, 25 nov. 1968, n° 71227 ; CE, 3 avril 1981, n° 18320 et 1832 ; CE, 29 juil. 1983, n° 24526 et CE 29 juil. 1983, n° 35564.

⁷²⁹ CE, 5 mars 1975, n° 92392 ; CE, 24 mars 1976, n° 93352.

présomption de disponibilité⁷³⁰. Celle-ci peut être détruite si le contribuable n'est pas en mesure de disposer de ces revenus⁷³¹. Normalement, le revenu n'est considéré comme disponible que s'il a été effectivement perçu. Un revenu juridiquement acquis, mais non encaissé n'est pas en principe imposable. Il existe cependant des hypothèses légales, par exemple en cas de déménagement à l'étranger du domicile fiscal⁷³², dans lesquelles un revenu est considéré comme disponible s'il est simplement juridiquement acquis sans avoir été encaissé. De même, les titulaires de bénéfices industriels et commerciaux sont imposables sur les profits réalisés, c'est-à-dire provenant juridiquement acquises, sans même avoir encore été encaissés⁷³³.

293. Le revenu imposable est un revenu net. L'ensemble des revenus nets catégoriels forme un revenu global brut. Le passage du revenu brut global au revenu net global s'opère par la prise en compte de certaines charges qui viennent en déduction du revenu brut. Il est obtenu par déduction de charges générales du foyer fiscal⁷³⁴. Ces dernières doivent remplir quatre conditions, à savoir être prévues par la loi, n'avoir jamais été prises en compte dans les revenus catégoriels, être effectivement payées au cours de l'année d'imposition et être dûment justifiées⁷³⁵. Ces charges peuvent présenter trois formes distinctes. Il peut s'agir : de charges déductibles du revenu global, d'un abattement spécial ou d'une réduction d'impôt, déduites de l'impôt brut obtenu par application du barème de l'impôt sur le revenu au revenu global imposable net. Les charges les plus classiques sont les charges de famille matérialisées par le versement de pensions, que ce soit aux ascendants ou aux descendants. Outre ces charges déductibles, certains abattements sont prévus pour des raisons sociales. Ainsi, le revenu imposable est le revenu net global annuel et disponible, à partir du moment où il a pris en compte les charges du foyer fiscal ne se rapportant à aucun revenu catégoriel. Le revenu imposable est un revenu net qui s'obtient en déduisant du revenu brut certains frais et charges.

B. Une multitude de revenus à prendre en compte

294. Il s'agit ici de faire le recensement des différentes catégories de revenus pour essayer de trouver une logique d'ensemble des dispositions. Nous pouvons ainsi distinguer les revenus du travail (1) de ceux du capital (2).

⁷³⁰ CE, 12 mars 1982, n° 26197 ; CE, 29 juin 1977 n° 03806.

⁷³¹ CE, 24 fév. 1971, n° 78783 ; CE, 29 mai 1974, n° 92843.

⁷³² CGI, art. 167.

⁷³³ CE, 19 juil. 1983 n° 24526 et n° 35564.

⁷³⁴ COZIAN (M.), *Le revenu imposable est un revenu net*, Droit fiscal, 1996, n° 14, p.131.

⁷³⁵ BELTRAME (P.), *La fiscalité en France*, 24^e éd., Vanves, Hachette, 2020, p. 48.

1. Les revenus du travail

295. Les « revenus du travail » suppose en théorie une acquisition d'une somme d'argent acquis par un effort fourni. « *La force de travail est source de deux catégories de valeurs : les revenus versés en contrepartie de sa mise à disposition et le résultat produit par sa mise en œuvre d'une part..* »⁷³⁶. Évoquer les revenus du travail, conduit nécessairement à faire appel à la notion de salaire, laquelle renvoie implicitement à l'exercice d'un travail subordonné⁷³⁷.

296. Les revenus du travail salarié sont la rémunération versée au salarié qui effectue un travail pour le compte d'un employeur conformément à un contrat de travail. L'état de subordination juridique qui caractérise le contrat de travail sert de critère à la qualification fiscale des salaires. La rémunération peut être versée en espèce⁷³⁸ ou être un avantage en nature⁷³⁹. Cette rémunération comprend donc un salaire de base auquel s'ajoutent les compléments du salaire. En effet, la notion de rémunération imposable ne se résume pas aux seuls salaires, mais accueille plus largement tous les éléments venant rétribuer les fonctions exercées tels que les avantages en nature, primes et autres gratifications. « *La dénomination, la forme, le mode de calcul et de versement sont par principe indifférents : tout avantage pécuniaire ou en nature définitivement acquis au salarié est, sauf exonération ponctuelle, assujetti à l'impôt sur le revenu* »⁷⁴⁰. À côté des revenus salariaux, il existe également les revenus de remplacement. Ce type de revenu est directement dépendant de l'activité professionnelle du contribuable⁷⁴¹. Par exemple, la pension de retraite peut être rattachée au travail de celui qui la perçoit en raison des cotisations payées pendant ses années d'activité. Ce type de revenu devra donc naturellement être pris en compte dans la catégorie des revenus du travail.

297. La notion de revenu du travail regroupe également « *tous les revenus produits de la force du travail en général* »⁷⁴². Ainsi, pourront être considérés comme des revenus imposables à la catégorie des revenus du travail l'ensemble des revenus perçus par les personnes exerçant

⁷³⁶ REVET (T.), *La force de travail : Etude juridique*, Thèse, Montpellier, Litec, 1992, p. 243.

⁷³⁷ CALONNEC (J.) Le, *Les caractères distinctifs du contrat de travail*, Revue Juridique de l'Ouest, 1978, n°2, p.99 ; V. Cass. Civ. 3 août 1942, D.A. 1943. 1, Droit social, 1943, p. 231 ; Cass. Soc. 4 mars 1955, JCP G, 1955, n°4, p. 55.

⁷³⁸ CGI art. 80.

⁷³⁹ CGI art. 82.

⁷⁴⁰ PERIN-DUREAU (A.), *La fiscalité des relations de travail (ou l'art de manier la carotte et le bâton)*, JCP E, 8 avril 2021, n° 14, p. 1189.

⁷⁴¹ ROBINNE (S.), *Contribution à l'étude de la notion de revenus en droit privé*, Thèse, Perpignan, PUP, 2003, p. 45.

⁷⁴² REVET (T), *La force de travail : Etude juridique*, Thèse, Montpellier, Litec, janv. 1992, p. 357.

une activité professionnelle indépendante. Sont ainsi pris en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu les bénéfices industriels et commerciaux, les bénéfices agricoles et non commerciaux.

298. Les deux premières catégories proviennent de l'exercice d'une activité commerciale, industrielle ou artisanale⁷⁴³ et agricole. Cependant, la définition fiscale de ces bénéfices est extrêmement large. Ils englobent par exemple, les bénéfices tirés d'activités des professionnels immobiliers, les locations-gérances de fonds de commerce ou encore les locations d'habitation meublées⁷⁴⁴. Également, le Conseil d'État a considéré que l'activité de pêche est une activité commerciale. Qu'ainsi, les profits réalisés par un artisan pêcheur sont imposables dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux⁷⁴⁵. De même, en principe, les bénéfices réalisés par la mytiliculture et l'ostréiculture ainsi que ceux de la conchyliculture doivent être classés dans la catégorie des bénéfices agricoles. Cependant, les marchands d'huîtres ou les pêcheurs d'huîtres sont imposables au titre des bénéfices commerciaux⁷⁴⁶.

299. S'agissant des bénéfices non commerciaux, il s'agit d'une catégorie qui se définit en opposition aux autres catégories de revenus des indépendants, c'est-à-dire des bénéfices agricoles ou des bénéfices industriels ou commerciaux. L'article 91-II du CGI fixe plus précisément une liste de revenus intégrant la catégorie des BNC. En principe⁷⁴⁷, ils sont le résultat de l'exercice d'une profession non commerciale, de l'exercice d'une profession libérale ou des charges ou offices dont les titulaires n'ont pas la qualité de commerçant.

Cependant, nous verrons que les revenus des travailleurs indépendants posent des difficultés au regard du prélèvement à la source.

2. Les revenus du capital

300. S'agissant de la notion de revenu du capital, elle regroupe toutes les rémunérations liées à la détention d'un patrimoine mobilier ou immobilier⁷⁴⁸. Le patrimoine peut être défini comme l'ensemble des biens « *communément reconnus comme ayant une valeur éminente* »⁷⁴⁹. En droit civil, font partie du patrimoine d'une personne les biens dont il est juridiquement propriétaire.

⁷⁴³ CGI, art. 34.

⁷⁴⁴ Par ex : CGI, art. 35 ; CGI, art. 155.

⁷⁴⁵ CE, 18 déc. 1996, n° 119 300 et n° 119 549, *M. et Mme Daniel*, Droit fiscal, 1997, n° 7, comm. 147.

⁷⁴⁶ JCL Fiscal, Impôts directs Traité, Synthèse, Bénéfices agricoles, n°3.

⁷⁴⁷ CGI, art.91.

⁷⁴⁸ AUTUME (A.) d', *Comment imposer le capital ?*, Revue économique, 2007, vol. 58, p. 499.

⁷⁴⁹ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, 13^e éd., Paris, PUF, 2020.

La propriété est divisée entre l'*usus*, le *fructus* et l'*abusus*⁷⁵⁰. L'usufruitier est quasi-propriétaire de la chose et bénéficie des fruits produits par celui-ci⁷⁵¹. Il va donc être imposé au titre de l'impôt sur le revenu en fonction des revenus qu'il reçoit⁷⁵². Seront taxés ainsi de la même façon les revenus fonciers, les revenus de capitaux mobiliers ou plus-values de cessions de valeurs mobilières ou immobilières⁷⁵³.

301. Cependant, certains revenus du capital sont imposés dans d'autres catégories de revenu. Par exemple, les loyers provenant de la location d'un immeuble inscrit à l'actif du bilan d'une entreprise sont imposés en tant que bénéfices industriels et commerciaux en raison de la force d'attraction exercée par cette catégorie de bénéfices⁷⁵⁴. Également, les revenus des locaux loués en meublés ou tout équipés sont aussi taxés dans cette catégorie⁷⁵⁵.

302. Dans le même sens d'une complexité de la norme fiscale, les dirigeants sont imposés à l'impôt sur le revenu différemment selon qu'ils soient rémunérés par une société relevant de l'impôt sur les sociétés ou d'une société soumise à l'impôt sur le revenu. Dans le premier cas, les revenus sont taxés dans la catégorie des traitements et salaires alors que dans le second cas, ils sont soumis au régime de la catégorie d'imposition correspondant à la nature de l'activité de la société⁷⁵⁶.

L'assiette de l'impôt sur le revenu apparaît donc comme un assemblage de différents revenus qui ne permet pas au contribuable d'avoir rapidement une vision d'ensemble de sa base imposable⁷⁵⁷.

⁷⁵⁰ SERIAUX (A.), *La notion juridique de patrimoine*, RTD Civ., 1994, p.801.

⁷⁵¹ C. civ, art. 582.

⁷⁵² Par exemple pour les revenus fonciers, sont imposés les loyers tirés de la location d'immeubles dont les membres du foyer fiscal sont propriétaires ou usufruitiers : CGI, art. 14 et s. Rappelons que le contribuable qui se réserve la jouissance d'un immeuble dont il est propriétaire n'est pas imposable : CGI, art. 15, II, al. 1^{er}.

⁷⁵³ ARTUS (P.), BOZIO (A.), GARCIA-PEÑALOSA (C.), *Fiscalité des revenus du capital*, Notes du conseil d'analyse économique, 2013, n° 9, p. 1.

⁷⁵⁴ CGI, art. 34 et s. ; v. CE, 18 juil. 1973, n° 82577, Lebon p. 56 ; CE, 29 avril 1977, n° 00275.

⁷⁵⁵ CGI, art. 35, I, 5^o bis ; v. sur le régime fiscal des locations nues et meublées, BOUCHE (N.), GAUTHIER (G.), *Etat des lieux de la fiscalité de la location meublée*, Gaz. Pal., 9 fév. 2021, n° 396, p. 71 ; MASCLET DE BARBARIN (M.), *Réforme du régime des locations meublées occasionnelles*, LEDIU, fév. 2017, n° 110, p. 1,

⁷⁵⁶ Notons que pour les revenus des dirigeants de SARL sont imposés dans la catégorie des TS lorsque ceux-ci sont minoritaires ; lorsqu'ils sont majoritaires, les revenus perçus sont imposables dans la catégorie de TS mais les dirigeants relèvent du régime social des non-salariés (CGI, art. 62).

⁷⁵⁷ Nous étions plus précisément les revenus du capital et du travail dans la deuxième partie de l'étude.

§2 L'impossible application du prélèvement à la source à tous les revenus catégoriels

303. La réforme du prélèvement à la source a été décidée sans réforme préalable de l'impôt. L'imposition globale suppose qu'elle s'applique sur l'ensemble des revenus catégoriels. Cependant, l'impôt ne peut être retenu à la source que s'il porte sur un revenu directement versé par un tiers payeur (A), ce qui induit que certains revenus sont peu compatibles avec le prélèvement à la source (B).

A. Les revenus versés par un tiers payeur

304. La mise en œuvre d'un prélèvement à la source est simple lorsque les revenus versés transitent par un tiers payeur. Par ces revenus, nous retrouvons les salaires, traitements, pensions et rentes viagères (1), ainsi que certains revenus du capital (2).

1. Les revenus salariaux et de remplacement

Le mécanisme du prélèvement à la source conduit à soumettre le contribuable à une imposition immédiate au moment de la perception du revenu.

305. Les contribuables salariés se trouvent, en vertu d'un contrat ou d'un statut, dans un état de subordination ou d'étroite dépendance vis-à-vis de la personne qui les rémunère, à savoir leurs employeurs publics ou privés⁷⁵⁸. S'agissant des revenus de remplacement, il s'agit toute indemnité liée à une cessation temporaire ou définitive de travail ou à une diminution de son activité, versée par des institutions ou des caisses de retraite. Le versement de ces revenus est donc effectué par des agents économiques publics ou privés, facilement identifiables, pouvant à la fois liquider et recouvrer l'impôt pour le compte de l'administration fiscale. En effet, ce rôle de collecteur de l'impôt leur avait déjà été donné avec la création de la contribution sociale généralisée, qui est une imposition retenue à la source par l'employeur ou l'organisme qui sert le revenu de remplacement⁷⁵⁹. Ainsi, même les assiettes sont différentes, le mécanisme du recouvrement est le même⁷⁶⁰. De plus, ces tiers payeurs sont en mesure d'identifier le revenu imposable⁷⁶¹. Par conséquent, il semble logique que le prélèvement à la source s'applique aux

⁷⁵⁸ Cass. soc., 13 nov. 1996, n°94-13.187, Bull. civ. V, n° 386.

⁷⁵⁹ Outre le montant brut des traitements, indemnités et salaires déjà soumis à cotisations sociales, l'assiette de la CSG inclut également les contributions patronales aux prestations de retraite supplémentaire et de prévoyance complémentaire, les indemnités de mise à la retraite, de licenciement ou de départ volontaire et les primes liées à la participation et à l'intéressement des salariés aux résultats de l'entreprise.

⁷⁶⁰ Loi n° 90-1168 du 29 déc. 1990 de finances pour 1991, JORF n°303 du 30 déc. 1990, p. 16609.

⁷⁶¹ Sur la notion de tiers payeurs : v. infra.

revenus salariaux et de remplacement. Dans son rapport rendu en 2007, Didier MIGAUD observe qu'« *intuitivement, le sujet [du prélèvement à la source] se concentre sur la catégorie des traitements, salaires, indemnités, émoluments, pensions et rentes viagères* »⁷⁶².

306. Les statistiques montrent qu'en 2020 quatre-vingt-dix pourcent des contribuables ont déclaré des revenus salariaux ou de remplacement⁷⁶³. Ainsi, les traitements, salaires, pensions et rentes viagères occupent une place prépondérante dans le système de l'impôt sur le revenu. Il était donc important que la réforme du prélèvement à la source mise en place en 2019 concerne cette catégorie de revenu. Ceci est tout à fait logique puisque la réforme voulait permettre de simplifier le recouvrement de l'impôt pour une majorité de Français. Cependant, seulement quarante pourcent des contribuables ne déclarent que des revenus salariaux ou de remplacement⁷⁶⁴. Ainsi, la majorité perçoivent plusieurs revenus le contribuable perçoit plusieurs revenus. Dans ce cas, l'application du prélèvement à la source se complique, puisque la retenue doit tenir compte de l'ensemble des revenus du contribuable. Le législateur a quand même voulu prendre en compte dans le calcul du prélèvement à la source toutes les catégories de revenus, en raison du principe selon lequel l'impôt sur le revenu est un revenu global⁷⁶⁵.

2. Les revenus du capital

307. Nous pouvons retenir la même logique pour certains revenus du capital. En effet, les dividendes, intérêts et plus-values sont des revenus versés par des établissements bancaires ou financiers et par des assurances. Ils font, comme les revenus salariaux, également l'objet de plusieurs prélèvements à la source. Cependant, ce type de revenu est « *par essence plus éclaté que les revenus salariaux* »⁷⁶⁶. En effet, il n'existe pas une seule source de revenus, mais plusieurs. En effet, le contribuable peut par exemple détenir plusieurs produits d'épargne, qui vont générer différents types de revenus⁷⁶⁷.

⁷⁶² MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, n° 3779, p. 82.

⁷⁶³ DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES, *Cahier statistiques 2020*, 2020, p. 8.

⁷⁶⁴ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 138.

⁷⁶⁵ BELTRAME (P.), *La fiscalité en France*, 24^e éd., Vanves, Hachette, 2020, p. 48.

⁷⁶⁶ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 131.

⁷⁶⁷ PFISTER (C.), *Fiscalité de l'épargne et choix de portefeuille des ménages français*, Revue d'économie financière, 2018, n° 131, p. 61.

308. Ainsi, il est impossible de mettre en place une retenue à la source qui prendrait en compte l'ensemble de ses revenus. C'est pourquoi, comme nous l'avons vu dans l'introduction, s'agissant des revenus de capitaux mobiliers et des plus-values mobilières, l'article 28 de la loi de finances pour 2018⁷⁶⁸ a institué la possibilité d'écartier les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values sur les valeurs mobilières du barème de l'impôt sur le revenu, avec l'application d'une prélèvement unique forfaitaire à 30 %.⁷⁶⁹ Ce taux est appliqué indifféremment de la situation personnelle des contribuables et du montant de l'ensemble de leurs revenus, en opposition avec la progressivité et la personnalisation de l'impôt sur le revenu. En revanche, le contribuable peut toujours opter au moment de la déclaration pour l'application du barème de l'impôt sur le revenu⁷⁷⁰.

B. Les revenus perçus en l'absence d'un tiers

309. Appliquer un prélèvement à la source sur les revenus des indépendants ou les revenus fonciers présente des difficultés (1). Cependant, le législateur a tout de même décidé de les intégrer dans sa réforme (2).

1. Les difficultés d'application sur les revenus fonciers et revenus des indépendants

310. Dans la même logique, les bénéfices industriels, commerciaux, agricoles et non commerciaux ne sont généralement pas versés par des acteurs économiques pouvant être considérés comme des tiers payeurs⁷⁷¹. Pourtant, il faut souligner que l'Espagne a mis en place un système de retenue à la source de l'impôt pour les prestations entre professionnels⁷⁷². Cependant, dans le cadre d'une simplification, il apparaît logique que le législateur n'ait pas opté pour un tel système⁷⁷³.

311. En outre, l'application d'un prélèvement à la source en temps réel est impossible pour les revenus des indépendants puisqu'ils sont aléatoires et ne sont définitivement connus qu'en fin d'exercice. En effet, le revenu imposable des indépendants constitue le bénéfice net annuel de leur activité. Cependant, ce dernier n'est obtenu qu'après imputation sur le chiffre d'affaires

⁷⁶⁸ Loi n° 2017-1837 du 30 déc. 2017 de finances pour 2018, JORF n°0305 du 31 déc. 2017, art. 28.

⁷⁶⁹ Loi n° 2017-1837 du 30 déc. 2017 de finances pour 2018, JORF n°0305 du 31 déc. 2017, art. 28.

⁷⁷⁰ ROCHE (D.), *La fiscalité des particuliers dans la loi de finances 2018*, JCP N, 5 janv. 2018, n° 1, act. 100.

⁷⁷¹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France : la Documentation française, 2012, p. 134.

⁷⁷² LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (LDISR), art. 1 et art. 101.

⁷⁷³ SAPIN (M.) ET ECKERT (C.), *Point d'étape sur la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, Dossier de presse, mars 2016, 20 p., Defrénois, 15 avril 2016, n° 07, p. 363 ; *2^e point d'étape sur la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, Dossier de presse, juil. 2016, 28 p.

des charges qui ne sont connues qu'en fin d'exercice⁷⁷⁴. Il est donc impossible de déterminer une assiette imposable mensuelle sur laquelle pourrait s'appliquer une retenue à la source.

312. De même, le versement des revenus fonciers n'est pas réalisé par des professionnels habitués à effectuer des prélèvements à la source du revenu. Sur l'ensemble des 36,1 millions de foyers fiscaux, 13 % d'entre eux déclarent des revenus fonciers, soit 4,6 millions de foyers⁷⁷⁵. De par leur nature, les revenus sont irréguliers. Le contribuable peut en effet décider de ne plus louer son bien immobilier, ne pas recevoir de revenu entre deux locations, etc. Il est donc évident que l'opportunité de soumettre ce type de revenu au champ d'application du prélèvement à la source n'est pas évidente.

Ainsi, les revenus fonciers et les revenus des indépendants auraient dû à priori être exclus du champ d'application de la réforme du prélèvement à la source. Or, le législateur français a décidé de les intégrer.

2. *La solution adoptée par le législateur*

Dans le cadre de la réforme du prélèvement à la source, deux modèles d'imposition des revenus des indépendants pouvaient être envisagés par le législateur.

313. Le premier était de, purement et simplement, les exclure du prélèvement à la source. Il s'agit de « la solution la plus expédiente »⁷⁷⁶. Ainsi, il y aurait eu une imposition séparée des autres revenus. Le système avait le mérite d'être simple. Cependant, il aurait sûrement soulevé des questions de constitutionnalité au regard de l'égalité devant l'impôt. En effet, « *si le Conseil constitutionnel admet qu'une distinction soit opérée entre revenus d'origine professionnelle d'une part et revenus du capital d'autre part, il est moins certain qu'il validerait une telle distinction au sein même des revenus d'origine professionnelle entre revenus salariaux d'une part et revenus indépendants d'autre part* »⁷⁷⁷.

⁷⁷⁴ Sur ce point : v. CE 20 oct. 2000, n° 178106, *M. Berthold* ; CE 8 fév. 2019, n° 407641, *Ruggieri*, Droit fiscal 2019, n° 21, comm. 272.

⁷⁷⁵ FRANCE STRATEGIE, *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital*, 2^e rapport, oct. 2020, p. 147.

⁷⁷⁶ MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, n° 3779, p. 82.

⁷⁷⁷ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 136.

314. L'autre modèle était de prévoir une généralisation d'acomptes mensuels au titre des revenus courants. L'impôt serait versé sous forme d'acomptes sur la base du dernier bénéfice connu. L'avantage d'un tel système est d'assurer le caractère universel de l'impôt sur le revenu et l'égalité entre les contribuables. C'est donc cette solution a été adopté par le législateur. En effet, en France, l'impôt sur le revenu portant sur les revenus indépendants est désormais prélevé sous forme d'acomptes. Le taux du prélèvement à la source des revenus est déterminé sur la base de l'imposition des revenus de l'avant-dernière année⁷⁷⁸. Cependant ce système d'acomptes mis en place pour les travailleurs indépendants et les contribuables percevant des revenus fonciers risque d'aboutir à des régularisations trop importantes l'année suivante⁷⁷⁹.

315. S'agissant des revenus fonciers, ils peuvent présenter une certaine irrégularité. On pouvait s'interroger sur l'opportunité de soumettre au champ du prélèvement à la source les revenus fonciers. Deux solutions ont été étudiées et écartées par les décideurs publics, soit le versement un acompte contemporain calculé par le contribuable lui-même sur la base de ses revenus fonciers perçus durant l'année en cours, soit une majoration du prélèvement contemporain auquel le contribuable est soumis au titre de l'ensemble de ses revenus⁷⁸⁰.

316. Par conséquent, la retenue à la source est facilitée lorsque le contribuable ne reçoit que des revenus salariaux ou de remplacement. Cependant, son application devient plus difficile lorsque le contribuable perçoit d'autres revenus. En effet, pour le gouvernement, il était essentiel qu'ils fassent l'objet d'un prélèvement à la source par souci de cohérence globale et dans un souci de lisibilité globale de la réforme⁷⁸¹. Mais force est de constater que l'intégration de ces revenus dans le champ du prélèvement a rendu le système extrêmement complexe et peu compréhensible pour le contribuable. Reste à régler la question des dépenses fiscales.

⁷⁷⁸ V. Chap. suiv.

⁷⁷⁹ PHILIPPE (E.), *PAS : modalités de paiement et de recouvrement de l'acompte dû par les indépendants*, Les Nouvelles Fiscales, 15 juin 2017, n° 1202, p. 3.

⁷⁸⁰ SONKIN (M.-C.), *Comment prévenir les pièges de la retenue à la source*, les Echos, 21 oct. 2016, 3 p.

⁷⁸¹ PERROTIN (F.), *Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : un avis réservé du Conseil des prélèvements obligatoires*, LPA 23 fév. 2012, n° 03902, p. 3.

SECTION 2 : LA PRISE EN COMPTE DES DÉPENSES FISCALES

317. La popularité du prélèvement à la source repose sur un malentendu. La réforme du mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu était plébiscitée par l'opinion. Elle fut perçue comme une formidable opportunité de moderniser l'impôt et ses règles d'application⁷⁸². En 2012, le sondage ODOXA indiquait les deux tiers des Français demeurent favorables au prélèvement à la source. Ils y voyaient un moyen de « *se simplifier la vie en ayant une meilleure idée de leur pouvoir d'achat effectif* »⁷⁸³, mais également de ne plus déclarer leurs revenus. Or, la réforme a entraîné qu'une modification du recouvrement de l'impôt et n'a aucunement modifié les règles de calcul de l'impôt. La liquidation s'opère de la même façon qu'auparavant et relève toujours de la compétence de l'administration fiscale.

318. Il est aujourd'hui difficile pour le contribuable de se faire une idée de la façon dont l'administration fiscale calcule son impôt sur le revenu. Cette incapacité à identifier et évaluer la dette fiscale qui pèse sur ses revenus s'explique par le fait que la liquidation de l'impôt sur le revenu repose sur l'accumulation de plusieurs paramètres. En effet, non seulement l'impôt repose sur la prise en compte des charges de famille, d'un barème progressif, mais également sur l'application de mesures dérogatoires conjoncturelles résultantes de la politique fiscale et sociale⁷⁸⁴. Ainsi, « *son appréciation est limitée à cause de la complexité et de l'illisibilité du système fiscal que provoquent les dispositifs fiscaux dérogatoires* »⁷⁸⁵. Ces derniers sont appelés des dépenses fiscales et doivent donc être pris en compte dans le calcul de l'impôt.

319. Cependant, même si elles ne constituent pas un obstacle insurmontable à la mise en place d'un prélèvement à la source⁷⁸⁶, peuvent-elles freiner les effets du prélèvement à la source de l'impôt en limitant l'adaptation rapide du montant de l'impôt dû à la réalité du revenu ? Il est intéressant de s'interroger sur l'ampleur de ces dépenses fiscales (**§1**), pour ensuite en déterminer les effets (**§2**).

⁷⁸² WOLF (M.), *Le paiement de l'IR en temps réel : une chance de modernisation de nos finances publiques à ne pas gâcher*, RFFP, sept. 2016, n° 135, p. 257.

⁷⁸³ ODOXA, *les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Sondage Rapport au Parlement, non publié, mais disponible sur le site de FONDAFIP, fév. 2012.

⁷⁸⁴ PIKETTY (T.), *Les hauts revenus en France : Inégalités et redistributions 1901-1998*, Paris, Points, 2016, p. 65.

⁷⁸⁵ ADOYI (I), *La performance des dépenses fiscales*, Thèse, Poitiers, 2020, p. 64.

⁷⁸⁶ AUVIGNE (F.), BEBEAR (C.) ET VIRICELLE (R.), *Les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, Ministère de l'Economie et des Finances Publiques, La documentation française, mars 2007, p. 29.

§1 Une disparité de dépenses fiscales

320. « *Des contribuables ayant une même capacité contributive peuvent ainsi bénéficier d'un traitement fiscal différent en fonction de leur comportement* »⁷⁸⁷. En effet, le montant de l'impôt peut être modifié en raison de l'application de dépenses fiscales. Nous allons voir que celles-ci s'appliquent aussi bien au niveau du revenu imposable (A), qu'au niveau du montant de l'impôt (B).

A. Les dépenses fiscales applicables aux revenus imposables

Il existe de nombreuses mesures dérogatoires applicables à la fois sur chaque revenu catégoriel (1) et sur le revenu global (2).

1. Des allégements différents selon le revenu catégoriel

321. Une fois que l'ensemble des revenus du contribuable est connu, le contribuable peut bénéficier d'allégements venant s'appliquer sur sa base imposable pour chaque catégorie de revenus. Ainsi au manque d'homogénéité des catégories, il faut maintenant ajouter les déductions, que nous étudierons de manière non exhaustive.

322. La principale déduction utilisée par les contribuables est celle applicable aux salaires et revenus assimilés, en application des dispositions du 3° de l'article 83 du CGI, « *le revenu net imposable est déterminé sous déduction des frais inhérents à la fonction ou à l'emploi occupé* »⁷⁸⁸. En principe, ces frais sont pris en compte sous la forme d'une déduction forfaitaire égale à 10 % du revenu déclaré dans cette catégorie. Toutefois, s'il estime que leurs frais professionnels sont plus élevés que ceux résultant de la méthode forfaitaire, le contribuable peut renoncer à la déduction forfaitaire au profit de la déduction des frais réellement supportés pour les besoins de leur profession. À l'occasion d'un contrôle de l'Administration fiscale, le contribuable doit alors être en mesure de présenter les justificatifs nécessaires relatifs aux frais qu'il entend déduire. L'option est annuelle est propre à chaque membre du foyer fiscal qui relève des traitements et salaires. Les frais professionnels peuvent se définir comme des frais relatifs à la fonction ou à l'emploi. Plus précisément, « *ce sont des dépenses engagées par le contribuable dans le cadre de ses fonctions, qu'elles soient salariées ou relatives à l'exercice*

⁷⁸⁷ PICHET (E.), *Projet de loi de finances pour 2014, situation budgétaire et prémisses d'une fiscalité environnementale cohérente*, Droit fiscal, 24 oct. 2013, n° 43-44, p. 490.

⁷⁸⁸ CGI, art. 88, 3°.

d'un mandat social »⁷⁸⁹. Il existe une abondante jurisprudence en la matière. Les règles applicables en matière de frais réels entraînent une incompréhension de la part de certains contribuables lorsqu'ils constatent que d'un frais à l'autre, des positions différentes sont prises pour des situations quasiment similaires⁷⁹⁰.

323. Cet allégement fiscal est loin d'être le seul. En effet, chaque catégorie de revenus connaît permet l'application des allégements fiscaux. Il existe un nombre impressionnant de déductions et d'exonérations applicables à chaque catégorie de revenu, pouvant donner un aspect inique à l'imposition. En effet, leurs montants divergent d'une catégorie à l'autre. Par exemple, nous pouvons remarquer qu'il existe des allégements plus conséquents pour les revenus agricoles, créant ainsi un régime inégal et incohérent entre les différentes activités professionnelles indépendantes. En effet, le législateur a pris en compte des particularités économiques de l'exploitation agricole. Ainsi, les revenus exceptionnels peuvent, sur option, être rattachés, par fractions égales, aux résultats de l'exercice de leur réalisation et des six exercices suivants. Enfin, les «jeunes agriculteurs» imposés au réel se voient accorder une réduction de bénéfice de 50 %. Ces aménagements pour les revenus agricoles peuvent s'expliquer par l'importance sociopolitique de l'agriculture en France. Cependant, ils compliquent beaucoup la taxation de ces bénéfices agricoles et «*ne facilitent pas l'harmonisation des conditions d'imposition entre les différents types de bénéfices professionnels*»⁷⁹¹.

324. Cependant, il faut souligner que les allègements sur les revenus des capitaux sont moins nombreux⁷⁹². Par exemple, lorsque le contribuable opte pour l'application du barème de l'impôt sur le revenu, les dividendes qu'il perçoit se voient appliquer un abattement de 40 %⁷⁹³, tandis que les intérêts ne bénéficient d'aucun régime de faveur.

325. En conséquence, l'impôt sur revenu, tel qu'il a été créé, devait être la traduction de plusieurs principes censés assurer une «justice fiscale». Cependant, cette multiplicité de catégories de revenus, additionnée à des dispositifs dérogatoires, est à l'origine de nombreuses

⁷⁸⁹ Etude INFOREG, *Le régime fiscal des frais professionnels*, RFFP, n° 1, 2015, 1.

⁷⁹⁰ Pour ex : CE 14 oct. 2019, n° 423807 ; CAA Paris, 11 juin 1998, n° 96PA00518 ; CE 9 oct. 1991, n° 77611 ; CE 2 déc. 1988, n° 63352 ; CE 20 avril 1983, n° 36777 ; CE 23 oct. 1974, n° 92936 et n° 93346.

⁷⁹¹ BELTRAME (P.), *La fiscalité en France*, 24^e éd., Vanves, Hachette, 2020, p. 39.

⁷⁹² ARTUS (P.), BOZIO (A.), GARCIA-PEÑALOSA (C.) *Fiscalité des revenus du capital*, Notes du conseil d'analyse économique, 2013, n° 9, p. 1.

⁷⁹³ CGI, art. 158.

distorsions et incohérences. Il en est de même pour les déductions applicables sur le revenu global.

2. Une multitude de déductions sur le revenu global

326. Il convient d'abord de distinguer les charges déductibles du revenu global et déficits catégoriels⁷⁹⁴. Tous deux en principe peuvent être déduits du revenu global sous réserve de multiples limitations ou exceptions. Dans les deux cas, la déductibilité implique que le contribuable expose une dépense. Cependant, le régime fiscal de ces deux catégories reste sensiblement différent.

327. En effet, les charges limitativement énumérées par la loi ne peuvent être déduites, sauf exception, qu'à concurrence d'un certain montant maximum et ne peuvent jamais faire l'objet d'un report déficitaire. De plus, la nature de la charge déductible et du déficit est opposée. En effet, le déficit catégoriel peut naître seulement de charges déductibles relevant de la même catégorie fiscale. Ces charges catégorielles déductibles vont permettre de qualifier la catégorie fiscale du déficit qu'elles entraînent. À l'inverse, une charge déductible du revenu global ne peut jamais naître de charges catégorielles. Il ne s'agit jamais de frais directement liés à l'acquisition ou la conservation d'un revenu.

328. De même, le montant de la charge est différent⁷⁹⁵. Le déficit catégoriel suppose toujours que la somme des charges catégorielles afférentes à une année déterminée doit être supérieure au montant du revenu catégoriel correspondant dont dispose le contribuable au cours de cette même année. Le déficit catégoriel est une notion résultant d'un excédent de charges catégorielles par rapport au revenu catégoriel du même type⁷⁹⁶. Il peut exister et être éventuellement déduit du revenu global ou reporté sur une année ultérieure, même si le contribuable n'a bénéficié d'aucun revenu catégoriel au titre de l'année où il a exposé la charge. Au contraire, la charge déductible du revenu global exclut tout déficit global pour pouvoir être déduite. Elle ne peut jamais être reportée sur une année ultérieure.

329. Ces différences de nature et de régime entre les charges déductibles du revenu global et déficits catégoriels interdisent d'assimiler les deux catégories. Le déficit, bien que déductible

⁷⁹⁴ DAVID (C.), *L'impôt sur le revenu des ménages. Assiette imposable*, Economica, Droit des Affaires et de l'entreprise, 1988, p. 689.

⁷⁹⁵ COSTES (L.), *Charges du revenu global et réductions d'impôt*, Thèse, Paris X, 1985, p. 76.

⁷⁹⁶ Sur l'imputation du déficit sur le revenu global : CE 20 oct. 2000, n° 178106 ; CE 8 fév. 2019, n° 407641, Droit fiscal, 2019, n° 21, comm. 272.

du revenu global, est marqué par sa nature de charge catégorielle, contrairement aux charges déductibles du revenu global.

330. Selon le Professeur Cyrille DAVID, la déductibilité admise pour les charges déductibles du revenu est une incitation fiscale pour le contribuable à effectuer certains types de dépenses, qui constituent pour lui un emploi déductible de son revenu⁷⁹⁷. Il s’agit de dépenses fiscales incitatives⁷⁹⁸. Cette incitation explique le développement de ces charges déductibles⁷⁹⁹. Il distingue les charges sans contrepartie et les charges connaissant une contrepartie. Cette contrepartie à la déduction fiscale est constituée par la condition posée par le législateur à la dépense fiscale et qui appartient au domaine et contribue à l’objectif de l’interventionnisme fiscal dudit législateur. Peuvent, par exemple, être déduites du revenu global : les charges déductibles, telles que les pensions alimentaires, certains abattements et certains déficits.

331. Une fois avoir déduit les différents charges et déficits sur l’ensemble des revenus catégoriels nets rassemblés en un revenu global brut, nous obtenons le revenu imposable. Ce revenu unifié représente en réalité une diversité de revenus, diminués par une multitude d’allégements, répondant à deux soucis contradictoires : imposer chacun selon ses facultés, tout en tenant compte de la nature des revenus.

332. Or, force est de constater que l’utilisation des différents allégements d’impôt, déduction du revenu global et réduction d’impôt, permet de réduire sensiblement le taux d’imposition à l’impôt sur le revenu, mais c’est sans compter les dépenses fiscales appliquées au montant de l’impôt.

B. Les dépenses fiscales applicables sur le montant de l’impôt brut

Le montant de l’impôt brut peut également se voir corriger par la décote (1), les réductions et crédits d’impôt (2).

⁷⁹⁷ DAVID (C.), *L’impôt sur le revenu des ménages. Assiette imposable*, Economica, Droit des Affaires et de l’entreprise, 1988, p. 695.

⁷⁹⁸ ADOYI (I.), *La performance des dépenses fiscales*, Thèse, Poitiers, 2020, p. 383.

⁷⁹⁹ WEIDENFELD (K.), *Typologie des niches fiscales, une clé pour refonder l’impôt sur le revenu ?*, in « *Refonder l’impôt sur le revenu ?* », VAPAILLE (L.) (dir.), Paris, L’Harmattan, 2013, p. 85.

1. La décote

333. La première correction qui va venir s'appliquer au montant brut de l'impôt est de la décote. Elle atténue la charge des contribuables aux revenus modestes. Crée en 1982, elle était initialement appliquée de façon similaire pour un célibataire et pour un couple⁸⁰⁰. « *Son mode de calcul a été modifié en 2015 puis en 2016* »⁸⁰¹, puis en 2020⁸⁰². Elle s'applique après l'application du barème de l'impôt sur le revenu et éventuellement du plafonnement des effets du quotient familial, mais avant les réductions d'impôt. Il s'agit d'un dispositif destiné à lisser l'impôt lorsque celui-ci est faible, puisqu'il va permettre de supprimer l'impôt ou de le réduire à l'entrée du barème d'imposition. Elle concerne tous les contribuables, quelles que soient leur situation et leurs charges de famille, lorsque leur revenu brut est inférieur aux montants dont les plafonds et les coefficients sont mentionnés à l'article 197, I, 4 du CGI. Par exemple, pour les revenus de 2021, elle profite aux contribuables célibataires, divorcés ou veufs dont la cotisation d'impôt est inférieure à 1 717 € et à 2 841 € pour les contribuables soumis à imposition commune. Elle est égale à la différence entre « *779 € pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs ou 1 289 € pour les contribuables soumis à imposition commune et les 45,25 % du montant de l'impôt brut résultant du barème* »⁸⁰³. Par exemple, pour un contribuable célibataire donc l'impôt brut est de 1000 €. Le montant de la décote est de $779 \text{ €} - (1\ 000 \text{ €} \times 0,4525) = 548 \text{ €}$. L'impôt à payer sera de 452 € ($1\ 000 - 548$).

Rappelons que nous avons déjà été très critiques envers ce mécanisme précédemment⁸⁰⁴. Il crée « *une zone de revenus au sein de laquelle il devient plus avantageux de vivre en concubinage et engendre une pénalité fiscale au mariage* »⁸⁰⁵.

2. Les réductions et crédits d'impôts

334. En sus de la décote, la réalisation de certaines dépenses ou d'investissements peut, ouvrir droit à une réduction d'impôt ou à un crédit d'impôt, dans des conditions limitativement énumérées par la loi. Les dépenses susceptibles d'ouvrir à ces avantages fiscaux doivent être

⁸⁰⁰ INSTRUCTION du 15 juin 1983 de la Direction générale des Impôts relative au compte d'épargne en actions. Compléments détaillés à l'instruction générale et exemples pratiques, Droit fiscal n° 28, 12 juil. 1983, instr. 7771.

⁸⁰¹ ALLEGRE (G.), *Faut-il défendre le quotient familial ?*, OFCE, 2012, n° 122, p. 6 ; l'auteur propose une évaluation d'une réforme dans laquelle le nombre de parts pour un couple correspond à son nombre d'unités de consommation.

⁸⁰² Art. 2, LOI n° 2019-1479 du 28 déc. 2019 de finances pour 2020, JORF n°0302 du 29 déc. 2019.

⁸⁰³ CGI, art. 197, I, 4.

⁸⁰⁴ Partie I, Titre I, Chap. 1, Sec. 2.

⁸⁰⁵ CASTAGNE (S.), *Mariage, PACS, concubinage - Analyse comparative*, JCPN, 14 nov. 2008, n° 46, p. 1325.

expressément prévues par la loi et ne pas avoir été retenues pour la détermination des revenus nets catégoriels.

335. En théorie, ces réductions et crédits d'impôt ont pour fonction d'orienter les comportements dans le sens de l'intérêt général. Ils visent à « *à abaisser le coût, pour le contribuable, de certains choix, certains comportements* » que la puissance publique cherche à encourager⁸⁰⁶. Ils sont généralement égaux au produit de la dépense engagée prise en compte dans la limite d'un plafond fixé par la loi, par un taux lui-même fixé par la loi. Ils peuvent également être fixés de manière forfaitaire⁸⁰⁷. Les dépenses effectuées sont prises en compte dans le calcul de l'imposition des revenus perçus au cours de l'année où elles ont été payées. Par exception, lorsqu'elles excèdent le plafond prévu par le texte, elles peuvent être reportées sur les années suivantes⁸⁰⁸, ou étalées sur plusieurs années ; par exemple c'est le cas de certains investissements locatifs⁸⁰⁹. S'agissant de ces derniers, il faut noter que dès 1984, avec la création du dispositif « Méhaignerie » puis « Quilès-Méhaignerie », il y a eu un basculement vers un recours massif aux réductions et crédits d'impôt en la matière⁸¹⁰.

336. À la différence d'une déduction, une réduction d'impôt diminue le montant de l'impôt dû soit en euros, soit en pourcentage d'une dépense précise. Cette dernière est elle-même plafonnée en fonction du revenu du contribuable ou en euros⁸¹¹. Contrairement aux déductions, le mécanisme ne pose pas de problème de lisibilité, puisque le montant de l'avantage est posé par la loi, indépendamment du niveau de revenu et des charges de famille du contribuable⁸¹². Une réduction d'impôt ne peut pas être supérieure au montant de l'impôt dû avant imputation de celle-ci. Dans le cas où la dépense est supérieure au montant de l'impôt, la réduction ne donne pas lieu au remboursement. Elle est alors réduite de sorte que son montant soit égal au montant de l'impôt effectivement dû avant réduction⁸¹³. Ces allégements fiscaux sont nombreux et sont prévus aux articles 199 quater B à 200 du Code général des impôts. Leur développement est essentiellement présenté comme ayant une vocation économique ou

⁸⁰⁶ LE CACHEUX (J.), *Les Français et l'impôt*, Paris, La Documentation française, avril 2008, p. 115.

⁸⁰⁷ Par ex., la réduction d'impôt pour frais de scolarisation des enfants à charge : CGI, art. 199 quater F.

⁸⁰⁸ Par ex., les dons et les souscriptions au capital des petites et moyennes entreprises, CGI, art. 199 terdecies-0 A.

⁸⁰⁹ CGI, art. 200-0 A.

⁸¹⁰ SCELLIER (F.), LE BOUILLONNEC (J.-Y.), *Rapport d'information n°1088 sur l'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif*, juillet 2008, p.7. Par exemple : se sont succédés une multitude de dispositif tels que Périssol, Besson, Robien ; Borloo, Scellier ; Duflot, Pinel, Malraux.

⁸¹¹ COSTES (L.), *Charges du revenu global et réductions d'impôt*, Thèse, Paris X, 1985, p. 13.

⁸¹² COLLET (M.), *Droit fiscal*, 9^e éd., Paris, France, PUF, 2021, p. 292.

⁸¹³ CGI, art. 197, I, 5.

sociale⁸¹⁴. Nous pouvons citer les dons aux organismes offrant aux personnes en difficulté des repas, des soins ou des logements⁸¹⁵ ou les dons en faveur des organismes et œuvres d'intérêt général⁸¹⁶.

337. Le mécanisme du crédit d'impôt se distingue de celui d'une réduction d'impôt par le fait que son montant peut être supérieur à celui de l'impôt dû. Lorsque le crédit d'impôt dépasse le montant de l'impôt dû, celui-ci est remboursé par l'État au contribuable. Le mécanisme du crédit d'impôt fait qu'il est totalement indépendant de l'impôt sur lequel il s'applique. Ces mesures bénéficient donc également aux contribuables non imposables⁸¹⁷. La loi prévoit une trentaine de dispositifs de cette nature qui permettent de retrancher l'impôt une partie des sommes versées.

338. L'impôt sur le revenu est donc une accumulation de règles complexes et de dispositifs dérogatoires⁸¹⁸. Il semble indispensable de penser à une simplification du calcul de l'assiette de l'impôt, en passant par une suppression de nombreuses dispositions.

§2 Les effets des dépenses fiscales

Toutes les corrections d'imposition ont donc une incidence directe sur le montant de l'impôt dû⁸¹⁹. Elles peuvent avoir des effets positifs (A) ainsi que des effets néfastes (B).

A. Les effets positifs

339. Du point de vue du contribuable, les dépenses fiscales permettent de diminuer le montant de son impôt (1). Économiquement, elles peuvent être incitatives (2).

⁸¹⁴ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, Paris, La Documentation française, mai 2011, p. 254.

⁸¹⁵ CGI, art. 200, 1 ter.

⁸¹⁶ CGI, 199 quater C.

⁸¹⁷ Annexes 10 et 11 : *Tableaux des principales réductions et crédits d'impôts*.

⁸¹⁸ LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale*, Le Seuil, 2011, p. 58.

⁸¹⁹ ECALLE (F.), *Pourquoi faut-il réduire les dépenses fiscales ?*, notes d'analyses, FIPECO, nov. 2020.

1. Une diminution de la charge fiscale

340. En 1979, dans son quatrième rapport, le Conseil des impôts a pour la première fois utilisé l’expression « dépenses fiscales », concurremment appelées « niches fiscales »⁸²⁰. Selon l’OCDE, une dépense fiscale constitue « *un transfert de ressources publiques qui est réalisé en réduisant des obligations fiscales par rapport à un système fiscal de référence, plutôt qu’en procédant à des dépenses directes* »⁸²¹. Elle permet d’alléger le poids de l’impôt en vue d’inciter les contribuables à tel ou tel choix d’investissement ou à tel ou tel comportement. Il s’agit donc de « cadeaux fiscaux » pour les contribuables, et d’un manque à gagner pour le budget de l’État⁸²².

341. Cependant le mécanisme de l’imposition permet aux très hauts revenus de diminuer considérablement l’imposition sans obéir à une rationalité claire. En effet, les revenus fonciers et les revenus non salariaux, qui peuvent éventuellement permettre une constatation des déficits, les revenus de valeurs mobilières, qui bénéficient du prélèvement libératoire forfaitaire, les plus-values de cessions, sont plus fortement représentées dans la structure des hauts revenus⁸²³. Cette situation conduit à des entorses à la logique de l’impôt sur le revenu et a fragilisé l’équilibre de la fiscalité.

2. Un effet incitatif

342. Les dépenses fiscales opèrent des diminutions ciblées d’impôts. L’objectif est soit de favoriser une catégorie de contribuables, soit de les inciter à privilégier certaines dépenses ou certains d’investissements⁸²⁴. Il s’agit ainsi d’un véritable instrument de politique économique et sociale. Par exemple, le crédit d’impôt au titre de l’emploi d’un salarié à domicile pour les contribuables ou pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans a pour but de créer des

⁸²⁰CONSEIL DES IMPOTS, *L’impôt sur le revenu : quatrième rapport au président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 1979 ; Depuis 1980, le projet de loi de finances comprend chaque année un rapport sur les dépenses fiscales.

⁸²¹KRAAN (D.-J.), *Dépenses hors budget et dépenses fiscales 2004*, Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire, 2004, vol. 4, n° 1, p. 153.

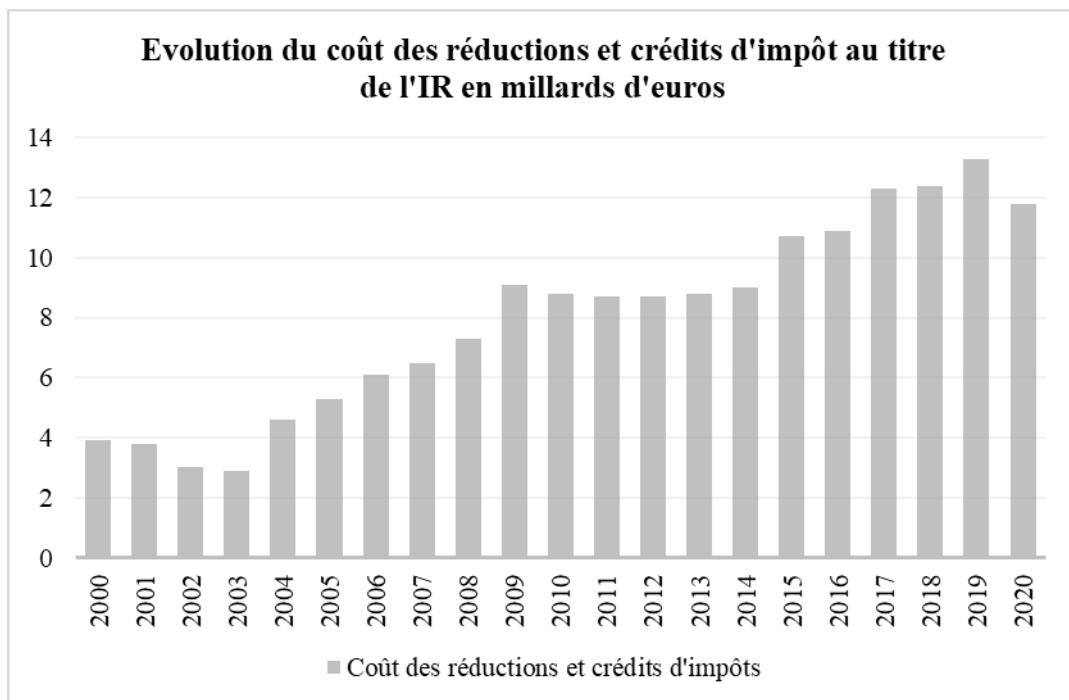
⁸²² Le Tome II de l’annexe pour le projet de loi de finances pour 2020 définit les dépenses fiscales comme « *des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l’État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allégement de leur charge fiscale par rapport 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’État n’est donc pas une dépense fiscale* ».

⁸²³ CONSEIL DES IMPOTS, *L’imposition des revenus : dix-huitième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2000, p. 40.

⁸²⁴ LE CACHEUX (J.), *Les Français et l’impôt*, Paris, La Documentation française, avril 2008, p. 115.

emplois et de lutter contre le travail au noir. De même, le crédit d'impôt pour la transition énergétique répond à une politique environnementale⁸²⁵.

343. Ainsi, afin de répondre à des exigences de politique économique, sociale ou environnementale, le nombre de ces dépenses fiscales n'a cessé de croître depuis les vingt dernières années. Le coût global de ces mesures fut chiffré à 68,62 milliards d'euros en 2019 dans le projet pour 2020. 25 dépenses fiscales sur les 468 recensées étaient d'un montant supérieur à 1 milliard. Le principal impôt concerné est l'impôt sur le revenu avec 35,2 milliards d'euros, dont 12,4, pour les crédits et réductions d'impôt⁸²⁶.



Sources : Comparatif entre le rapport de la Cour des comptes de 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques et annexes des projets de lois de finances de 2011 à 2021.

Par rapport aux années précédentes, nous constatons un ralentissement de l'augmentation du coût des crédits et réductions d'impôts en 2020. Selon la Cour des comptes, celui « résulte d'importants mouvements de sens contraire, des modifications de périmètre sans précédent venant compenser les mesures nouvelles adoptées en faveur du pouvoir d'achat depuis la parution du projet de loi de finances pour 2019 »⁸²⁷.

⁸²⁵ V. Annexes 10 et 11.

⁸²⁶ PROJET DE LOI DE FINANCE POUR 2020, Annexe, Tome II.

⁸²⁷ COUR DES COMPTES, *Le budget de l'État en 2020 (résultats et gestion)*, janv. 2021 ; PERROTIN (F.), *L'évolution des dépenses fiscales*, LPA, 25 janv. 2021, n° 154, p. 4.

344. Par conséquent, les réductions et crédits d’impôts réduisent le montant de l’impôt des contribuables. L’augmentation de leurs coûts depuis une vingtaine d’années confirme leur utilisation par ces derniers⁸²⁸. Cependant, leur efficacité demeure incertaine et elles posent de nombreuses interrogations à cause de leurs effets pervers.

B. Les effets négatifs

345. L’utilisation des réductions et crédits d’impôts n’a pas, en effet, que des avantages. Elle pose de nombreuses questions, notamment en matière d’équité fiscale et crée une instabilité⁸²⁹. De fait, étant donné qu’ils ont une incidence directe sur le montant de l’impôt dû, une atteinte à l’équité fiscale peut alors être soulevée (1). De plus, ils limitent l’application efficace du prélèvement à la source (2).

1. Une atteinte à l’équité fiscale

346. Rappelons que l’équité comprend deux approches : l’équité horizontale « *à revenu égal impôt égal* » et l’équité verticale « *moindre imposition des revenus inférieurs, plus forte imposition des revenus supérieurs* »⁸³⁰. Ce caractère est apprécié en fonction des « capacités contributives » des contribuables. S’ils ont les mêmes capacités contributives, ils paient le même impôt par principe. À défaut, s’ils se trouvent dans des situations différentes, ils sont traités d’une manière judicieusement différente⁸³¹. Ce principe peut justifier tant un régime proportionnel qu’un régime progressif dans la mesure où les individus qui ont une plus grande capacité de paiement contribuent plus que les autres. Toutefois, certaines mesures incitatives sont susceptibles de porter atteinte à cette équité fiscale, les revenus les plus élevés tirant plus largement profit des avantages fiscaux.

347. Dès 2008, un rapport établi par Monsieur MIGAUD pour l’Assemblée nationale mettait en évidence les effets des réductions et crédits d’impôts sur l’équité fiscale. Il a constaté une véritable « régressivité » de l’impôt : « *plus un très gros contribuable a des revenus élevés, moins il paie d’impôt en proportion* »⁸³², ainsi qu’une forte concentration du recours aux

⁸²⁸ ECALLE (F.), *Pourquoi faut-il réduire les dépenses fiscales ?*, notes d’analyses, FIPECO, nov. 2020.

⁸²⁹ PICHET (E.), *Contribution à une théorie de la dépense fiscale, pour la réforme du système français des « niches » fiscales*, Droit fiscal, 5 avril 2012, n° 14, p. 242.

⁸³⁰ GILBERT (G.), *Équité fiscale*, in « Dictionnaire encyclopédique de finances publiques », Paris, Economica, t.I, 1991, p. 749.

⁸³¹ LARIN (G.), LATULIPPE (L.), *Les canons de la justice fiscale : évolution et influences*, RFFP, nov. 2013, n° 124, p. 5.

⁸³², MIGAUD (D.), *Maitriser la dépense fiscale pour un impôt plus juste et plus efficace*, Paris, France, Assemblée nationale, juin 2008, p. 3.

réductions et crédits d’impôt pour les personnes les plus aisés. Également, en 2011, le Conseil des prélèvements obligatoires a constaté que « *les réductions d’impôt exercent un effet globalement régressif* ». Il met en exergue que « *le montant de réduction d’impôt auquel peuvent prétendre les ménages est inégalement réparti entre les déciles. Les déciles supérieurs de niveau de vie répondent davantage aux incitations fiscales introduisant ainsi une première composante régressive* »⁸³³.

348. Il y a donc une forte concentration du recours à ces avantages au niveau des contribuables ayant les revenus les plus élevés. Ce constat semble logique. Effectivement, les deux études montraient que les réductions d’impôts bénéficient rarement aux contribuables les plus modestes, puisqu’ils ne sont pas imposables, contrairement aux contribuables les plus aisés qui sont effectivement imposables⁸³⁴. Certains pourraient alors penser que la critique ne concerne que les réductions d’impôt et non pas les crédits d’impôt ; les premières s’imputant sur le montant de l’impôt dû, il faut obligatoirement que le contribuable soit imposable, tandis que pour les seconds ce n’est pas nécessaire. Théoriquement, les crédits d’impôt bénéficient autant aux foyers les plus aisés qu’aux plus modestes. Seulement, la réalité n’est pas si simple.

349. Les réductions et crédits d’impôt biaisen le choix des personnes en faveur de certains types de placement, d’investissement ou de consommation. Ils ont un caractère incitatif destiné à favoriser le développement de l’emploi, l’offre de logement social ou la restauration d’immeubles bâtis. Ainsi, pour abaisser le montant de leur impôt, il « suffit » aux contribuables d’utiliser pleinement les crédits et réductions d’impôt accordés pour frais de garde d’enfants, emploi à domicile, souscription de parts de fonds commun de placement ou pour investissement dans un logement locatif, etc. Or, les foyers les plus modestes n’ont pas nécessairement les moyens financiers d’effectuer la dépense nécessaire pour bénéficier de l’avantage procuré par une réduction ou un crédit d’impôt. À l’inverse, généralement mieux informés et mieux à même d’avoir recours à une expertise fiscale, les plus riches ont la possibilité de moduler le niveau de leur impôt de façon plus optimale que les moins aisés⁸³⁵. Si nous prenons l’exemple des réductions d’impôt pour certains investissements immobiliers, ou le crédit d’impôt pour la transition énergétique, ces avantages ne peuvent bénéficier qu’aux contribuables ayant les

⁸³³ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, Paris, La Documentation française, mai 2011, p. 252.

⁸³⁴ GILLES (W.), *Les transformations du principe de l’unité budgétaire dans le système financier contemporain*, thèse, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2007, p. 221.

⁸³⁵ BOMMIER (L.), *Niches et dépenses fiscales au regard du droit budgétaire et fiscal*, RFFP, mai 2020, n° 150, p. 239.

moyens financiers pour investir dans l’immobilier, ce qui n’est pas le cas de la majorité des contribuables⁸³⁶; le même raisonnement peut être retenu pour la plupart des réductions et crédits d’impôt, comme ceux accordés aux foyers employant des salariés à domicile⁸³⁷. « *Malgré la transformation de la réduction d’impôt pour emploi à domicile en crédit d’impôt, la mesure continue à bénéficier essentiellement aux contribuables effectivement assujettis et même au sein de ceux-ci, aux ménages les plus aisés* »⁸³⁸. En réalité donc, « *il est difficile d’exercer sur l’économie une influence directrice à l’aide de la fiscalité, parce que les impôts sont des instruments conçus pour prélever et non pour guider* »⁸³⁹. Les réductions, comme les crédits d’impôt, génèrent donc inégalités « *entre les contribuables qui peuvent et savent les utiliser et ceux qui n’en profitent pas* »⁸⁴⁰. Et le plafonnement de ces « dépenses fiscales » n’a que légèrement érodé ce caractère d’iniquité.

350. Ainsi, afin de renforcer l’équité et mieux assurer la progressivité de l’impôt, le législateur a prévu un plafonnement global de ces niches fiscales, consistant à limiter le montant des avantages fiscaux⁸⁴¹. En effet, afin de limiter la dégressivité de l’impôt, pour les années 2020 et 2021, l’application des dépenses fiscales a été à 10 000 euros par an⁸⁴². La doctrine administrative a donné le nom de « *plafonnement global de certains avantages fiscaux à l’impôt sur le revenu* » à cette limitation⁸⁴³. Pour certains dispositifs fiscaux. Ce plafond spécifique peut être majoré de 8 000 euros, soit un plafond total de 18 000 euros⁸⁴⁴. Cependant, un grand nombre de réductions et crédit d’impôt sont exclus du champ d’application de ce plafonnement global. Il s’agit notamment des dons aux fondations ou associations reconnues d’utilité publique, de la réduction d’impôt de la loi Malraux et des crédits sur les cotisations syndicales⁸⁴⁵. Par exemple, dans le cadre de la réduction Malraux, un contribuable peut additionner les dépenses éligibles payées sur chacune des 4 années civiles consécutives, dans

⁸³⁶ Selon l’étude annuelle de l’INSEE sur l’immobilier, seulement 58 % des Français sont propriétaires. INSEE, *Tableaux de l’économie française*, fév. 2020.

⁸³⁷ MARBOT (C.), ROY (D.), *Service à domicile : quel effet des incitations fiscales ?*, INSEE Analyses, oct. 2011 n° 1.

⁸³⁸ WEIDENFELD (K.), *Typologie des niches fiscales, une clé pour refonder l’impôt sur le revenu ?*, in « *Refonder l’impôt sur le revenu ?* », VAPAILLE (L.) (dir.), Paris, L’Harmattan, 2013, p.93.

⁸³⁹ LAURE (M.), *Traité de politique fiscale*, Paris, PUF, 1956, p. 320.

⁸⁴⁰ BELTRAME (P.), *L’instabilité fiscale et électoralisme : dix ans de politique fiscale française*, in « *De l’esprit de réforme et de quelques fondamentaux. Mélanges en l’honneur du Professeur Gilbert ORSONI* », ALBERT (J.-L.), CACQUERAY (S.), LAMBERT (T.), VIESSANT (C.) (dir.), Aix-en-Provence, PUAM, 2018, p. 354.

⁸⁴¹ CGI, art. 200-0 A.

⁸⁴² Loi de finances pour 2020 et loi de finances pour 2021.

⁸⁴³ BOI-IR-LIQ-20-20-10.

⁸⁴⁴ BOI-IR-RICI

⁸⁴⁵ V. Annexes 10 et 11.

la limite maximale de 120 000 € ou 88 000 euros par année civile, selon les cas⁸⁴⁶. Ce plafonnement destiné à limiter les inégalités entre les contribuables modestes et aisés n'est donc pas suffisant. Il n'empêche pas les contribuables les plus aisés de combiner plusieurs dispositifs et de diminuer très largement, voire totalement, à l'impôt. En pratiquant des optimisations fiscales, les plus riches ont un taux d'imposition effectif entre 30 à 35 %. Cette dégressivité de l'impôt concerne 5 % des Français les plus aisés, soit 2,5 millions de foyers fiscaux⁸⁴⁷. Le législateur permet donc à certains contribuables de limiter la progressivité de leur impôt sur le revenu dans des conditions qui entraîne une atteinte à l'équité : les plus aisés se trouvant à proportion moins imposés que les plus modestes.

351. En outre, l'application de certaines réductions ou crédit d'impôt et l'existence de plafonds sont d'une complexité technique telle, qu'aucun contribuable n'est en mesure de les utiliser correctement par ses propres moyens. La multiplicité de ces dispositions rend le système fiscal complexe, au point d'être illisible, et profondément injuste. Le montant de l'impôt dû est difficilement compréhensible, ce qui entraîne l'incertitude pour les contribuables. En effet, le législateur peut modifier chaque année, de manière discrétionnaire les avantages fiscaux existants. Le risque afférant à cette possibilité est de créer un sentiment d'incertitude chez le contribuable, qui ne peut anticiper le montant de son impôt. Il lui est impossible de s'assurer contre le risque que l'État augmente son impôt, en supprimant une réduction ou un crédit d'impôt. Or, « *la certitude de ce que chaque individu a à payer est, en matière d'imposition, une chose d'une telle importance qu'un degré d'inégalité très considérable, à ce qu'on peut voir, je crois, par l'expérience de toutes les nations, n'est pas, à beaucoup près, un aussi grand mal qu'un très petit degré d'incertitude* »⁸⁴⁸. Une fiscalité efficace, c'est avant tout une fiscalité prévisible. Par exemple, si le contribuable investit moyennant un avantage fiscal comme une réduction d'impôt, un climat de confiance est nécessaire. L'État doit lui garantir la stabilité de sa situation fiscale. Le contribuable doit pouvoir s'appuyer sur une norme fiscale prévisible, afin d'assurer une relation de confiance durable entre lui et l'administration fiscale. Cependant, l'empilement des mesures dérogatoires d'impôt confronte le contribuable à une instabilité fiscale qui peut provoquer l'insolence et favoriser la corruption de certains contribuables⁸⁴⁹. La

⁸⁴⁶ Voir tableaux des principaux crédits et réductions d'impôt au paragraphe précédent.

⁸⁴⁷ LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale*, Paris, Seuil, 2011, p. 55.

⁸⁴⁸ SMITH (A.), *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776, cité par GEFROY (J.-F.), *Que deviennent les politiques fiscales ?*, RFFP, mai 2014, n° 126, p. 3.

⁸⁴⁹ DUMONT (A.), *Quel nouveau civisme fiscal en France ?*, RFFP, mai 2017, n° 138, p. 159.

confusion dans le calcul de l’impôt est ainsi aggravée par l’existence de ces allégements, quelle que soit leur justification initiale.

2. L’impossible intégration des dépenses fiscales dans le prélèvement à la source

352. Pour pallier cette perception négative de l’impôt, le législateur a adapté la structure du recouvrement grâce à la mise en place du prélèvement à la source, censé assurer une meilleure information au contribuable et lui permettre de connaître à tout moment le montant de sa contribution. Toutefois, l’ensemble de ces dépenses fiscales limitent l’application d’un prélèvement à la source correspondant réellement au montant de l’impôt dû. Le Conseil des impôts soulignait déjà en 1990 que « *pour pouvoir être commodément géré par les entreprises, le calcul de la retenue à la source doit mettre en œuvre des barèmes aussi simples que possible, des paramètres aussi peu nombreux que possible* ». Ainsi, « *la cascade d’abattements, correctifs et plafonnements que comporte la législation ne peut être intégrée dans le calcul de la retenue* »⁸⁵⁰.

353. En effet, pour que le mécanisme du prélèvement à la source représente une vraie simplification, le montant prélevé doit correspondre à l’impôt dû⁸⁵¹. Cependant, l’existence de ces mesures fait perdre le bénéfice du prélèvement à la source. L’intégration de toutes les niches fiscales dans le calcul du taux demeure impossible⁸⁵². Ceci entraîne obligatoirement des régularisations en aval, c’est-à-dire après la déclaration fiscale⁸⁵³. Sur ce point, le Conseil des impôts soulignait en 2000 que « *dans la mesure où le taux de référence ne peut prendre en compte les déductions et autres avantages fiscaux, ceux-ci auront une meilleure visibilité, car leur impact apparaîtra directement à l’occasion de la régularisation, aboutissant à un remboursement du trop-perçu* »⁸⁵⁴.

⁸⁵⁰ CONSEIL DES IMPOTS, *L’impôt sur le revenu, onzième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 1990, p. 412.

⁸⁵¹ PERROTIN (F.), *Bilan du prélèvement à la source*, LPA, 24 oct. 2019, n° 148, p. 4.

⁸⁵² Etude, *Prélèvement à la source : rehaussement du taux de l’acompte versé aux bénéficiaires de certains crédits et réductions d’impôt*, JCP N, 14 sept. 2018, n° 37, act. 734.

⁸⁵³ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, VELEZ (S.), *Les scénarios de mise en œuvre de la retenue à la source de l’imposition des ménages*, Rapport particulier, Paris, La documentation française, 2012, p. 64.

⁸⁵⁴ CONSEIL DES IMPOTS, *ibid*, p. 219.

354. Par conséquent, alors que la réforme du prélèvement à la source aurait été l'occasion de réformer le calcul de l'impôt sur le revenu, il apparaît que son effet est limité. Force est de constater qu'en raison de la complexité du calcul de l'impôt dû, ce mode de recouvrement ne peut englober tous les revenus constitutifs du revenu global ni intégrer l'ensemble des dépenses fiscales⁸⁵⁵.

⁸⁵⁵ MONTGOLFIER (A.) de, *Le prélèvement à la source : un choc de complexité, Rapport d'information sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, n°98, 2 nov. 2016, p. 75.

CHAPITRE 2 : LA COMPLEXITÉ DU RECOUVREMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

355. Avant la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt, le contribuable procédait à son paiement par tiers provisionnels, soit par mensualisation⁸⁵⁶. Dans le cadre du régime antérieur, les revenus perçus étaient déclarés l'année suivante et le montant de l'impôt dû n'était réellement connu qu'après déclaration. Il existait ainsi un décalage temporel important entre la perception des revenus et le recouvrement effectif de l'impôt afférent à ces revenus⁸⁵⁷. De plus, le paiement de l'impôt ne se faisait que dans le cadre d'une relation exclusive entre le contribuable et l'administration fiscale. Le Conseil des impôts recommandait, en 2002, l'instauration d'une retenue à la source de l'impôt afin de limiter les charges des contribuables et les conflits. L'intervention du tiers collecteur de l'impôt permettait selon lui de faire de l'impôt « une réalité agréable »⁸⁵⁸.

356. La réforme du prélèvement à la source avait donc plusieurs objectifs. En théorie, elle devait entraîner la suppression de l'année de décalage et, donc, **une prise en compte plus rapide de tous les éléments, notamment les variations de revenus**. De ce fait, le prélèvement à la source réduit les risques de difficultés de paiement auxquels se trouvent confrontés certains contribuables. Il permet de **lisser chaque mois les recettes de l'impôt**, puisqu'avant 2019, seulement 58 % des contribuables imposables avaient opté pour la mensualisation du prélèvement de l'impôt⁸⁵⁹. De plus, il présente l'avantage **d'apaiser les tensions pouvant exister entre l'administration fiscale et les contribuables**. Mais **la réforme mise en place a-t-elle permis d'atteindre de tels objectifs ?**

⁸⁵⁶ V. Introduction générale, n°22.

⁸⁵⁷ MONTGOLFIER (A.) de, *Le prélèvement à la source : un choc de complexité*, Rapport d'information sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, n°98, 2 nov. 2016, p. 25.

⁸⁵⁸ CONSEIL DES IMPOTS, *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale. Vingtième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2002, p. 3.

⁸⁵⁹ WARSMANN (J.-L.) *Rapport d'information sur l'optimisation de la dépense publique*, n° 1978, Paris, France, Assemblée nationale, 14 oct. 2009 ; TAJ, *Etude de l'impact, pour les entreprises du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, 28 juin 2017.

357. En réalité, le prélèvement à la source de l'impôt n'est pas sans soulever quelques difficultés, aussi bien pour la détermination du taux personnalisé (**Section 1**), que du côté des tiers collecteurs, devant répercuter le taux déterminé sur l'assiette imposable en respectant un double prérequis : le respect de la vie privée des contribuables et limiter les coûts nouveaux (**Section 2**).

SECTION 1 : LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA DÉTERMINATION DU TAUX PERSONNALISÉ

358. Selon la loi du 15 juillet 1914, l'impôt sur le revenu est un impôt direct, nominatif, c'est-à-dire déclaratif⁸⁶⁰. Ainsi, pour déterminer le taux d'imposition, chaque contribuable assujetti a pour obligation de rédiger une déclaration exhaustive de tous les revenus du foyer fiscal, ce qui signifie que le contribuable doit déclarer, dans un certain délai, les revenus que son foyer a perçus au cours d'une année. Cette déclaration entraîne l'établissement du rôle, puis l'envoi d'un avis d'imposition, permettant aux comptables publics de recouvrer l'impôt⁸⁶¹.

359. Afin d'améliorer l'acceptabilité de l'impôt, la déclaration des revenus, qui fut longtemps établie sur papier, est devenue préremplie pour les salariés ou les pensionnés. Puis, la mise en œuvre d'une stratégie numérique globale par la Direction générale des finances publiques a permis, en 2019, de la rendre obligatoirement réalisée par voie électronique pour tous les contribuables disposant d'un accès à Internet⁸⁶².

360. Selon Gérald DARMANIN, le prélèvement à la source est « *une énorme simplification pour les Français* », car « *c'est toujours fastidieux de faire sa déclaration de revenus* »⁸⁶³. Naïvement, la mise en place du prélèvement à la source justifierait en effet la suppression de cette obligation de déclaration annuelle des revenus pour le contribuable. Or, force est de constater que la complexité de l'impôt sur le revenu ne permet pas de supprimer la déclaration annuelle. La détermination de l'assiette imposable passe par l'obligation déclarative du contribuable et nous ne pouvons que regretter que le changement du mode de recouvrement de

⁸⁶⁰ Loi du 15 juil. 1914 créant l'impôt général sur le revenu, JORF 18 juil. 1914, p. 6449.

⁸⁶¹ LEGRAND (G.), MARTIN (H.), LAGARDE (P.) de, *Le recouvrement de l'impôt : organisation et contentieux*, 2^e éd., Paris, France, LexisNexis, 2014, p. 23.

⁸⁶² CGI, art. 1649 quater B quinque ; v. LE CLAINCHE (M.), *La stratégie numérique de la DGFIP*, RFFP, mai 2016, n° 134, p. 81. NB : à cette époque, une mesure incitative avait été mise en place les premières années : 20 euros, pour ceux qui dématérialisaient leurs déclarations.

⁸⁶³ DARMANIN (G.), *Finie la déclaration de revenus pour 12 millions de foyers fiscaux !*, interview, Lepoint.fr, 22 juil. 2019.

l'impôt n'ait aucune incidence sur celle-ci⁸⁶⁴. Et n'a-t-il pas au contraire rendu plus complexe la détermination du montant de l'impôt ?

Pour répondre, il convient de mettre en évidence les difficultés qu'a créées le prélèvement à la source (**§1**), pour ensuite en évaluer leurs conséquences (**§2**).

§1 Les causes des difficultés à déterminer le taux personnalisé

361. La contemporanéité et la réactivité du prélèvement à la source supposeraient d'imaginer que chaque foyer fiscal soit exempté d'une déclaration d'impôt sur le revenu. Étant donné que l'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu permet au contribuable de communiquer ses informations à l'administration fiscale en temps « réel », l'impôt s'adapte théoriquement automatiquement à sa situation. Ainsi, une déclaration annuelle portant sur l'année précédente semblerait obsolète. En réalité, il n'en est rien. Pour déterminer le taux prélevé (B), le contribuable doit toujours établir une déclaration de l'ensemble des revenus dont le foyer a disposé pendant l'année précédente (A).

A. Le maintien de l'obligation déclarative du contribuable

362. « *L'essentiel de la socialisation du contribuable est inclus dans le principe général du droit fiscal français : le principe déclaratif* »⁸⁶⁵. Ce principe s'entend de la démarche exigée du déclarant visant à porter à la connaissance de l'administration certaines informations. Pour établir le montant de l'impôt sur le revenu, le contribuable, entrainant dans le champ d'application territorial de l'impôt (1), doit remplir une déclaration annuelle de revenus n°2042⁸⁶⁶ permettant de recenser l'ensemble des revenus perçus par les membres du foyer fiscal. Toutefois, pour certains revenus, réductions ou crédits d'impôt, mais aussi dans des situations particulières, le contribuable doit réaliser des déclarations complémentaires (2).

⁸⁶⁴ BLAISE (D.), *Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : serpent de mer de la fiscalité directe ?*, BF Lefebvre, 2008, n°1, p.9.

⁸⁶⁵ LAMBERT (T.), *Le contribuable face à l'administration fiscale*, in « Psychologie et science administrative », DRAI (R.) (dir.), Paris, PUF, actes de colloque du Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique, épistémologie et sciences sociales, 1985, p. 114.

⁸⁶⁶ Annexe 13 : *Liste des déclarations fiscales*

1. Le champ d'application territorial de l'impôt sur le revenu

363. Tout d'abord, il convient de rappeler le champ d'application territorial de l'impôt sur le revenu. Conformément aux termes des articles 4 A du Code général des impôts, toutes les personnes ayant leur domicile fiscal en France sont passibles de l'impôt sur le revenu en raison de l'ensemble de leurs revenus et celles dont le domicile fiscal est situé hors de France sont passibles de cet impôt en raison de leurs seuls revenus de source française. Le contribuable résidant en France doit déclarer spontanément ses revenus. Dans la situation où le contribuable a plusieurs résidences, il est assujetti à l'impôt au lieu de son principal établissement, qui est celui où il réside de façon effective et habituelle, peu importe qu'il en soit propriétaire ou non. Quand il n'est pas possible de déterminer la résidence habituelle, il convient de retenir celle où il paraît avoir le plus d'attaches, peu importe qu'il en soit propriétaire ou non⁸⁶⁷. Quand il n'est pas possible de déterminer la résidence habituelle, il convient de retenir celle où il paraît avoir le plus d'attaches⁸⁶⁸. De même, sous réserve de l'application éventuelle des conventions internationales, sont tenus de déclarer l'ensemble de leurs revenus les étrangers domiciliés en France et les contribuables domiciliés hors de France qui disposent de revenus de source française⁸⁶⁹.

2. Les obligations déclaratives du contribuable imposable

364. Toute personne imposable à l'impôt sur le revenu doit souscrire à une déclaration d'ensemble de ses revenus⁸⁷⁰. Elle doit tenir compte par l'ensemble des personnes composant son foyer fiscal, ce qui la conduit à retenir les éléments qu'elle possède, ainsi que ceux de son conjoint ou partenaire, ceux des enfants rattachés au foyer fiscal, ainsi ceux de toutes les personnes à sa charge⁸⁷¹. Les articles 10, 11, 170 à 175 du Code général des impôts fixent les obligations déclaratives des contribuables pour leurs revenus. Ces dispositions prévoient l'obligation de souscrire une ou des déclarations de revenus à toute personne passible de l'impôt sur le revenu ou disposant de l'un des éléments énumérés à l'article 170 bis du Code général

⁸⁶⁷ CGI, 4B ; CE 17 avril 1937, n° 55492 ; CE 14 janv. 1966, n° 67728.

⁸⁶⁸ CE 2 juil. 1955, n° 30933 ; CE, 6 juil. 1957, n° 37543.

⁸⁶⁹ CGI, art. 164 D. Sur ce point, le Conseil d'État a considéré que l'administration fiscale peut avoir recours à un ESFP afin de vérifier si un contribuable est ou non domicilié fiscalement en France : CE, 27 avril 2011, n° 316082, *Zitouni*.

⁸⁷⁰ CGI, art. 170, 1.

⁸⁷¹ CGI, art. 6,3 et art. 196 A.

des impôts. Dans le cas où le contribuable ne souscrit pas son obligation, l'administration fiscale peut établir d'office l'imposition⁸⁷².

365. Pour procéder à la liquidation de l'impôt, le contribuable doit donc fournir dans certains cas une multitude d'indications, relatives à sa situation matrimoniale, à ses charges de famille, et à l'identité de toutes les personnes rattachées à son foyer fiscal⁸⁷³. Il a l'obligation de préciser leur nom, prénom ainsi que leur date de naissance. Conformément au 2 de l'article 6 du CGI, dans le cas où il désire que l'un de ses enfants à charge fasse l'objet d'une imposition distincte, il doit joindre à sa demande à sa déclaration des revenus. Lorsque le contribuable accepte le rattachement à son foyer formulé par ses enfants célibataires majeurs ou ses enfants mariés, il doit compléter le cadre correspondant sur la déclaration et conserver la demande de rattachement pour la produire à l'administration en cas de demande⁸⁷⁴. Dans cette déclaration d'ensemble, le contribuable a l'obligation d'y indiquer l'ensemble des revenus du foyer, mais également tous les revenus ou gains exonérés ou soumis à des prélèvements libératoires nécessaires au calcul du revenu fiscal de référence⁸⁷⁵. Lorsque les revenus donnent lieu à déclaration spéciale, seuls les résultats figurant sur cette dernière sont à reporter sur la déclaration d'ensemble.

366. Sans faire une liste exhaustive des revenus à déclarer et des cas particuliers, il semble judicieux de mettre en lumière les différentes catégories de revenus que le contribuable doit prendre en compte pour l'établissement de sa déclaration, afin de montrer le caractère complexe de l'obligation déclarative. Il s'agit principalement des traitements et salaires, des revenus des valeurs et capitaux mobiliers, des plus-values et gains divers. Ces deux dernières catégories de revenus doivent être reportées sur la déclaration d'ensemble de revenus, quelle que soit leur modalité d'imposition à l'impôt sur le revenu⁸⁷⁶ : imposition forfaitaire prévue application du barème progressif de l'impôt sur le revenu⁸⁷⁷. En outre, le contribuable doit déclarer ses revenus fonciers, lorsqu'ils ne sont compris pas dans les résultats d'une entreprise commerciale ou industrielle, d'une exploitation agricole ou d'une profession non commerciale, ainsi que les revenus et des plus-values des professions non salariées. En sus, le cas échant, le

⁸⁷² CGI, art. 179 ; CE 22 mars 1985, n° 48702 et n° 48703, *Société Eurolangues Vacances studieuses*, Droit fiscal, 1985, n° 42, comm. 1743 ; CE 21 juin 1985, n° 41313, *Société Sud Transports*, Droit fiscal 1985, n° 46, comm. 2015. Sur la question de l'ESFP en cas d'absence de déclaration : CE 17 mai 2013, n°346827, *Chagoury*.

⁸⁷³ CGI, art. 174 et ann. III, art. 43.

⁸⁷⁴ BOI-IR-LIQ-10-10-10-20

⁸⁷⁵ CGI, art. 170, 1.

⁸⁷⁶ Imposition forfaitaire ou application du barème progressif de l'impôt sur le revenu ; CGI, art. 1417, IV-1°-c ; CGI, art. 223 sexies ; v. Partie II, Titre II, Chap. 1.

⁸⁷⁷ Loi n° 2017-1837 du 30 déc. 2017 de finances pour 2018, JORF n°0305 du 31 déc. 2017.

contribuable doit reporter dans la déclaration d'ensemble de revenus mentionner les déficits, charges déductibles et réductions. Il s'agit notamment de la contribution sociale généralisée déductible de l'année précédente⁸⁷⁸, des déficits des années antérieures, des charges à retrancher du revenu global et des dépenses et investissements ouvrant droit à des réductions d'impôt. De plus, les imputations et les crédits d'impôt sont mentionnés dans la déclaration par le contribuable.

367. Cependant, le travail du contribuable ne s'arrête pas là. Le cas échéant, son obligation déclarative le constraint à joindre à la déclaration 2042 d'ensemble des déclarations complémentaires. Effectivement, les contribuables passibles de l'impôt sur le revenu dans les catégories des bénéfices industriels, commerciaux et artisanaux, des bénéfices non commerciaux et revenus assimilés et des bénéfices agricoles doivent produire, indépendamment de leur déclaration d'ensemble, une déclaration spéciale donnant le détail de leurs revenus professionnels ou assimilés⁸⁷⁹. Les revenus fonciers doivent faire l'objet d'une déclaration spécifique, différente selon les situations⁸⁸⁰. De même, les gains nets réalisés lors de cession de valeurs mobilières et droits sociaux doivent être mentionnés dans des déclarations complémentaires⁸⁸¹, ainsi que les revenus encaissés hors de France. Ajoutons qu'il existe des déclarations spécifiques afférentes à des réductions ou crédit d'impôt, comme en cas de compte ouvert à l'étranger ou de réduction d'impôt pour investissement en outre-mer.

⁸⁷⁸ Notons que celle-ci est généralement reportée automatique sur la déclaration préremplie.

⁸⁷⁹ BOI-IR-LIQ-10

⁸⁸⁰ CGI, art. 28 à 30.

⁸⁸¹ CGI, art. 150-0 B bis, 150-0 D bis, 150-0 B ter, 150-0 B quater.

BIC	Déclaration n° 2031-SD (CERFA n° 11085) : régime simplifié.	Déclaration n° 2031-SD (CERFA n° 15949) : régime du bénéfice réel normal.			
BNC	Déclaration n° 2035-SD (CERFA n° 11176) : régime de la déclaration contrôlée.				
BA	Déclaration n° 2139-SD (CERFA n° 11144) : régime simplifié d'imposition.	Déclaration n° 2143-SD (CERFA n° 11148), régime réel normal.	Déclaration n° 2079-RTA-SD (CERFA n° 12977) : en crédit d'impôt en faveur du remplacement temporaire de l'exploitant agricole.		
Revenus fonciers	Déclaration n° 2044 (CERFA n° 10334) : revenus de la location de locaux non meublés, loyers, fermages, redevances d'affichage, etc.	Déclaration n° 2044-SPE (CERFA n° 50157) : déduction au titre de l'amortissement des logements neufs, déduction spécifique au titre des dispositifs Scellier intermédiaire, ou d'immeubles spéciaux.	Déclaration n° 2044-EB (CERFA n° 11639) : Statut du bailleur privé - engagement de location		
Gains de cession de VM	Déclaration n° 2074 (CERFA n° 11905) opérations imposables en application de l'article 150-0 A du CGI) ;	Déclaration n° 2074-IMP-SD (CERFA n° 13801) : à déposer par les impatriés	Déclaration n° 2074-DIR (CERFA n° 13062) : à souscrire par les dirigeants d'une PME européenne en vue de leur départ à la retraite	Déclaration n° 2074-I (CERFA n° 11705) : à souscrire par les contribuables réalisant des opérations bénéficiant d'un mécanisme de report d'imposition.	Déclaration n° 2074-ABT (CERFA n° 51740) : pour faciliter le calcul des montants des abattements proportionnels pour durée de détention

Source : impots.gouv.fr

368. Au regard de ce tableau, il apparaît que les déclarations à remplir sont aussi diverses que les situations. Ainsi, nous assistons à une multiplication des démarches administratives à accomplir, de plus en plus denses. Face à la complexité que peut revêtir l'établissement de leurs déclarations pour les contribuables confrontés à des situations particulières, des notices explicatives, fournies par l'administration, accompagnent les formulaires. Mais, celles-ci renferment énormément d'éléments les rendant quasiment illisibles et incompréhensibles par le contribuable⁸⁸². Ainsi, les déclarations sont devenues au fil des ans de plus en plus complexes, parfois même impossibles à remplir avec certitude pour nombre un certain nombre des contribuables pourtant de bonne foi, commettent des erreurs dans leurs déclarations⁸⁸³.

369. De plus, si pour des situations stables le prélèvement à la source ne pose guère de problèmes pour les contribuables, en cas de changement de situation, il s'avère préjudiciable dans certains cas. Les exigences posées par la réforme majeure de la mise en place du prélèvement à la source n'ont pas constitué une simplification pour la plupart des contribuables de leur obligation déclarative ; au contraire, elle leur demande un effort supplémentaire.

⁸⁸² Un volume total de 402 pages pour les déclarations de revenus 2020 ; une notice explicative de 36 pages pour la déclaration 2042.

⁸⁸³ PANDO (A.), *Quelle simplification fiscale ?*, LPA, 22 août 2014, p. 4.

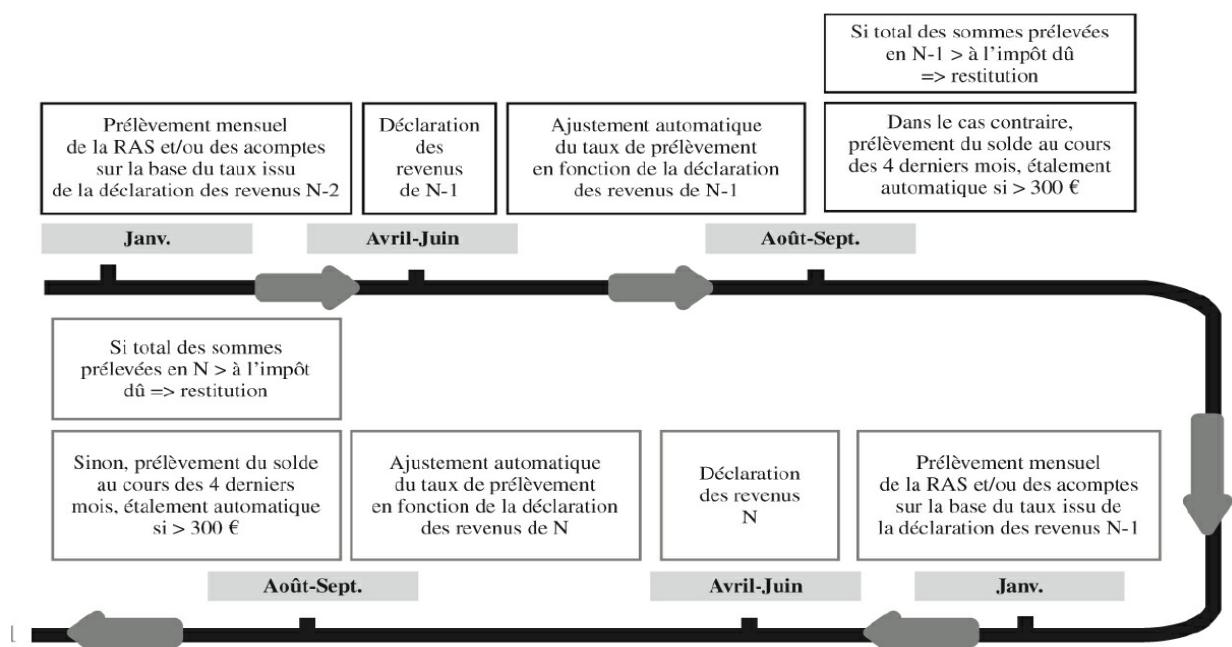
B. La complexité du calcul du taux personnalisé

370. Dans le cadre de la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, il est nécessaire de comprendre le mécanisme permettant de calculer le taux applicable (1). Dans ce contexte, l'impôt sur le revenu étant une imposition personnalisée, il nous faut envisager le cas d'un changement de situation du contribuable (2).

1. Le mécanisme applicable

371. Le taux du prélèvement à la source des revenus est déterminé sur la base de l'imposition des revenus de l'avant-dernière année (N-2). Il est appliqué chaque mois de janvier à août de l'année en cours N sur les revenus de cette même année. En application de la réforme du prélèvement à la source mise en place depuis 2019⁸⁸⁴, à la suite de la déclaration en avril/juin de l'année (N) des revenus perçus au cours de l'année précédente (N-1), le taux est alors mis à jour par l'administration fiscale sur la base de l'imposition des revenus de l'année N-1, et est appliqué chaque mois de septembre à décembre de l'année N.

Le « cycle » du prélèvement à la source



Source : BERTHELOT (G.)⁸⁸⁵

⁸⁸⁴ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, JORF n°0302 du 30 décembre 2015.

⁸⁸⁵ BERTHELOT (G.), *Premier bilan du prélèvement à la source après un semestre de mise en œuvre : une entrée en réforme réussie*, RFFP, fév. 2020, n° 149, p. 23.

Le montant du taux est déterminé selon cette formule :

$$\frac{\left(\text{Impôt sur le revenu total avant réductions/crédits d'impôt} \right) \times \frac{\text{Revenus imposables dans le champ du prélèvement à la source}}{\text{Total des revenus imposables}}}{\text{Revenus dans le champ du prélèvement à la source}}$$

Source : BERTHELOT (G.)⁸⁸⁶

372. Le numérateur est égal au montant d'impôt sur le revenu dû l'avant-dernière année ou l'année précédente par le foyer fiscal. Ce montant correspond à l'application du barème progressif et du quotient familial à l'ensemble des revenus du contribuable, soumis au prélèvement à la source, après décote et avant imputation des réductions et crédits d'impôt afférents aux revenus perçus lors de cette même année. Le dénominateur est égal à la somme des revenus perçus lors de l'avant-dernière année ou l'année précédente et qui sont soumis au prélèvement à la source. Le taux de prélèvement ainsi calculé sera arrondi à la première décimale la plus proche⁸⁸⁷.

373. Ainsi, la retenue à la source est mise en œuvre assez naturellement pour les contribuables dont la situation reste inchangée depuis des années. L'administration fiscale transmettra au tiers payeur des revenus par voie dématérialisée le taux de prélèvement propre au foyer du contribuable⁸⁸⁸. Or, dans notre société en mutation constante, les hommes et les femmes changent, évoluent et prennent des décisions différentes au long de leur vie⁸⁸⁹. Chaque année, environ cinq millions de foyers imposables subissent ainsi une variation importante de leur revenu et du montant de leur impôt, à la suite d'un changement de situation personnelle ou professionnelle⁸⁹⁰. Le prélèvement à la source devait donc être en la faveur du contribuable, qui subit une perte de revenu, puisqu'il permet de renforcer la contemporanéité du versement de l'impôt⁸⁹¹. Cependant, l'impôt sur le revenu étant personnalisé, le taux de prélèvement doit, en principe, anticiper correctement l'imposition finale. Pour cela, il faut d'abord intégrer de mois

⁸⁸⁶ BERTHELOT (G.), *ibid.*

⁸⁸⁷ Notons que lorsque la dernière année pour laquelle l'impôt sur le revenu a été établi est antérieure à l'antécédente année, aucun taux de prélèvement n'est déterminé par l'administration fiscale. Dans ce cas, une grille de taux par défaut s'applique (CGI, art. 204 H, III).

⁸⁸⁸ WOLF (M.), *Le paiement de l'IR en temps réel : une chance de modernisation de nos finances publiques à ne pas gâcher*, RFFP, sept. 2016, n° 135, p. 257

⁸⁸⁹ BESNARD (S.), BOURIEAU (P.), *Un salarié sur six change de métier*, INSEE Analyses, 2017, n°44.

⁸⁹⁰ PERROTIN (F.), *Quel avenir pour la retenue à la source ?*, LPA, 13 déc. 2017, n° 130, p. 4 ;

⁸⁹¹ *Baisse de l'impôt sur les revenus de 2020*, Droit fiscal, n° 1, 8 janv. 2020, comm. 3.

en mois l'ensemble des ressources courantes du foyer fiscal tout en tenant compte de sa composition familiale au travers du quotient conjugal et familial.

C'est pourquoi la réforme du prélèvement à la source permet au contribuable de déclarer un changement de situation ou la modulation à la hausse ou à la baisse de son taux en cours d'année⁸⁹².

2. *Les modulations du taux à la suite d'un changement de situation du contribuable*

374. Le prélèvement peut être actualisé pour tenir compte d'événements qui ont un impact sur le foyer fiscal. Les changements de situation doivent être déclarés et entraînent une modification du taux du prélèvement et, le cas échéant, du montant de l'acompte ainsi que de leurs conditions de mise en œuvre⁸⁹³. Il peut s'agir d'un mariage ou la conclusion d'un PACS, une augmentation des charges de famille, d'un décès de l'un des membres du foyer fiscal, d'un divorce ou rupture du PACS⁸⁹⁴. L'actualisation du prélèvement qui en découle est calculée automatiquement sur la base des déclarations précédentes du contribuable. Ces changements de situation forcent tous les contribuables, équipés d'un accès internet, à les déclarer à l'administration fiscale par voie électronique, dans un délai de soixante jours⁸⁹⁵. En pratique le contribuable déclare le changement de situation sur son espace particulier, accessible sur le site www.impots.gouv.fr.

375. L'apport majeur de la réforme réside dans la modulation des versements de l'impôt sur le revenu. Il s'agit d'un concept nouveau. Le contribuable, s'il veut que son impôt corresponde au mieux à ses revenus, peut moduler à la baisse ou à la hausse son taux de prélèvement, transmis ensuite par l'administration fiscale à l'employeur ou à l'organisme verseur de revenus. Le contribuable peut fournir à l'administration fiscale une estimation de l'ensemble de ses revenus durant l'année courante afin de pouvoir moduler son taux en fonction de sa situation. En cas de modulation à la hausse, il s'agit d'une participation « en direct » permettant au contribuable d'intervenir en amont. En revanche, la modulation à la baisse ne se fait pas librement. Le cas échéant, il doit déclarer, sous sa responsabilité, sa situation à la date de la demande et l'estimation de l'ensemble des revenus qu'il percevra ou réalisera au cours de

⁸⁹² CGI, art. 204 et s.

⁸⁹³ Etude, *Ajustements du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, Droit fiscal, n° 1, 5 janv. 2018, comm. 7.

⁸⁹⁴ LUBIN (J.-J.), *Prélèvement à la source : le rôle du notaire*, JCP N, 30 nov. 2018, n° 48, p. 1350.

⁸⁹⁵ CGI, art. 204 I, 2 et 204 N.

l'année en cours. L'administration demande donc au contribuable d'anticiper ses revenus et charges de famille⁸⁹⁶. « *Les revenus qui doivent être déclarés sont tous les revenus de l'année en cours, quelle que soit leur nature, y compris s'ils ne sont pas dans le champ du prélèvement, dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir un impact sur le taux ou l'assiette de prélèvement* »⁸⁹⁷. À cette occasion, le contribuable va devoir déclarer toute situation susceptible de modifier le quotient familial du foyer, ainsi que sa domiciliation⁸⁹⁸. Dans le cas où, cette nouvelle situation n'est encore connue par l'administration fiscale, il doit déclarer l'ensemble de ses revenus perçus durant l'année précédente ainsi que la situation dans laquelle il était à cette époque afin de permettre le calcul de son nouveau taux de prélèvement.

376. La doctrine administrative précise que ce nouveau taux du prélèvement à la source sera mis en œuvre au plus tard le troisième mois qui suit celui de la demande⁸⁹⁹. Il s'applique jusqu'au 31 décembre de l'année de la demande. À compter du 1^{er} janvier de l'année suivante, le taux sera à nouveau déterminé en fonction de la dernière déclaration transmise par le contribuable. Mais, ce dernier pourra toujours demander une nouvelle modulation de son prélèvement à la source sur la base de l'estimation de ses revenus et de sa situation au titre de cette nouvelle année⁹⁰⁰.

377. Par conséquent, le taux estimé est en théorie adapté à la situation du contribuable⁹⁰¹. Toutefois, il présente l'inconvénient de donner à l'employeur une indication, certes globale, sur le total des revenus du foyer. Pour répondre à cette objection, la réforme a prévu la possibilité pour les conjoints et les partenaires liés par un Pacs soumis à imposition commune, de demander de deux taux individualisés afin de modifier la répartition entre eux du paiement de l'impôt pour tenir compte des différences de revenus entre les deux conjoints⁹⁰². Les salariés peuvent également opter pour l'application d'un taux non personnalisé, correspondant au taux applicable à un célibataire sans enfant, au cas où ils ne souhaiteraient pas que leur employeur connaisse leur taux personnalisé⁹⁰³. Lorsque le contribuable a exercé l'option pour ce taux

⁸⁹⁶ AUGUIN (J.), *La modulation du prélèvement à la source : Comment gérer la non-contemporanéité du paiement de l'impôt ?*, Revue fiscale du patrimoine, nov. 2018, n° 11, p. 10.

⁸⁹⁷ Etude, *Prélèvement à la source*, commentaire, RFFP, fév. 2017, n° 137, p. 195.

⁸⁹⁸ CHATAIN (L.), *Le prélèvement à la source : coup de vent sur la paix des familles*, Dalloz, 2018, p. 2244.

⁸⁹⁹ Ce délai intégrant le délai de deux mois habituellement laissé aux débiteurs de la retenue à la source pour prendre en compte le taux transmis par l'Administration et pouvant être en pratique plus court.

⁹⁰⁰ BOI-IR-PAS-20-30-20-20, 15 mai 2018, § 90.

⁹⁰¹ PICHET (E.), *Fiscalité des personnes : chronique de l'année 2016*, Droit fiscal, 2 mars 2017, n° 9, p. 176.

⁹⁰² CGI, art, 204 M.

⁹⁰³ CONSEIL DES MINISTRES, *Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : précisions du Gouvernement*, compte rendu, 3 août 2016, dossier de presse, JCP E, 15 sept. 2016, act. 735.

neutre, il devra verser obligatoirement chaque mois la différence entre son application et celle de son taux personnalisé. Il s'agit d'un « acompte de confidentialité »⁹⁰⁴.

378. Cependant, si le contribuable omet de déclarer un changement de situation ou dépasse le délai des soixante jours, les amendes pour défaut de production ou production tardive d'un document et omissions ou inexacititudes dans ces documents prévues l'article 1729 B du Code général des impôts. Cependant, cette omission le prive de la possibilité de demander une modulation de son taux au titre de l'année en cours⁹⁰⁵. Notons ainsi que même si son absence de déclaration n'entraîne aucune sanction, elle peut avoir des conséquences négatives pour le contribuable.

379. Ainsi, en sus de remplir de façon rituelle ses obligations fiscales en souscrivant chaque année sa déclaration de revenu global, lorsque le contribuable connaît des variations de revenus, le prélèvement à la source lui impose une charge supplémentaire. Il doit anticiper les situations et comprendre ses obligations fiscales. Il lui faut s'adapter à de nouvelles contraintes techniques imposées par l'administration fiscale. Ce travail peut être perçu comme ardu et chronophage. Force est de constater que la liberté de déclarer s'est transformée en une « ardente obligation »⁹⁰⁶. Or, les contribuables, peu informés, risquent d'omettre de déclarer un changement de situation. Ils se verront alors prélever des sommes supérieures à ce qu'ils doivent ou à ce que leurs capacités financières leur permettent. Il est ainsi temps d'étudier plus en détail les conséquences d'une telle réforme.

§2 Les conséquences des difficultés à déterminer le taux personnalisé

380. En principe, le système du prélèvement à la source qui rapproche le paiement de l'impôt à la réalisation des revenus supprime de fait le décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement. Il évite que le contribuable n'ait à payer des impôts pour des sommes encaissées l'année précédente et souvent qu'elles soient déjà dépensées. Néanmoins, nous venons de le voir, l'impôt est liquidé en appliquant à l'assiette des revenus dans le champ d'application un taux propre à chaque foyer calculé par l'administration fiscale, sur la base des dernières

⁹⁰⁴ *Prélèvement à la source*, Commentaire, RFFP, fév. 2017, n° 137, p. 195.

⁹⁰⁵ CGI, art. 204 J.

⁹⁰⁶ LAMBERT (T.), *Le contribuable face à l'administration fiscale*, in « Psychologie et science administrative », DRAI (R.) (dir.), Paris, PUF, actes de colloque du Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique, épistémologie et sciences sociales, 1985, pp. 115.

déclarations de revenus⁹⁰⁷. En réalité, le prélèvement n'est qu'un système d'acompte « contemporain » (A), et non un prélèvement à la source de l'impôt⁹⁰⁸, entraînant pour le contribuable une insécurité fiscale (B).

A. Un simple système d'acompte « contemporain »

Malgré le fait que les contribuables puissent modifier un certain nombre de paramètres de leur prélèvement à la source, le système fait perdurer un décalage dans le temps (1), ce qui entraîne de nombreuses régularisations (2).

1. L'absence d'une effective contemporanéité

381. Nous l'avons vu, le prélèvement à la source ne peut s'appliquer qu'effectivement qu'aux salaires, pensions et certains revenus de remplacement. Pour le salarié ou le retraité, le montant de ses revenus devrait varier automatiquement à hauteur de la variation de l'assiette des revenus à la hausse ou à la baisse selon les cas⁹⁰⁹. Or, force est de constater, au regard du système de calcul de l'impôt, que la somme retenue par le biais du prélèvement à la source n'est qu'un acompte sur le montant effectivement dû.

382. Certes, pour un salarié ou un retraité, célibataire et sans enfant à charge, dont la situation et le revenu n'ont pas changé d'une année à l'autre, appliquant l'abattement forfaitaire pour frais professionnels de 10 %, le taux estimé sera convenablement adapté. Le prélèvement de l'impôt correspondra exactement au solde de l'impôt. Ainsi, après avoir effectué sa déclaration fiscale l'année suivante, la régularisation sera soit nulle, soit peu importante. L'imposition peut dans ce cas être considérée comme contemporaine, puisque correspondant au mieux à la réalité du revenu global perçu au cours de l'année par le contribuable. Seulement, pour cet exemple, le système du prélèvement à la source n'a que peu d'intérêt, puisqu'une généralisation du prélèvement mensuel, consistant à payer l'impôt chaque mois sur douze mois, aurait suffi. Ainsi, ici, la situation est simple, le dernier taux d'imposition connu du contribuable ne variera pas d'un mois à l'autre. Le prélèvement à la source convient donc parfaitement pour les

⁹⁰⁷ CGI, art 204 E.

⁹⁰⁸ Revenus fonciers, revenus non-salariés, etc.

⁹⁰⁹ TOUZE (V.), *Impôt sur le revenu et prélèvement à la source : les enjeux du débat*, L'économie française, 2017, p. 78.

situations les plus stables par nature⁹¹⁰. Cependant, cette situation ne concerne que très peu de contribuables.

383. Effectivement, chaque année un grand nombre de contribuables voit leur vie privée changée, évoluée. Ils connaissent des variations de revenus d'une année à l'autre. La liquidation du solde de l'impôt sur le revenu ne peut intervenir qu'après la déclaration établie l'année suivante, restant nécessaire pour la régularisation finale. Grâce aux dernières informations connues par l'administration fiscale, celle-ci calcule le taux de prélèvement à la source adapté à chaque foyer afin de prendre en compte toutes les situations particulières⁹¹¹. Or, étant donné que le taux est calculé sur la base des revenus de l'avant dernière année, le contribuable se voit appliqué un premier taux ne correspondant plus à sa situation personnelle pour les neuf premiers mois de l'année courante, puis un deuxième taux actualisé à partir des revenus de l'année précédente sur les trois derniers mois. Le système sera donc toujours incomplet et non linéaire.

384. Dans ce contexte, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu peut être considéré comme une simple généralisation du système de mensualisation qui existait déjà auparavant⁹¹², entraînant inévitablement des régularisations l'année suivante, une fois que l'ensemble des revenus perçus sont connus.

2. Des régularisations inévitables

385. Certains revenus, comme les revenus fonciers ou les avantages fiscaux ne sont connus qu'en fin d'année et ne sont donc pas pris en compte dans le calcul de l'impôt pour l'année en cours. De plus, l'impôt sur le revenu étant une imposition personnalisée et progressive. Ainsi, les rappels et les remboursements de l'impôt sont inévitables après la retenue à la source. En effet, prenons quelques exemples pour comprendre.

386. Si nous écartons le taux neutre et le taux par défaut, le premier exemple est celui des avantages fiscaux. Malgré une avance sur le montant de certaines réductions et crédits d'impôt récurrents, ceux-ci dont bénéficient des millions de foyers fiscaux ne sont pas pris en compte immédiatement dans le calcul du taux du prélèvement⁹¹³. Le taux de prélèvement à la source ne

⁹¹⁰ WOLF (M.), *Recouvrement de l'impôt sur le revenu : actualité de la retenue à la source*, Droit fiscal, 14 nov. 2013, n° 46, p. 507.

⁹¹¹ Commentaire, *Le prélèvement à la source*, RFFP, fév. 2017, n° 137, p. 19.

⁹¹² CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 124.

⁹¹³ BOI-IR-PAS-20-20-10 § 30.

tient pas compte des réductions et des crédits d'impôt. Pour les contribuables bénéficiant d'avantages fiscaux récurrents, une avance permet de compenser l'avance de trésorerie qu'ils auraient dû effectuer. Elle est versée le 15 janvier de chaque année et correspond à 60 % du montant des avantages qui ont été accordés aux contribuables pour l'année précédente au titre des dépenses effectuées lors de l'avant-dernière année. Plus de 8,8 millions de contribuables ont ainsi reçu une avance de 60 % sur les réductions et crédits d'impôt réalisés en 2018⁹¹⁴. Un virement libellé « AVANCE CREDIMPOT » a été crédité sur leur compte bancaire, pour un montant total de 5,5 milliards d'euros soit 618 euros en moyenne par foyers fiscaux. Les 40 % restants ont été versés à l'été suivant, après la déclaration de revenus au titre de l'année 2018⁹¹⁵. Cette avance concernait initialement l'emploi d'un salarié à domicile ainsi que les frais de garde des jeunes enfants ou de la réduction d'impôt pour investissement locatif Pinel et Censi-Bouvard. La loi de finances pour 2019 a intégré dans cette avance la réduction d'impôt au titre des dépenses d'hébergement en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, la réduction d'impôt au titre des dons, le crédit d'impôt au titre des cotisations syndicales ainsi que les réductions d'impôt en faveur des investissements locatifs⁹¹⁶. Là encore, cette avance est calculée sur les investissements ou les dépenses engagées au titre de l'avant-dernière année. Par exemple, pour 2021, l'avance est estimée au regard des avantages fiscaux au titre de l'année 2019. Une régularisation doit donc être faite au printemps 2022 après la réception de la déclaration des revenus 2021. Le montant définitif des réductions et crédits d'impôt est par conséquent calculé en déterminant les dépenses réellement engagées durant l'année. C'est pourquoi, au bilan de l'année 2019, 2,2 millions de contribuables ont dû rembourser leur avance 8 mois plus tard, après son versement pour le « trop perçu ». Effectivement, 7,3 millions de contribuables ont effectivement déclaré des réductions et crédits d'impôt récurrents sur leurs revenus 2018 dont 1 million a eu une avance supérieure à ce qui a été finalement déclaré au printemps dernier. 1,3 million n'a pas déclaré de réductions et crédits d'impôt. Les contribuables ont donc été contraints d'effectuer un décaissement, qu'ils n'avaient peut-être pas anticipé. Depuis l'année 2020, il est désormais possible pour le contribuable sur option de refuser cette avance de crédit d'impôt ou de moduler son montant à la baisse.

387. Autre exemple, celui des primodéclarants ; il s'agit des personnes entrant sur le marché du travail, des non-résidents qui transfèrent leur domicile fiscal en France ou qui disposent pour

⁹¹⁴ *Impôt sur le revenu*, Defrénois flash, 3 déc. 2018, n° 148, p. 12.

⁹¹⁵ GARNERIE (L.), *Le prélèvement à la source est une grande réforme de simplification pour les avocats*, entretien avec DARMANIN (G.) Gaz. Pal., 11 déc. 2018, n° 338, p. 12.

⁹¹⁶ Loi n° 2018-1317 du 28 déc. 2018 de finances pour 2019, JORF n°0302 du 30 déc. 2018.

la première fois de revenus de source française imposables en France⁹¹⁷. Pour ces « nouveaux » contribuables, l'administration fiscale n'est pas en mesure d'établir un taux de prélèvement avant la prise en compte de la première déclaration de revenus. Dans ce cas, le taux applicable sur un taux par défaut⁹¹⁸. L'application de ce taux entraîne forcément des régularisations en année N+1, puisqu'elle aura pour conséquence de sous-prélever ou sur-prélever les contribuables.

388. Par conséquent, lorsque son impôt est recouvré par un prélèvement à la source, le contribuable connaît seulement un montant estimé de l'impôt. Le caractère personnel et progressif de l'impôt sur le revenu ainsi que les avantages fiscaux existants entraînent inévitablement l'existence d'une régularisation l'année suivante, après l'établissement de la déclaration annuelle des revenus de l'année précédente⁹¹⁹. Le nouveau taux régularisé correspond à la différence entre le taux qui aurait dû être appliqué au moment de la retenue à la source et le taux qui a effectivement été appliqué. L'importance de cette régularisation dépend du taux initialement estimé pour calculer la retenue ; soit la retenue à la source était supérieure à l'impôt dû et le contribuable bénéficie d'une restitution des sommes versées, soit elle était inférieure à l'impôt dû et il devra payer un solde⁹²⁰.

389. Afin de réduire l'amplitude de la régularisation, nous avons vu que le contribuable peut s'il le souhaite, moduler en cours d'année le taux en fonction de sa situation et des revenus perçus. Mais là encore, il convient d'être prudent. D'abord, certes, le contribuable a la possibilité de moduler son taux, en déclarant sa situation et de ses revenus prévisionnels pour l'ensemble de l'année. Cependant, il possède un délai de soixante jours pour cela. Une fois chose faite, le délai habituellement laissé aux débiteurs de la retenue à la source pour prendre en compte le nouveau taux est de deux mois. Soit potentiellement un total de quatre mois où le taux appliqué sera inadapté à la situation du contribuable. De plus, l'impôt est recouvré au titre de deux années, sous forme d'acompte lors de l'année courante, et par régularisation lors de l'année précédente afin de solder l'impôt au titre de l'année en cours. L'impact de la modulation est donc en réalité infra-annuel et annuel⁹²¹. Ainsi, les modalités de sa mise en œuvre doivent

⁹¹⁷ Commentaire, *Institution du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, Droit fiscal, 5 janv.2017, n° 1, comm. 8.

⁹¹⁸ CGI, art. 204 H, III ; V. Grille de taux par défaut.

⁹¹⁹ PERROTIN (F.) *Bilan du prélèvement à la source*, LPA, 24 oct. 2019, n° 148, p. 4.

⁹²⁰ Le solde excède 300 € et sauf cas particuliers, fera l'objet de prélèvements d'égal montant sur les quatre derniers mois de l'année : *Institution du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, Droit fiscal, 5 janv. 2017, n° 1, comm. 8.

⁹²¹ BOI-IR-PAS-30-20

respecter une sorte de « symétrie » entre d’une part, effectivité de la collecte de l’impôt et contemporanéité de la retenue à la source par rapport aux versements des revenus durant l’année en cours. Plus précisément, il convient de trouver un juste équilibre permettant à la fois à l’administration de percevoir un versement de l’impôt sur la base des dernières déclarations à sa disposition et au contribuable d’adapter son impôt en fonction de l’ensemble des revenus qu’il percevra au cours de cette année. Afin de sécuriser les recettes de l’État, la modulation à la baisse est donc encadrée. Elle nécessite l’existence d’un écart de plus de 10 % entre le montant du prélèvement que la contribuable supporterait au cours de cette année sans modulation et le montant de la retenue estimé en fonction de la situation et des revenus de l’année en cours déclarés par celui-ci⁹²².

390. Par conséquent, ce mode de recouvrement vise à synchroniser au maximum le revenu perçu et les acomptes payés à l’administration fiscale. Cependant, cette synchronisation est loin d’être parfaite, créant plutôt un sentiment méfiance chez les contribuables, alors même l’un des buts de la réforme était de renforcer la compréhension de l’impôt.

B. Un sentiment d’insécurité fiscale

391. Dans tous les domaines, dénoncer l’insécurité est devenu aujourd’hui aussi banal que fréquent. « *La matière fiscale n’a pas échappé à cette dénonciation récurrente* »⁹²³ dans tous les propos des redevables de l’impôt. Nombreux sont ceux qui considèrent que le droit fiscal constitue le terrain de prédilection de l’insécurité. Le système fiscal français est aujourd’hui opaque et complexe. Il est le fruit d’un empilement de dispositifs décousus, pris au gré de différents choix politiques, visant à répondre en temps réel aux questions urgentes du moment. Ces choix conduisent à une remise en cause fondamentale par les contribuables de l’essence politique de l’impôt, considérée comme peu efficace, et entraînant une perte de sa légitimité. Le prélèvement à la source devait normalement garantir une sécurité fiscale afin de limiter la défiance des contribuables (1). Cependant, il peut avoir un effet inverse en raison de son imperfectibilité (2).

⁹²² CGI, art. 204 J, III, 1 ; Avant, la modulation n’était possible que si l’écart entre les deux montants était supérieur à 200 €. La loi de fin. 2020 n°2019-1479, 28 déc. 2019, art. 7, 2^o a supprimé la condition de 200 €.

⁹²³ BUISSON (J.), *La sécurité fiscale*, Paris, L’Harmattan, 2011, p. 9.

1. L'importance d'une sécurité fiscale

392. « *L'instabilité et la complexité de la norme fiscale sont les premières causes d'insécurité juridique [...] Le besoin de sécurité juridique est, en matière fiscale, particulièrement pressant, aussi pressant qu'ancien, et en réalité permanent* »⁹²⁴. Selon Ariane PERIN-DUREAU, il y a deux composantes du principe de sécurité juridique, la première, objective, et la seconde, subjective. « *L'exigence objective du principe de sécurité juridique suppose que la norme soit intelligible et accessible par les citoyens ce qui suppose une certaine stabilité normative. La dimension subjective du principe de sécurité juridique traduit quant à elle la confiance légitime qui doit s'instaurer entre les autorités normatives et leurs administrés* »⁹²⁵. Bien qu'elle ait été érigée en principe général du droit de l'Union européenne par la Cour de justice de l'Union européenne⁹²⁶, puis timidement reconnue par le Cour européenne des droits de l'Homme⁹²⁷, la sécurité juridique n'a pas de base légale. Il faut noter que le Conseil constitutionnel ne le reconnaît pas, mais l'applique, sans l'avoir proclamé et le rapproche de la notion d'attente légitime⁹²⁸. Sans la nommer, il relie la sécurité juridique à la garantie des droits de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel « *toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* »⁹²⁹.

393. Malgré l'effort de l'administration fiscale ces dernières années, les personnes assujetties à l'impôt réclament plus de stabilité et plus de prévisibilité⁹³⁰. Il existe aujourd'hui une véritable aversion à l'impôt résultant d'une pression fiscale record, rendue insupportable par le sentiment qu'il n'y a plus égalité devant l'impôt. La récente crise des « Gilets jaunes » confirme que la résistance à l'impôt se confond à la résistance au pouvoir et le sentiment pour certains d'être exclus du débat démocratique. Ils ont une perception négative du poids de l'impôt sur le revenu et de sa répartition, notamment en raison de l'accumulation des règles qui,

⁹²⁴ FOUQUET (O.), *Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche*, Rapport au gouvernement, 23 juin 2008, prop. 11 à 13.

⁹²⁵ PERIN-DUREAU (A.), *Le principe de sécurité juridique et le droit fiscal*, Titre VII, n°5 « La sécurité juridique », Publication C. Const., oct. 2020, p. 52.

⁹²⁶ CJCE, 4 juil. 1973, n°C-1/73, *Westzucker GmbH*, rec. p. 723.

⁹²⁷ CEDH, 13 juin 1979, n° 6833/74, *aff. Marekx c/ Belgique* ; CEDH, 28 oct. 1999, n°24846/94 et 34165/96, *aff. Zielinski, Pradal et Gonzales c/ France*.

⁹²⁸ Cons. Const. n° 2012-662 DC du 29 déc. 2012, loi n° 2012-1509 du 29 déc. 2012 de finances pour 2013, JORF n°0304 du 30 déc. 2012, p. 20966, Rec., p. 724.

⁹²⁹ DDHC, art.16.

⁹³⁰ Le Conseil Economique, Social et Environnemental a recommandé en 2016 une présentation sur le site Internet de l'administration fiscale de l'utilisation de la contribution publique et préconise la publication annuelle des chiffres commentés de manière pédagogique, de l'emploi des recettes publiques : Avis CESE, *Les mécanismes d'évitement fiscal et leurs impacts sur la cohésion sociale*, 13 déc. 2016.

depuis un siècle, ont contribué à masquer la possibilité d'une évaluation globale de l'impôt⁹³¹. L'État est le seul capable d'apporter de la prévisibilité aux contribuables, dans un environnement juridique complexe et changeant, sur la manière dont les textes en vigueur s'appliquent à leur situation. « *La sécurité en matière fiscale est essentielle à divers titres et si ses formes et son accomplissement dépendent au final des règles juridiques et des pratiques administratives qui la concernent* »⁹³². Ainsi, l'impôt sur le revenu et son mode de recouvrement doivent être compréhensibles par tous et fournir des certitudes.

2. *L'instabilité du montant prélevé à la source*

394. La sécurité fiscale est un droit à la stabilité⁹³³; c'est une protection contre les changements. Elle impose la clarté et la précision des normes. Or, en dépit des efforts consentis par les pouvoirs publics pour la mise en place de la réforme du prélèvement à la source afin de susciter une meilleure adhésion des Français, le recouvrement de l'impôt n'apparaît pas comme pleinement satisfaisant et homogène. Nous l'avons vu même dans les situations les plus stables, les variations du montant prélevé sont imparables. Les difficultés quant à son calcul conduisent inévitablement à une insécurité et remettent en cause la prévisibilité dont les contribuables ont besoin.

395. En effet, l'impôt sur le revenu est en adéquation avec les situations auxquelles il s'applique et dans la mesure où ces situations évoluent sans cesse, corrélativement il est ainsi complexe par définition. Il est instable et fluctuant autant par ses modalités d'assiette que de recouvrement. En effet, si nous nous plaçons du côté du contribuable, la nouvelle forme du recouvrement, le prélèvement à la source, avait pour but de mieux faire accepter l'impôt. Rappelons que la norme fiscale ne peut être établie légitimement que du consentement du peuple. Il revient au citoyen de décider de l'impôt, de son recouvrement, et d'y consentir librement à travers le Parlement qui vote, conformément au principe de légalité prévu au cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution. Ce consentement, fondement de la légitimité de l'impôt, est donc formalisé par la loi fiscale votée par le Parlement. Il s'agit avant tout d'une garantie procédurale par l'attribution d'une pleine compétence au Parlement en matière fiscale⁹³⁴. Cependant, la légalité de la réforme du prélèvement à la source n'est plus un argument

⁹³¹ HEALD (D.), *Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ?*, Revue Internationale des Sciences Administratives, 2012, vol. 78, p. 33.

⁹³² BOUVIER (M.), *Editorial*, RFFP, avril 2015, n° 130, p. 5.

⁹³³ MONNIER (J.-M.), *Vers une approche économique de la sécurité fiscale*, RFFP, fév. 2016, n° 133, p. 187.

⁹³⁴ PEZET (F.), *Le caractère confiscatoire de l'impôt et les exigences constitutionnelles françaises*, Droit fiscal, 30 mai 2013, n° 22, p. 300.

suffisant pour assurer une « acceptation » de la part des contribuables. Selon Adam SMITH, « tout impôt doit être perçu à l'époque et selon le mode que l'on peut présumer les plus commodes pour le contribuable »⁹³⁵. L'objectif de la réforme était de changer un climat de méfiance et de défiance en un climat de confiance et de sécurité, passant par la modernisation⁹³⁶. Mais elle ne répond pas à son objectif de modernité, de compréhension et de certitudes. Effectivement, prenons deux exemples.

396. Le premier résulte des incertitudes quant à la modulation du taux prélevé. Nous ne pouvons que contester la commodité du système⁹³⁷. En effet, l'établissement du taux personnalisé est source d'une complexité supplémentaire pour le contribuable. Il peut parfois être « déstabilisé » et doit répondre au mieux à ses obligations déclaratives auprès de l'administration fiscale⁹³⁸. Le salarié par exemple est obligé de remplir plusieurs déclarations en cas de perception d'autres revenus et d'actualiser son taux lors d'un changement de situation. Ainsi, hormis pour les citoyens informés et à l'aise avec la modification régulière de leur taux, la complexité du système crée des incertitudes et des craintes. De plus, une modulation erronée ou excessive à la baisse est possible de pénalités. Le législateur prévoit dans ce cas que le contribuable pourra éviter ces pénalités s'il prouve que l'estimation erronée de sa situation ou de ses revenus a été réalisée de bonne foi lors de la modulation, ou « provient d'éléments difficilement prévisibles à cette date »⁹³⁹. Ainsi, pour que le contribuable puisse appréhender sereinement ce mécanisme de modulation sans craindre l'application de pénalités, il devra prouver sa bonne foi, mais encore faudrait-il que le législateur ou l'administration fiscale précise les critères retenus pour apprécier sa bonne foi⁹⁴⁰. Cette incertitude n'assure donc pas une garantie pour le contribuable d'une sécurité fiscale.

397. Le deuxième exemple repose sur l'augmentation du taux d'imposition dans les années à venir⁹⁴¹. En effet, le Conseil d'État a rappelé la force du principe de sécurité juridique : il « implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable ». Pour

⁹³⁵ PICHET (E.), *Adam Smith, le Père de l'économie*, Chatou, Editions du Siècle, 2003, p. 150.

⁹³⁶ CONSEIL DES IMPOTS, *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale. Vingtième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2002, p. 3.

⁹³⁷ Sur la commodité de l'impôt : v. Partie II, Titre I, Chap. 1, Sec. 2.

⁹³⁸ BUISSON (J.), *La sécurité fiscale*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 15.

⁹³⁹ CGI, art. 204 J.

⁹⁴⁰ BOI-IR-PAS-20-30-20-20 : nous pouvons lire dans le BOFIP « Pour plus de précisions, il convient de se reporter au BOI-IR-PAS-20-30-20-30 (en cours de rédaction) ».

⁹⁴¹ BARRE (J.), STERDYNIAK (H.), VERDIER-MOLINIE (A.) ET WOLF (M), *Table ronde : actualité et avenir du système fiscal français*, Droit fiscal, 16 mars 2017, n° 11, p. 202.

parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être « *claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles* »⁹⁴². Selon le Professeur Frédéric DOUET, « *la sécurité juridique consiste à garantir aux contribuables le montant des impositions mises à leur charge de telle manière que chacun d'entre eux puisse prévoir et compter sur ce résultat* »⁹⁴³. Les contribuables ont donc le droit de ne pas être pris au dépourvu, de ne pas être déçus et trompés par les espoirs qu'ils ont légitimement placés dans la stabilité des situations juridiques dont ils bénéficient et la prévisibilité des règles de droit qui les régissent⁹⁴⁴. Or, dans le cadre du prélèvement à la source, certaines voix se sont élevées, dénonçant un risque encore plus grand d'instabilité et, de ce fait, de sécurité fiscale en raison de son caractère « *indolore* »⁹⁴⁵ et « *invisible* »⁹⁴⁶. Certains voient ce mode de recouvrement comme une occasion supplémentaire pour l'État de modifier à tout moment et de manière discrétionnaire l'environnement fiscal des contribuables en augmentant le taux d'un impôt existant⁹⁴⁷. Il peut entraîner une « *anesthésie citoyenne* » sur l'imposition fiscale⁹⁴⁸.

398. Par conséquent, la complexité du mécanisme quant à la détermination du taux personnalisé est susceptible de porter atteinte à la sécurité juridique du contribuable. Or, lorsque ce dernier ne comprend plus la logique de l'impôt, il n'est plus convaincu que ce qu'il paie est juste et que le système est efficace, créant alors une perte de confiance. Et cette crainte peut être accentuée en raison de l'intervention du tiers collecteur.

⁹⁴² CE 23 juil. 2014, n° 354365, Société d'édition et de protection route (SEPR), RFDA, 2014, p. 1178.

⁹⁴³ DOUET (F.), *Les paradoxes de la sécurité juridique en matière fiscale*, JCP N, 7 mai 2004, n° 19, p. 1230.

⁹⁴⁴ PELLAS (J.- R.), *La sécurité fiscale : quels enjeux juridiques ?*, RFFP, avril 2015, n° 130, p. 7.

⁹⁴⁵ Sur ce point, v. Partie II, Titre I, Chap, 1.

⁹⁴⁶ SALIN (P.), *Contre l'impôt ou de quelques raisons de diminuer la fiscalité*, Pouvoirs, 2014, n°151, p.47.

⁹⁴⁷ COULOMB (R.), *Le prélèvement à la source, plus qu'une simple question technique*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n°1, p. 171.

⁹⁴⁸ Nous développons ce point plus précisément dans la deuxième partie de l'étude.

SECTION 2 : LES DIFFICULTÉS LIÉES À L'INTERVENTION DU TIERS COLLECTEUR

399. La notion de tiers collecteur tire sa définition du paiement par subrogation qui prévaut en droit civil⁹⁴⁹. « *La subrogation a lieu par le seul effet de la loi au profit de celui qui, y ayant un intérêt légitime, paie dès lors que son paiement libère envers le créancier celui sur qui doit peser la charge définitive de tout ou partie de la dette* »⁹⁵⁰. Le tiers est le protagoniste qui bénéficie de cette subrogation dans les droits du créancier. La méthode du prélèvement à la source est basée sur ce principe. Elle nécessite le plus souvent l'intervention d'un tiers payeur qui va collecter l'impôt pour le compte de l'administration fiscale au moment où le revenu devient imposable. Nous l'avons vu, cette approche restreint naturellement le champ de la retenue à la source aux revenus qui font l'objet d'un versement par un tiers. Celui-ci devient un maillon de la chaîne du recouvrement de l'impôt⁹⁵¹.

400. Plus qu'une simple méthode de recouvrement de l'impôt, le prélèvement à la source a donc imposé un nouvel équilibre entre l'administration fiscale, les contribuables et les employeurs. Il peut s'agir d'un employeur privé ou public. Nous sommes passés d'un décor bipartite, entre le contribuable et l'administration fiscale, à un jeu tripartite. Effectivement, depuis le 1^{er} janvier 2019, conformément à l'ordonnance du 22 septembre 2017, un tiers collecteur va prélever le montant de l'impôt en appliquant le taux de prélèvement à la source, au moment du versement au contribuable des revenus sur lesquels porte l'impôt⁹⁵². Il reverse par la suite le montant perçu de l'impôt à l'État. Les entreprises ou les administrations sont ainsi amenées à collecter, puis à déclarer et à reverser à l'administration fiscale les montants de retenue à la source opérée.

401. Ce rôle majeur et impératif déterminait la réussite de la réforme et a fait l'objet de longs débats, puisque « *devenir percepteur d'impôts ne s'improvise pas* »⁹⁵³. Il convient de se demander alors quel a été et quel est l'impact de cette participation des employeurs au recouvrement de l'impôt ?

⁹⁴⁹ C. civ, art. 1346 à 1346-5.

⁹⁵⁰ C. civ, art. 1346.

⁹⁵¹ TINLOT (G.), *Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : quelles évolutions du rôle de l'employeur public ? Le cas de la ville de Paris*, RFFP, fév. 2020, n°149, p. 53.

⁹⁵² Ord. n° 2017-1390 du 22 sept. 2017, JORF n°0223 du 23 sept. 2017.

⁹⁵³ COULOMB (R.), *Le prélèvement à la source, plus qu'une simple question technique*, Regards croisés sur l'économie 2007, n°1, p. 171.

402. Certes, ils opèrent depuis longtemps déjà des prélèvements sur la rémunération brute de leurs employés. Mais, la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a complexifié leur vie. Elle les a conduits à assumer un nouveau rôle de collecteur de l'impôt sur le revenu, et ce, non sans problèmes (**§1**), pouvant susciter alors de fortes conséquences (**§2**).

§1 Les causes des difficultés de l'intervention du tiers collecteur

403. Le succès de la réforme dépendait de deux enjeux : la réussite d'un chantier technique majeur et la garantie de la protection des données personnelles des contribuables. Cependant, ces deux objectifs ne sont pas simples à atteindre. Effectivement, la réalité montre certaines limites. Tout d'abord, le prélèvement à la source représente pour le tiers collecteur une surcharge financière et administrative (A). Un autre argument consiste à dire que la transmission aux tiers collecteurs d'un taux personnalisé est une menace au respect de la vie privée du contribuable ainsi qu'une atteinte au secret fiscal (B).

A. Un nouveau « fardeau » pour les tiers collecteurs

404. L'idée d'une intervention d'un tiers collecteur dans le recouvrement de l'impôt sur le revenu n'a pas fait l'unanimité. Elle a fait l'objet de nombreuses critiques et a suscité de multitudes questions, posées principalement par les représentants des entreprises soulignant le caractère couteux de la réforme du prélèvement à la source. Elle représente une surcharge administrative et financière ainsi qu'un défi technique pour les collecteurs de l'impôt⁹⁵⁴. Dans son rapport particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source, le Conseil des prélèvements obligatoires a confirmé que la charge de gestion supportée par les tiers collecteurs pouvait être significative, allant pour les pays dont l'imposition est la plus simple « *de 4 euros par salarié et par an, [...] jusqu'à 200 euros par salarié par an* » pour les pays dont la structure d'imposition est la plus compliquée⁹⁵⁵. Il y a donc de déterminer les coûts pour les tiers collecteurs, qu'engendre le mécanisme du prélèvement à la source, qui sont à la fois financiers (1) et de gestion administrative (2).

⁹⁵⁴ SONKIN (M.-C.), *Comment prévenir les pièges de la retenue à la source*, les Echos, 21 oct. 2016, 3 p.

⁹⁵⁵ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DESMETTRE (S.), *Rapport particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, Paris, France, La Documentation française, fév. 2012, p. 64.

1. Un surcoût financier

405. Le prélèvement à la source entraîne des coûts nouveaux de gestion pour le tiers collecteur de l'impôt⁹⁵⁶. Cette idée fut soulignée par plusieurs rapports demandés avant la mise en place du système. Effectivement, en 2016, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, Monsieur Albéric de MONTGOLFIER, démontrait « *le caractère inabouti et coûteux de la réforme* »⁹⁵⁷. Par la suite, en soulignant que l'étude réalisée en juin 2017 pour le Sénat comportait une certaine marge d'erreurs, le cabinet TAJ estimait que la réforme allait constituer une charge supplémentaire administrative et financière pour les entreprises, plus spécialement les TPE/PME⁹⁵⁸. Elle concluait que : « - *la mesure aurait un coût initial d'environ 1,2 milliard d'euros la première année, et un coût récurrent de l'ordre de 100 millions d'euros ; - environ 75 % du coût total de la mesure sera porté par les TPE ; et environ 50 % du coût de la mesure correspond à des revenus supplémentaires pour des prestataires de services spécialisés et 50 % à un accroissement des coûts salariaux des entreprises* »⁹⁵⁹. De même en septembre 2017, le rapport commandé avant l'été par le Gouvernement à l'inspection générale des finances établi sur le dispositif par l'Inspection générale des finances évaluait un coût de l'ordre de 310 à 420 millions d'euros pour les entreprises, auxquels s'ajouterait un coût récurrent annuel de 60 à 70 millions d'euros⁹⁶⁰. De l'étude de ses rapports, une charge de gestion nouvelle pour les collecteurs de l'impôt devait être envisagée à la fois lors d'une phase d'adaptation pour l'année de transition, puis d'un régime de croisière.

406. De fait, les tiers payeurs devaient s'adapter dans un premier temps au nouveau rôle qui leur était confié. Ils ont dû mettre en place de nouveaux outils de versement de revenus pour intégrer le taux d'imposition de chaque contribuable et des instruments d'information afin de précompter et reverser l'impôt à l'administration. De même, les tiers ont dû mobiliser des effectifs dans les ressources humaines par exemple. Sur ce point, dès octobre 2016, lors d'une audition organisée par la commission des finances, Bénédicte CARON, vice-présidente de la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises, alertait sur l'importance des coûts humains et des coûts cachés liés au temps passé par les employeurs pour

⁹⁵⁶ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 94.

⁹⁵⁷ MONTGOLFIER (A.) de, *Le prélèvement à la source : un choc de complexité*, Rapport d'information sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, n°98, 2 nov. 2016, p. 64.

⁹⁵⁸ PERROTIN (F.), *Quel avenir pour la retenue à la source ?*, LPA, 13 déc. 2017, n° 130, p. 4.

⁹⁵⁹ TAJ, *Etude de l'impact pour les entreprises du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, 28 juin 2017, p. 3.

⁹⁶⁰ FUZEAU (M.), RUAT (L.), TARDIVO (R.), BLONDE (V.), *Audit sur les conditions de mise en œuvre du prélèvement à la source*, sept. 2017, n°2017-M-046, p. 5.

la mise en place de la réforme, ainsi que sur les recours nécessaires à des prestataires externes comme des experts-comptables ou des fiscalistes entraînant un surcoût pour les entreprises⁹⁶¹.

407. Pour être prête au 1^{er} janvier 2019, « *la mise en place du prélèvement à la source a comporté des étapes fortement mobilisatrices tout au long de l'année 2018* »⁹⁶². Concrètement, les tiers collecteurs ont dû procéder à une réorganisation des systèmes de paie et à la mise en place de nouvelles modalités de transferts de données entre les employeurs et l'administration fiscale. Pour certains, ils ont fait intervenir des acteurs nombreux, tant internes qu'externes. Cependant, pour faciliter le travail des employeurs, la réforme avait prévu que les évolutions des systèmes de paie soient prises en charge par le système d'information intégré de gestion des ressources humaines (SIRH), qui permet de faire fonctionner différents outils de ressources humaines sur une interface unique. Le but de ce système est de rendre automatiques certaines tâches et de globaliser les différents logiciels de gestion des ressources humaines entre eux. Il permet une meilleure gestion des ressources humaines et du suivi de l'ensemble de la masse salariale⁹⁶³.

408. En outre, sur instructions détaillées de l'administration fiscale⁹⁶⁴, les employeurs ont dû, éditer un nouveau format des bulletins de paie, afin d'y ajouter un cadre supplémentaire faisant apparaître le net à payer avant impôt, le type de taux appliqué, le montant de l'impôt à prélever et le taux de prélèvement⁹⁶⁵, comme le montre l'extrait ci-après.

⁹⁶¹ ANDRE (M.), *Audition conjointe du mercredi 5 oct. 2016 sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu de CARON (B.) ROUX de BÉZIEUX (G.), THIARD (P.-E.)*, oct. 2016.

⁹⁶² TINLOT (G.), *Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : quelles évolutions du rôle de l'employeur public ? Le cas de la ville de Paris*, RFFP, fév. 2020, n°149, p. 53.

⁹⁶³ TIXIER (J.), *Système d'information Ressources Humaines et gestion du changement*, in « Management du changement », MEIER (O.) (dir.), Paris, Dunod, 2012, p. 104.

⁹⁶⁴ Décret n° 2017-858 du 9 mai 2017 (complété de l'arrêté du 25 janv. 2018), JORF n°0109 du 10 mai 2017, art. 10.

⁹⁶⁵ DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES, *Tout savoir sur le prélèvement à la source, service RH*, janv. 2018, p.4.

The screenshot shows a tax calculation slip and a summary table. The calculation slip includes fields for 'NET À PAYER AVANT IMPÔT SUR LE REVENU' (801,26), 'IMPÔT SUR LE REVENU' (2 197,68), 'TAUX PERSONNALISÉ' (0,50%), 'MONTANT' (10,99), 'NET PAYÉ' (790,27), and 'DATE DE PAIEMENT' (31 JANVIER 2019). A red arrow points from the text 'type de taux' to the 'TAUX PERSONNALISÉ' field. Another red arrow points from the text 'taux de prélèvement' to the 'NET PAYÉ' field. The summary table on the right shows 'montant de l'impôt' (44,56), 'TOTAL VERSÉ PAR L'EMPLOYEUR' (4 189,21), and 'net à payer' (263,32). A red arrow points from the text 'montant de l'impôt' to the 'montant de l'impôt' row in the table.

NET À PAYER AVANT IMPÔT SUR LE REVENU			801,26
IMPÔT SUR LE REVENU		BASE	TAUX PERSONNALISÉ
Impôt sur le revenu prélevé à la source (5)		2 197,68	0,50%
NET PAYÉ (1) + (2) - (3) - (4) - (5) EN EUROS			790,27
DATE DE PAIEMENT			31 JANVIER 2019
ACQUIS	PRIS	SOLDE	COMMENTAIRES
CP N-1	0,00	0,00	0,00
CP N	15,95	16,00	-0,05

	DU MOIS
DONT ÉVOLUTION DE LA RÉMUNÉRATION LIÉE À LA CHOMAGE ET MALADIE	44,56
TOTAL VERSÉ PAR L'EMPLOYEUR	4 189,21
RETRAITEMENT DE CETTE VALEUR EMPLOYEUR	net à payer
NET IMPOSABLE	2 197,68

Source : Tacotax

2. Un coût de gestion administrative

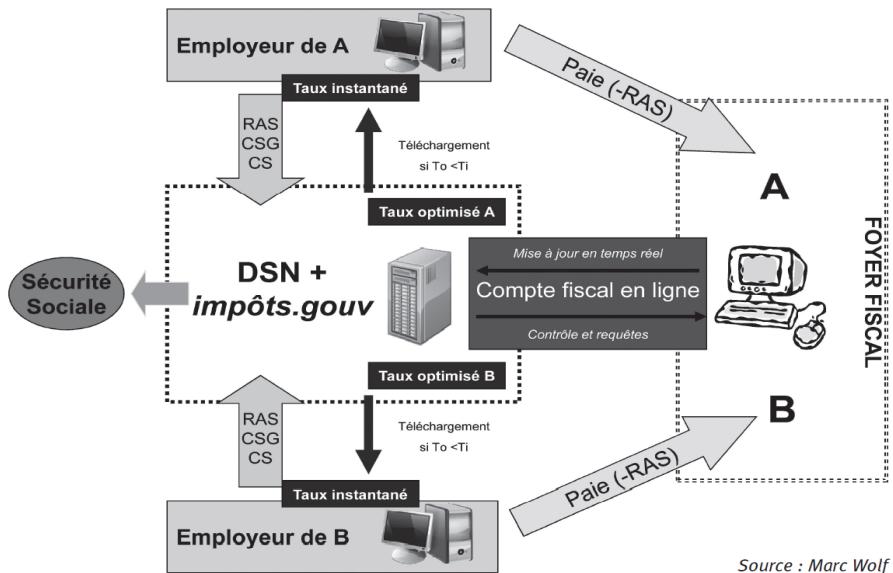
409. Après la phase de transition, les tiers collecteurs doivent désormais gérer de nouveaux flux d'échanges avec l'administration de manière mensuelle. Ce qui entraîne un coût de gestion administrative. Ils doivent collecter, puis déclarer et reverser à l'administration fiscale les montants de retenue à la source opérés. Pour ce faire, et afin d'éviter la création d'une déclaration spécifique, les entreprises privées passent par la déclaration sociale nominative (DSN), déjà bien connue des employeurs. Crée en 2012 par la loi de simplification du droit et d'allègement des procédures administratives⁹⁶⁶, cette déclaration a été généralisée par décret en 2016⁹⁶⁷, dans un but de simplification. Elle permet la transmission unique, mensuelle et dématérialisée des données issues de la paie et le signalement d'événements exceptionnels pouvant toucher ponctuellement les salariés aux organismes sociaux ainsi qu'à l'administration fiscale. Ainsi, des données supplémentaires sont à ajouter chaque mois par l'employeur sur la DSN. L'administration fiscale dernière récupère donc chaque mois toutes les informations nécessaires pour « *anticiper en temps réel l'imposition de chaque foyer* »⁹⁶⁸. Comme le montre le schéma ci-dessous, elle va ensuite transmettre le taux applicable à l'employeur grâce au système de cette déclaration. La transmission du taux applicable par l'administration fiscale passe également par cette déclaration⁹⁶⁹

⁹⁶⁶ Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012, JORF n°0071 du 23 mars 2012, art. 35.

⁹⁶⁷ Décret n° 2016-1567 du 21 nov. 2016, JO 23 nov. 2016, texte n° 13 ; *La généralisation de la déclaration sociale généralisée*, JCP E, 1^{er} déc. 2016, n° 48, act. 974.

⁹⁶⁸ WOLF (M.), *La retenue à la source, une avancée sociale gagnante pour tous*, Après-demain, 2014, n° 29, p. 9 ; *Recouvrement de l'impôt sur le revenu : actualité de la retenue à la source*, Droit fiscal, 14 nov. 2013, n°46, p. 507.

⁹⁶⁹ DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES, *Tout savoir sur le prélèvement à la source, service RH*, janv. 2018, p. 5.



Pour les employeurs publics, les institutions ou les caisses de retraite, le mécanisme est le même ; une déclaration spécifique a été créée pour « le prélèvement à la source des revenus autres » afin de leur permettre de déclarer les montants collectés et assurer leursversements à l'administration fiscale⁹⁷⁰.

410. Ainsi, depuis janvier 2019, plus de 88 millions de demandes de taux sont effectuées chaque mois par l'ensemble des tiers payeurs auprès de l'administration fiscale. Elles concernent 1,9 million d'entreprises et près de 74 000 administrations publiques ou caisses de retraite qui collectent et reversent du prélèvement à la source depuis la mise en place de la réforme. Au bilan des quatre premiers mois de 2019, plus de 2 millions de DSN déposées chaque mois et environ 74.000 déclarations PASRAU⁹⁷¹, soit au total un peu moins de 8,3 millions de déclarations⁹⁷². Au premier bilan réalisé pour les années 2019 et 2020, les coûts de lancement ont été estimés entre 26 et 50 euros par salarié pour les très petites entreprises ainsi que pour les petites et moyennes, contre seulement 6 à 8 euros pour les grandes entreprises. En revanche, en 2020, le coût de la réforme 3 à 4 euros par an et par salarié pour l'ensemble des catégories d'entreprises, à l'exception des très petites entreprises où le surcoût peut s'élever à

⁹⁷⁰ Cette déclaration dite « PASRAU » créée par l'art. 1 de l'arrêté du 16 juin 2017, JORF n°0162 du 12 juil. 2017. BERTHELOT (G.), *Premier bilan du prélèvement à la source après un semestre de mise en œuvre : une entrée en réforme réussie*, RFFP, fév. 2020, n° 149, p. 23.

⁹⁷¹ « Passage des Revenus Autres ».

⁹⁷² DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES, *Déclaration Sociale Nominative et fonction publique*, 28 mai 2019, p.42.

9 euros par salarié. Les petites entreprises ont reconnu une augmentation de la charge de travail et un surcoût lié à des investissements financiers⁹⁷³.

411. La question de l'indemnisation des employeurs pour les coûts engagés par la réforme a été tranchée par le Conseil constitutionnel. Il a considéré que le législateur n'était pas tenu d'indemniser les entreprises puisqu'elles ne jouent « *qu'un rôle de collecte, comme elles le font déjà pour d'autres impositions, notamment la taxe sur la valeur ajoutée ou la contribution sociale généralisée* »⁹⁷⁴.

412. Force est de constater que la réforme représente un coût significatif pour les tiers collecteurs, particulièrement lourd pour les petites entreprises⁹⁷⁵. Face cette nouvelle obligation, un grand nombre de petites structures, tiers collecteurs, dont la gestion de la paie se faisait auparavant par les employeurs eux-mêmes, ont été contraint de faire appel à des prestataires extérieurs. Elle entraîne un accroissement du prix des services rendus par les différents types de prestataires de gestion de la paie. En outre, les employeurs ont dû prévoir un budget-temps supplémentaire consacré à communiquer avec les employés et l'administration fiscale, puisque le prélèvement à la source fait craindre une immixtion des employeurs dans la vie privée de leurs employés et une dégradation des relations sociales au sein des entreprises.

B. La question du respect de la vie privée

Sur le plan idéologique, le principe du prélèvement à la source de l'impôt par un tiers pose donc des questions liées à la confidentialité des données (1) et au respect du secret de la vie privée (2).⁹⁷⁶.

1. La garantie de la confidentialité des données personnelles du contribuable

413. Le terme « confidentialité » ne figure en réalité pas dans le Code général des impôts et n'est pas couramment employé en droit français. Mais, la confidentialité des données personnelles du contribuable est restée un élément important à prendre en compte lors de la mise en place du prélèvement à la source, ce qui n'est pas le cas dans tous les pays appliquant

⁹⁷³ SERVIERE (S.-F.), *Coût du prélèvement à la source pour les entreprises : 1,2 milliard d'euros ?*, IFRAP, 19 oct. 2017.

⁹⁷⁴ Cons. const., n° 2016-744 DC du 29 déc. 2016, § 56 à 66, loi n° 2016-1917 du 29 déc. 2016 de finances pour 2017, JORF n° 0303 du 30 déc. 2016,

⁹⁷⁵ PERROTIN (F.), *Quel avenir pour la retenue à la source ?*, LPA, 13 déc. 2017, n° 130, p. 4.

⁹⁷⁶ AYRAULT (J.-M.) ET MUET (P.-A.), *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2015, p. 58.

le prélèvement à la source. En effet, dans un rapport en 2012, le Conseil des prélèvements obligatoires a classé quinze pays développés en quatre catégories par ordre décroissant de confidentialité des revenus : ceux comme le Danemark et les Pays-Bas où les employeurs n'ont quasiment pas d'informations sur leurs salariés ; ceux qui appliquent une imposition par personne et non par foyer⁹⁷⁷ ; ceux pour lesquels les employeurs disposent d'informations globales comme Allemagne et les États-Unis et enfin, le Canada où la confidentialité est faible⁹⁷⁸.

414. Le calcul de l'impôt sur le revenu français impose que celui-ci soit déterminé de la manière la plus précise en fonction de l'exakte situation fiscale des contribuables. Cette situation autorise l'administration fiscale à posséder des informations intimes sur les contribuables pour fixer la matière imposable et assurer le recouvrement de l'impôt. En contrepartie de la détention des éléments utiles, les agents de l'administration fiscale sont soumis à l'obligation de discréction professionnelle prévue à l'article 26 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Ceux-ci « *doivent faire preuve de discréction professionnelle pour tous les faits ou informations dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions* », ils « *sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le Code pénal.* »⁹⁷⁹. Il s'agit d'une exigence qui s'impose à l'administration fiscale dans toutes les opérations relatives à la gestion, l'établissement, le recouvrement et le contentieux des impositions⁹⁸⁰. À défaut, « *la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* »⁹⁸¹.

415. L'objectif poursuivi au travers de la confidentialité s'exprime plus généralement par le truchement de l'expression « *secret fiscal* », qui porte sur une double exigence⁹⁸². Il interdit aux agents des impôts de divulguer les informations dont ils ont eu à connaître dans l'exercice de leurs fonctions, en dehors des cas précisément fixés par la loi, et il interdit également aux fonctionnaires de fonder une imposition sur des éléments protégés par le secret professionnel,

⁹⁷⁷ Par exemple, le Royaume-Uni qui fera l'objet d'une étude dans la seconde partie.

⁹⁷⁸ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DESMETTRE (S.), *Rapport particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, Paris, France, La Documentation française, fév. 2012, p. 64.

⁹⁷⁹ Loi n°83-634 du 13 juil. 1983, JORF 14 juil. 1983, p.2174 : loi dite « loi Le PORS », art. 26.

⁹⁸⁰ LPF, art. L103.

⁹⁸¹ C. pénal, art. 226-13.

⁹⁸² CHEVALIER (J.-P.), *Confidentialité et droit fiscal*, Revue internationale de droit comparé, 1998, n°50, p. 611.

imposés à certaines professions auquel ils n'ont pas légalement accès. Ce secret fiscal contribue à une relation apaisée entre l'administration fiscale et les contribuables⁹⁸³. « *Le secret fiscal imposé à l'administration vise à protéger le contribuable d'un fonctionnaire indélicat par la révélation coupable d'une information protégée dont il a eu à connaître dans l'exercice de ses fonctions professionnelles, tandis que le secret professionnel opposé au fisc protège le contribuable d'une cotisation établie à l'issue d'une procédure viciée, parce que reposant sur des informations protégées* »⁹⁸⁴. Ce secret fiscal peut être rattaché au droit au respect de la vie privée, mais ne constitue pas à proprement parler un élément du respect de la vie privée⁹⁸⁵.

2. Une entorse au secret de la vie privée

416. Le secret de la vie privée est défini comme « *une protection contre une intrusion dans l'intimité des personnes, qu'elle soit le fait de l'État ou des tiers* »⁹⁸⁶. L'article 9 alinéa 1 du code civil dispose que : « *chacun a droit au respect de sa vie privée* »⁹⁸⁷. Ainsi, toute personne a le droit de s'opposer à la diffusion de tout commentaire relatif à sa vie privée. Il n'existe pas de définition légale de la « vie privée », mais la jurisprudence a limité les contours de cette notion⁹⁸⁸, en considérant comme des atteintes à la vie privée toutes les informations faisant intrusion dans l'intimité de la personne, notamment dans sa vie sentimentale ou familiale⁹⁸⁹ ou encore dans sa situation financière⁹⁹⁰. Le droit au respect de la vie privée a été visé à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁹⁹¹. La Cour européenne des droits de l'homme a soumis le législateur à l'obligation de se conformer aux principes posés par cet article 8, mais également d'en assurer le respect effectif⁹⁹². De même, ce droit est visé à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'article 12 de la Déclaration universelle des droits

⁹⁸³ CONSEIL DES IMPOTS, *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale. Vingtième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2002, p.217.

⁹⁸⁴ URY (D.), *La discréption fiscale, une obligation déontologique majeure dans le contexte de la mise en place du prélèvement à la source*, Gestion & Finances Publiques, 2017, n° 1, p. 82.

⁹⁸⁵ PHILIP (L.), *Droit fiscal constitutionnel*, Paris, Economica, 2014, p. 103.

⁹⁸⁶ MAZEAUD (V.), *La constitutionnalisation du droit au respect de la vie privée*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, juin 2015, n° 48, p. 7.

⁹⁸⁷ C. civ, art. 9.

⁹⁸⁸ KAYSER (P.), *Le secret de la vie privée et la jurisprudence civile*, in « *Mélanges offerts à René Savatier* », Université de Poitiers (dir.), Paris, Dalloz, 1965, p. 405 ; GILSON (S.), LAMBINET (F.), ROSIER (K.), *Le droit au respect de la vie privée du travailleur*, État des lieux, Limal, Anthemis, 2012, 146 p. ; FLAMENT (A.), *La protection de la vie personnelle du salarié*, Thèse, Lille, 2016, 411 p.

⁹⁸⁹ Cass. civ. 1^{re}, 9 juil. 2003, n° 00-20289, Bull. civ. I, n° 172. Cass. civ. 3^e, 25 fév. 2004, n° 02-18081, Bull. civ. III, n° 41 ; Cass. civ. 2^e, 18 mars 2004, n° 02-12743, Bull. civ. II, n° 135.

⁹⁹⁰ Cass. civ. 2^e, 5 juin 2003, n° 02-12853, Bull. civ. II, n° 175.

⁹⁹¹ CJCE, 20 mai 2003, n° C-465/00 Österreichischer Rundfunk E.A., aff. jointes et autres, Rec. I. 4989

⁹⁹² CEDH, 24 juin 2004, n° 59320/00, *Von Hannover c/ Allemagne*,

de l'homme. Au niveau constitutionnel, par une décision en date du 23 juillet 1999, les Sages ont jugé que le droit au respect de la vie privée se rattache à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et assimile ce droit aux « *droits naturels et imprescriptibles de l'homme* »⁹⁹³. En conséquence, le Conseil constitutionnel a affirmé la valeur constitutionnelle du respect de la vie privée. Cependant, il ne l'a jamais consacré un principe du secret fiscal en tant que tel. Il est donc possible d'en déduire que ce secret ne relève que du domaine législatif.

417. Au regard de ces principes, les inquiétudes liées à la divulgation d'informations personnelles couvertes par le secret fiscal ne semblent donc pas infondées, lorsque l'on aborde le mécanisme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. En effet, celui-ci nécessite de porter à la connaissance d'un tiers des informations privées lui permettant d'appliquer le taux correspondant à la situation familiale et financière exacte de chaque contribuable. En principe, l'intervention d'un tiers collecteur conduit donc nécessairement à lui communiquer des données personnelles. Pour calculer le montant de l'impôt sur le revenu à retenir sur le salaire, l'employeur aurait besoin d'en connaître un peu plus sur la situation fiscale, patrimoniale, financière et personnelle de ses employés. En effet, les couples mariés étant soumis à une déclaration commune et le barème de l'impôt sur le revenu étant progressif, le collecteur aurait a priori besoin de connaître les revenus du conjoint pour déterminer le taux moyen d'imposition à appliquer.⁹⁹⁴

418. L'importance du respect des données personnelles réside dans le fait que l'employeur dispose d'un pouvoir hiérarchique sur ses salariés. Or, certains d'entre eux ne souhaitent pas nécessairement que ces informations soient connues de leur entreprise lors de la mise en œuvre de la retenue à la source, puisque la connaissance de telles informations peut être négative pour ces derniers. En mars 2007, un rapport parlementaire, préconisant déjà la mise en œuvre du prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source, soulignait l'importance du strict respect de la confidentialité vis-à-vis de l'employeur⁹⁹⁵. « *La diffusion de tels éléments auprès des tiers collecteurs constituerait une atteinte à la vie privée, et une méconnaissance manifeste du secret*

⁹⁹³ Cons. const., n° 99-416 DC du 23 juil. 1999, loi n° 99-641 du 27 juil. 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, cons. n° 45, JORF n°0172 du 28 juil. 1999, p. 11250, Rec. p. 100.

⁹⁹⁴ PANDO (A.), *Le chantier du prélèvement à la source est lancé*, LPA, 6 juil. 2015, n° 13302, p. 3.

⁹⁹⁵ MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, n°3779, p. 73.

fiscal »⁹⁹⁶. De plus, le rapport établi par le cabinet TAJ en juin 2017 pour le Sénat avait notamment pointé les craintes des entreprises de voir les relations sociales se dégrader. Leurs principales craintes étaient liées à l’immixtion des entreprises dans la vie privée des salariés⁹⁹⁷. Ce nouveau mode de recouvrement peut dénaturer les relations entre les employés et l’employeur ; celui-ci pouvant les utiliser à d’autres fins que le recouvrement de l’impôt, telles que revoir les conditions d’attribution des augmentations par exemple. Un vrai risque de confusion entre sphère privée et entreprise existe⁹⁹⁸.

419. Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, dans son rapport de février 2012, afin de limiter un tel risque et s’assurer de la confidentialité des informations personnelles des employés vis-à-vis de leur employeur, la communication au tiers payeur d’un taux synthétique d’imposition, calculé par l’administration fiscale, était la meilleure option⁹⁹⁹. Le gouvernement à l’origine du prélèvement à la source de l’impôt sur le revenu a donc opté pour cette solution. L’entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} janvier 2019 a prévu que l’administration fiscale est la seule destinataire des données personnelles servant de support au calcul du taux d’imposition. Celle-ci va seulement transmettre le taux d’imposition à l’employeur¹⁰⁰⁰. Le Conseil constitutionnel a reconnu la possibilité d’une atteinte au droit au respect de la vie privée dans le cadre du prélèvement à la source. Toutefois, il a estimé que « *compte tenu de l’option ouverte aux contribuables leur permettant de choisir un taux “par défaut” qui ne révèle pas à leur employeur le taux d’imposition du foyer, le législateur n’avait pas méconnu le droit au respect de la vie privée* »¹⁰⁰¹. De même, si le rapport commandé avant l’été 2017 par le Gouvernement à l’Inspection Générale des Finances établi avec le concours d’un cabinet d’audit sur le dispositif prévu avait mis en lumière les difficultés et les doutes potentiels dans la réception de la réforme par l’ensemble des contribuables et des tiers collecteurs, il conclut que les garanties données par la réforme au contribuable en matière de confidentialité sont satisfaisantes grâce à

⁹⁹⁶ URY (D.), *La discréption fiscale, une obligation déontologique majeure dans le contexte de la mise en place du prélèvement à la source*, Gestion & Finances Publiques, 2017, n° 1, p. 82.

⁹⁹⁷ TAJ, *Etude de l’impact, pour les entreprises du prélèvement à la source de l’impôt sur le revenu*, 28 juin 2017.

⁹⁹⁸ BELLESCIZE (R.) de, *Le numérique, le contribuable et le droit à l’oubli*, RFFP, mai 2016, n° 134, p. 97.

⁹⁹⁹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 155-156.

¹⁰⁰⁰ Rappelons que le contribuable peut opter pour un taux individualisé ou un taux neutre.

¹⁰⁰¹ Cons. const., n° 2016-744 DC, 29 déc. 2016, loi n° 2016-1917 du 29 déc. 2016 de finances pour 2017, JORF n°0303 du 30 déc. 2016.

l'option pour le taux individualisé ou neutre¹⁰⁰². L'inspection générale des finances parle même d'un « *arsenal* » suffisant pour protéger la confidentialité des contribuables¹⁰⁰³.

420. Cependant, le taux transmis au tiers collecteur reste une information qui concerne des éléments relatifs à la vie privée du contribuable et, le cas échéant des membres composant son foyer fiscal. C'est un moyen de connaître la situation de l'employé, son niveau de ressources, et éventuellement, de lui donner un argument de dialogue lors d'une demande d'augmentation. En effet, le montant du taux pourrait révéler des informations que l'employeur n'a pas à connaître, telles que des éléments extérieurs aux revenus tirés de l'activité principale. Il pourrait déduire des renseignements concernant les différents revenus du foyer fiscal de son employé, comme l'existence d'autres revenus, ou à l'inverse d'une fragilité financière¹⁰⁰⁴. La seule transmission du taux synthétique semble tout de même porter atteinte au secret fiscal et laisse « planer » l'idée d'une forme de renonciation par le contribuable d'une partie de sa vie privée au profit de la « contribution commune ». Il semble que nous soyons face à une situation où les intérêts particuliers se heurtent à l'intérêt général que représente le prélèvement de l'impôt.

421. Par conséquent, un réel effort d'accompagnement et d'informations de la part de l'administration pour la mise en place du prélèvement à la source a entraîné de grands bouleversements dans « le monde de l'entreprise » et son fonctionnement ne cesse d'avoir des répercussions.

§2 Les conséquences de l'intervention du tiers collecteur

422. L'intervention d'un tiers collecteur de l'impôt sur le revenu peut s'avérer dangereuse pour lui. L'introduire dans les relations entre les contribuables et l'administration engage considérablement sa responsabilité (B) et cette relation triangulaire peut créer un système moins efficace (A).

¹⁰⁰² Commentaire, *Remise au Parlement des rapports d'évaluation de la réforme du prélèvement à la source*, Droit fiscal, 12 oct. 2017, n° 41, act. 556.

¹⁰⁰³ FUZEAU (M.), RUAT (L.), TARDIVO (R.), BLONDE (V.), *Audit sur les conditions de mise en œuvre du prélèvement à la source*, sept. 2017, n°2017-M-046, p. 24.

¹⁰⁰⁴ PERROTIN (F.), *Quel avenir pour la retenue à la source ?*, LPA 13 déc. 2017, n° 130, p. 4.

A. Des risques de défaillances

423. Le taux de recouvrement de 99 % des prélèvements à la source dans la sphère sociale a permis d'imaginer que la mise en place d'un tel prélèvement pour l'impôt sur le revenu améliorerait le recouvrement dudit impôt. Cependant, il convient de rappeler que l'ancien dispositif assurait déjà un recouvrement de plus de 97 %¹⁰⁰⁵. Effectivement, en 2019, le taux a progressé de 1 % pour atteindre 98,5 %. Le prélèvement à la source a donc permis de collecter près 2 milliards d'euros supplémentaires cette année-là¹⁰⁰⁶. Ainsi, le prélèvement à la source est un mode de recouvrement de l'impôt sensiblement plus fiable que l'ancien¹⁰⁰⁷.

424. Néanmoins, en facilitant l'acte déclaratif, la mise en place de la déclaration préremplie avait auparavant diminué les erreurs de remplissage de la déclaration et limité les risques de fraude de la part des contribuables¹⁰⁰⁸. Les employeurs privés ou publics, les caisses de retraite et les établissements financiers déclaraient les revenus des contribuables auprès de l'administration fiscale. Ainsi, depuis la réforme du prélèvement à la source, les revenus sur lesquels le tiers collecteur prélève l'impôt sont des revenus dont les montants étaient mentionnés dans la déclaration préremplie de chaque contribuable. Ainsi, nous pouvons douter que l'amélioration du taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu en 2019 résulte de l'intervention des tiers collecteurs, puisque la déclaration préremplie limitait déjà les risques de dissimulation des revenus.

425. Toutefois, il est illusoire de penser que le prélèvement à la source a supprimé tout risque de défaillances. Dans ce cas, le paiement intervient au moment de la détermination de l'assiette et génère une charge pour le payeur¹⁰⁰⁹. La retenue à la source transfère seulement le risque du contribuable vers le tiers collecteur, puisque celui-ci est chargé du prélèvement de l'impôt pour le compte de l'administration¹⁰¹⁰. Toutefois, introduire un « acteur » dans le « jeu » du recouvrement peut ajouter des dysfonctionnements. Le collecteur peut être négligent (1), faire

¹⁰⁰⁵ MASSON (J.-L.), *Question écrite avec réponse du ministère de l'Action et des Comptes publics, « Impôt sur le revenu », n° 3066, 21 nov. 2017.*

¹⁰⁰⁶ DARMANIN (G.), *Le ministre de l'Action et des Comptes publics*, interview sur France Inter, 24 sept. 2019.

¹⁰⁰⁷ LEVOYER (L.), *La retenue à la source : technique d'avenir en matière de fiscalité ?, RFFP, 2000, 71 p. 157.*

¹⁰⁰⁸ PANDO (A.), *La DGI poursuit sa course au rendement de l'impôt*, LPA, 25 juin 2007, n° 12601, p. 3 ; PERROTIN (F.), *Action de la DGFIP : le bilan 2010*, LPA, 31 août 2011, n° 17303, p. 3.

¹⁰⁰⁹ LEFEUVRE (A.), *Le paiement en droit fiscal*, Paris, L'Harmattan, coll. Finances publiques, 2003, p.82.

¹⁰¹⁰ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 92.

l'objet d'une procédure collective (2) ou, dans de rares cas, délibérément manquer à son obligation de reverser la créance fiscale (3).

1. Le cas du tiers collecteur négligent

426. Le tiers collecteur peut omettre d'établir la déclaration ainsi que de faire des erreurs dans le compte de l'impôt résultant d'une mauvaise application ou transmission du taux d'imposition du contribuable. Effectivement, même de bonne foi, le tiers payeur n'est pas exempt d'une erreur ou d'une omission. Malgré la généralisation de la déclaration sociale nominative depuis 2017 et la mise en place de la PASRAU¹⁰¹¹ simplifiant la gestion administrative, la complexité des règles applicables conduit le tiers collecteur à commettre certaines erreurs¹⁰¹². La dualité de système de prélèvements à la fois sociaux et fiscaux rend la tâche du tiers collecteur délicate.

427. En 2016, la Cour des comptes, dans son rapport sur la collecte des prélèvements versés par les entreprises, soulignait que les entreprises acquittent des prélèvements sociaux et fiscaux soit en qualité de collecteurs de premier niveau des impôts ou des prélèvements sociaux dus par leurs clients ou par leurs salariés soit comme contribuables. Elle a mis en évidence que la collecte de ces prélèvements pour plusieurs administrations différentes entraîne une complexité certaine qui accentue les risques d'erreurs de la part des entreprises¹⁰¹³.

428. Si aucun chiffre n'existe pour le moment sur le nombre d'erreurs commises sur le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, il semble judicieux de se pencher sur l'expérience issue des prélèvements sociaux et cotisations sociales pour prouver les risques de défaillances du collecteur¹⁰¹⁴. En effet, un rapport de 2001 de la Cour des comptes appuyait sur le fait que dans près de la moitié des entreprises ayant participé à l'étude, « *les défaillances déclaratives observées par les services fiscaux se confirment sur le plan des cotisations sociales* »¹⁰¹⁵. Ainsi, il convient d'analyser les contrôles permettant d'identifier les irrégularités déclaratives fortuites ou intentionnelles de la part des tiers collecteurs des cotisations et des contributions sociales. Ces contrôles ont pour finalités de préserver les droits sociaux des

¹⁰¹¹ « Passage des revenus autres ».

¹⁰¹² *La généralisation de la déclaration sociale généralisée*, JCP E, 1^{er} déc. 2016, n° 48, act. 974 ; BERTHELOT (G.), *Premier bilan du prélèvement à la source après un semestre de mise en œuvre : une entrée en réforme réussie*, RFFP, fév. 2020, n° 149, p. 23.

¹⁰¹³ COUR DES COMPTES, *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*, 20 juil. 2016, p.34.

¹⁰¹⁴ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 163.

¹⁰¹⁵ COUR DES COMPTES, *Rapport sur la Sécurité Sociale, chap. VIII, Recouvrement*, 2001, p. 301.

employés et de sécuriser le financement du système de protection sociale. Sur ce point, les données font apparaître un nombre élevé de redressements en 2019. En progression de 10,5 %, les redressements des entreprises, tiers collecteurs, s'élèvent à 708 318 541 euros de cotisations et contributions sociales. 1 349 milliards d'euros de redressements ont été comptabilisés. Ils sont dus pour 21,7 % à des erreurs au crédit des entreprises¹⁰¹⁶. Ces chiffres démontrent que le système de prélèvement à la source n'empêche aucunement les erreurs dans le calcul du prélèvement. Les risques d'erreurs pour les entreprises restent entiers.

429. De même, une procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire peut être ouverte à l'encontre de l'employeur, provoquant des retards de paiement ou des abandons de créances. Dans ce cas, la date du jugement prononçant l'ouverture d'une procédure collective d'une entreprise collectrice d'impôt impacte l'action en recouvrement.

2. Le cas du tiers collecteur soumis à une procédure collective

430. En cas d'absence de dépôt de la déclaration sociale nominative avant le jugement d'ouverture d'une procédure collective par le tiers collecteur, le contribuable reste redevable de l'impôt sur le revenu restant dû puisque le prélèvement à la source de l'impôt n'est pas réputé avoir été effectué¹⁰¹⁷. Dans le cas inverse, si l'employeur a déposé la déclaration avant le jugement et n'a pas reversé l'impôt à l'administration fiscale, le contribuable est considéré comme ayant payé l'impôt et n'en est donc plus redevable. Seule l'entreprise est tenue envers l'administration fiscale de ce versement¹⁰¹⁸. Dans cette hypothèse, l'administration fiscale reste détentrice de la créance et la retenue à la source doit faire l'objet d'une déclaration de créance définitive au passif de la procédure collective en application de l'article L. 622-24, alinéa 1^{er}, du Code de commerce.

431. Dans ce contexte, en vue de garantir le recouvrement effectif des sommes prélevées à la source par les tiers collecteurs, la loi du 28 décembre 2019 a précisé les conditions dans lesquelles l'administration fiscale peut obtenir le paiement prioritaire. En effet, il convient de préciser que lorsqu'une entreprise fait l'objet d'une procédure de sauvegarde, de redressement

¹⁰¹⁶ AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE, *Lutte contre la fraude au prélèvement social*, janv. 2021, p.2.

¹⁰¹⁷ LAMULLE (T.), *Prélèvement à la source et procédures collectives*, Table ronde animée par DEDEURWAERDER (G.), Revue des procédures collectives, n° 4, juil. 2019, doss. 37.

¹⁰¹⁸ Rép. min. GALLERNEAU, n° 6354, 28 août 2018, JOAN Q 28 août 2018, p. 7584 ; Question écrite n° 6354 : JOAN Q 13 mars 2018, p. 2018.

ou de liquidation judiciaire, le code de commerce fixe le rang de chaque créance¹⁰¹⁹. En sus, l'article L. 3253-6 du Code du travail dispose que les employeurs sont tenus d'assurer leurs salariés « *contre le risque de non-paiement des sommes qui leur sont dues en exécution du contrat de travail, en cas de procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire* ». En vertu de l'ensemble des dispositions, les salaires sont payés avant toutes les autres créances en vertu d'un privilège spécifique¹⁰²⁰. En cas de difficultés de l'entreprise, afin d'assurer le versement à l'administration fiscale des sommes nées du prélèvement à la source, l'article 1671 du Code général des impôts précise que ces sommes sont garanties « *par un privilège du même rang que celui des revenus sur lesquels elle a été décomptée* »¹⁰²¹. Ainsi, au cours de la procédure collective, les retenues à la source sur les salaires sont payées en priorité à l'administration fiscale. En revanche, pour ce qui est des sommes retenues à la source n'ayant pas été versées et ne bénéficiant pas du régime de garantie prévu pour les salaires, elles sont payées selon le rang des créances auquel elles se rapportent, soit l'ordre prévu par la loi.

3. *Le cas du tiers collecteur délibérément défaillant*

432. Enfin, le tiers peut également connaître des difficultés financières, le menant à choisir délibérément de ne pas reverser l'impôt collecté à l'administration. Effectivement, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu fait logiquement naître une possibilité de délit de rétention, comme il existe en matière de TVA par exemple.

433. À y regarder de plus près, le système de la TVA se rapproche de celui du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu¹⁰²². La TVA est un impôt sur la consommation qui est indirectement payé à l'État par le consommateur. Les entreprises la collectent auprès de leurs clients pour ensuite la reverser au Trésor¹⁰²³. Elles ont un simple rôle d'intermédiaire. Le versement est effectué périodiquement pour l'ensemble des opérations au titre desquelles l'exigibilité de la TVA est intervenue. Or, il arrive que certaines entreprises collectent la TVA, mais s'abstiennent de la reverser alors qu'elle est exigible. Dans ce cas, la dette contractée

¹⁰¹⁹ C. com, art. L. 622-17, L. 631-14 et L. 641-13.

¹⁰²⁰ C. civ, art. 2324 : « *le privilège est un droit que la qualité de la créance donne à un créancier d'être préféré aux autres créanciers, même hypothécaires* ».

¹⁰²¹ CGI, art. 1671 ; Loi n° 2019-1479 du 28 déc. 2019, JORF n°0302 du 29 déc. 2019, art. 173.

¹⁰²² Sur la question du rapprochement TVA/IR : LOUIT (C.), *Réflexions sur la justice fiscale*, in « L'impôt sur le revenu en question.. », MARTINEZ (J.C) (dir.), Paris, Litec, 1989, p. 123.

¹⁰²³ COLLET (M.), *Droit fiscal*, 9^e éd., Paris, France, PUF, 2021, p. 413.

envers l'administration par ces entreprises est parfois comptabilisée au passif du bilan, « *situation traduisant une parfaite connaissance de la rétention perpétrée* »¹⁰²⁴.

434. Par conséquent, la dette d'une entreprise au titre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu peut comme la TVA être portée au passif du bilan. Dans ce cas, le tiers collecteur ne va pas remplir ses obligations fiscales. Il va différer le paiement de l'impôt pour adapter ses versements aux possibilités de trésorerie. L'inscription de dette de l'impôt sur le revenu au passif du bilan démontrerait une volonté d'utiliser en trésorerie la créance que possède l'État sur les employés¹⁰²⁵. Confrontés à des difficultés de trésorerie, les tiers collecteurs peuvent ainsi être amenés à des arrangements entre leurs différents créanciers et choisir de se soustraire délibérément au versement de l'impôt.

435. Toutefois, face à ces possibilités de défaillances, dans une logique de « sécurisation » du recouvrement des sommes retenues à la source, le législateur a fixé des obligations strictes aux tiers collecteurs engageant leurs responsabilités, et prévu diverses sanctions à leur encontre.

B. Une responsabilité accrue

436. Alors que le recouvrement de l'impôt sur le revenu s'inscrivait avant le 1^{er} janvier 2019 dans une relation exclusive entre les contribuables et l'administration fiscale, il existe désormais un partage des responsabilités ces deux parties et le tiers collecteur de l'impôt. En principe, par le système du prélèvement à la source, l'administration fiscale subroge le tiers payeur dans ses droits à recouvrer la créance fiscale. Repose sur ce dernier, le soin de reverser l'impôt. Son rôle est donc en théorie limitée. Or, la réalité est toute autre. Au-delà d'une mission technique, son rôle est plus étendu. Il est investi de nouvelles responsabilités touchant aussi bien au recouvrement de l'impôt (1) qu'à son acceptation (2).

1. Des sanctions légales

437. Le nouveau rôle des tiers collecteurs les expose en cas de défaillance du recouvrement à de nouvelles sanctions fiscales, voire pénales. Mais leur responsabilité va beaucoup plus loin. Étant devenus des acteurs du consentement à l'impôt, ils sont confrontés à des exigences

¹⁰²⁴ Etude, *Publication par l'Administration de schémas de fraude fiscale*, Droit fiscal, 24 juil. 2014, n° 30, act. 457.

¹⁰²⁵ COCHETEUX (P.), *Prospective fiscale : le risque de rétention de la retenue à la source de l'IR*, LPA, 30 sept. 2016, n° 196, p. 8.

majeures auprès des contribuables¹⁰²⁶. C'est pourquoi, en plus des règles légales, nous pouvons deviner une sorte « responsabilité démocratique » des tiers collecteurs ainsi qu'une « obligation sociale » envers leurs employés.

438. S'agissant des sanctions : les retards, insuffisances ou défauts de versement ou de déclaration de retenues à la source par les collecteurs de l'impôt font l'objet d'amendes et de majorations, allant jusqu'à des sanctions pénales¹⁰²⁷. Une majoration de 5 % s'applique lorsque les versements par le tiers collecteur « *n'ont pas été effectués dans les délais prescrits* »¹⁰²⁸. Le nouvel article 1759-0 A du Code général des impôts prévoit que les infractions à l'obligation d'effectuer « *la retenue à la source et aux obligations déclaratives qui s'y rattachent entraînent l'application d'une amende qui, sans pouvoir être inférieure à 250 euros par déclaration, est égale à 5 % des retenues qui auraient dû être effectuées ou déclarées, en cas d'omission ou d'inexactitudes, 10 % des retenues qui auraient dû être effectuées ou déclarées, en cas de non-dépôt de la déclaration dans les délais prescrits, 40 % des retenues qui auraient dû être effectuées ou déclarées, en cas de non-dépôt de la déclaration dans les trente jours suivant la mise en demeure ou en cas d'inexactitudes ou d'omissions délibérées, [ou] 80 % des retenues qui ont été effectuées, mais délibérément non déclarées et non versées au comptable public* »¹⁰²⁹. En sus, l'article 1771 du même code dispose que le tiers collecteur « *qui n'a pas effectué dans les délais prescrits le versement des retenues opérées au titre de l'impôt sur le revenu ou n'a effectué que des versements insuffisants est passible, si le retard excède un mois, d'une amende pénale de 9 000 € et d'un emprisonnement de cinq ans* »¹⁰³⁰. De même, l'obligation de secret fiscal s'appliquant à l'administration fiscale s'étend aux tiers collecteurs. En effet, selon l'article L. 103 du LPF cette obligation s'applique à « *toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances* ». Sa violation l'expose à un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende¹⁰³¹.

Au-delà des sanctions légales, en collectant l'impôt, le tiers collecteur joue un rôle essentiel dans l'acceptation de celui-ci.

¹⁰²⁶ DESSERTAINE (S.), MOUFFLET (N.), *Prélèvement à la source : une fausse bonne idée pour les entreprises ?*, LPA, 16 août 2018, n° 138, p. 3.

¹⁰²⁷ CGI, art. 1727, 1731, 1759-0A, 1771.

¹⁰²⁸ CGI, art. 1731.

¹⁰²⁹ CGI, art. 1759-0A, créé par art. 60, Loi n°2016-1917 du 29 déc. 2016 de finances pour 2017, JORF n°0303 du 30 déc. 2016.

¹⁰³⁰ CGI, art. 1771, créé par art. 60, de la loi de finances pour 2017.

¹⁰³¹ C. pénal, art. 226-13.

2. Un rôle majeur dans l'acceptabilité de la contribution

439. Le prélèvement à la source peut refonder la confiance du contribuable dans le système fiscal¹⁰³². Le tiers payeur ne se réduit pas à une mission de traitement de l'information et de collecte de l'impôt ni à un simple intermédiaire. L'obligation qui pèse sur le tiers collecteur est en quelque sorte le corollaire de son consentement à l'impôt. Son attitude est de nature à « *affecter le regard du citoyen-contribuable* »¹⁰³³. Une bonne application du recouvrement par le tiers collecteur et sa compréhension sont une des conditions du consentement à l'impôt et du civisme fiscal¹⁰³⁴. Il y a donc une responsabilisation accrue du tiers collecteur. Dépends de sa mission, l'acceptabilité de la réforme par le contribuable. En effet, en matière fiscale, la réputation de l'impôt et son acceptation dépend des relations entretenues entre le contribuable et celui qui perçoit l'imposition¹⁰³⁵.

440. Certes, dans le cadre du prélèvement à la source, le paiement de l'impôt s'effectue toujours au cours d'une interaction entre les contribuables et l'administration fiscale chargée de le calculer en fonction de l'assiette imposable et de recouvrer son solde. L'employé, l'agent ou le retraité ne donne aucune information au collecteur. L'interlocuteur unique du contribuable en matière de déclarations fiscales, de calcul de l'impôt, de ses modalités de versement ou de modulation des taux est toujours l'administration fiscale¹⁰³⁶. Cependant, le tiers a pour seule mission de collecter la dette fiscale. Un tel transfert de compétences fait de ce dernier le premier interlocuteur fiscal des contribuables. Par exemple, malgré les supports de communication créés par l'administration fiscale, instinctivement le contribuable se retournera d'abord vers celui qui a prélevé l'impôt en cas d'erreurs. De plus, nous pouvons également considérer que le tiers collecteur facilite le recouvrement de l'impôt puisqu'il l'humanise, grâce à sa proximité avec le contribuable par exemple.

441. Le consentement à l'impôt est renforcé lorsque le contribuable a, d'une part, une claire connaissance des modalités de calcul des montants exigés au paiement, d'autre part, une même

¹⁰³² BOUVIER (M.), *Nouveau civisme fiscal et légitimité du recouvrement de l'impôt*, RFFP n° 112-2010, p. 26.

¹⁰³³ TINLOT (G.), *Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : quelles évolutions du rôle de l'employeur public ? Le cas de la ville de Paris*, RFFP, fév. 2020, n°149, p. 53.

¹⁰³⁴ WOLF (M.), *Le paiement de l'IR en temps réel : une chance de modernisation de nos finances publiques à ne pas gâcher*, RFFP, sept. 2016, n° 135, p. 257.

¹⁰³⁵ CONSEIL DES IMPOTS, *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale. Vingtième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2002, p. 32.

¹⁰³⁶ GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES, *Tout savoir sur le prélèvement à la source*, service RH, Jany. 2018, p.7.

compréhension des textes¹⁰³⁷. Le collecteur joue « *un rôle de relais dans l'accompagnement de la réforme* », et est perçu comme un « *ambassadeur* » du prélèvement à la source¹⁰³⁸. C'est pourquoi, en 2019, par exemple, la ville de Paris a régulièrement « *informé ses agents sur les échéances de déclarations, les incidences des modalités de choix de taux, ou encore sur les mécanismes de régularisation des trop-versés d'impôts* »¹⁰³⁹. Par conséquent, l'accompagnement par les tiers collecteurs va au-delà de sa mission de collecteur. Il est conduit à informer les contribuables sur des étapes qui ne relèvent pas de ses compétences ; cette mission incombant normalement exclusivement à l'administration fiscale.

442. Les employeurs collecteurs sont également responsables de la tenue de son entreprise et du maintien des bonnes relations de travail. Il est soucieux de maintenir la cohésion d'équipe au sein de son entreprise pour favoriser la qualité travail¹⁰⁴⁰. Or, le système de la retenue à la source peut porter atteinte à ces objectifs. L'impact psychologique du prélèvement à la source doit être pris en compte en compte par les employeurs. Il en va notamment de la motivation et de l'engagement des salariés, dont la rémunération constitue un élément essentiel. En outre, le risque de défaillances et d'incompréhensions aurait des conséquences dommageables sur la qualité des collectifs de travail et les relations entre les employés et leur employeur. Sur ce point, le Conseil des prélèvements obligatoires, dans son rapport de 2012, soulignait les conséquences néfastes que pourrait produire la collecte de l'impôt par l'employeur sur les relations de travail, puisque « *des tensions peuvent apparaître entre salariés, puisque deux salariés occupant la même fonction pourraient dorénavant recevoir un salaire net différent si leurs taux d'imposition sont différents* »¹⁰⁴¹. Ainsi, afin d'éviter toute tension, le tiers collecteur peut se glisser dans la peau d'un médiateur. Il doit dissiper toute source de confusion qu'entraîne le prélèvement à la source en apparaissant comme une réduction du salaire, susceptible de conduire à des revendications salariales.

443. Le passage au prélèvement à la source a des conséquences psychologiques et sociologiques, qu'il est difficile à évaluer précisément. Elles peuvent être cependant problématiques pour l'employeur, s'agissant principalement du risque de dégradation des

¹⁰³⁷ BARILARI (A.), *Le consentement à l'impôt*, RFFP, sept. 2019, n° 147, p. 191.

¹⁰³⁸ TINLOT (G.), *Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : quelles évolutions du rôle de l'employeur public ? Le cas de la ville de Paris*, RFFP, fév. 2020, n°149, p. 53.

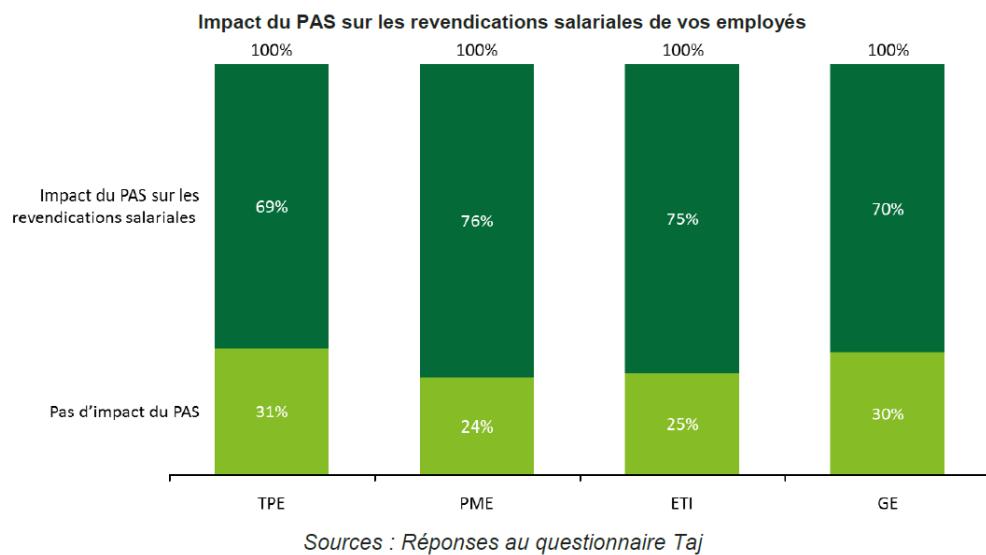
¹⁰³⁹ TINLOT (G.), *ibid.*

¹⁰⁴⁰ AMOSSE (T.), BLOCH-LONDON (C.), WOLFF (L.), *Les relations sociales en entreprise. Un portrait à partir des enquêtes « Relations professionnelles et négociations d'entreprise »*, Paris, La Découverte, Coll. Recherches, 2008, p. 11.

¹⁰⁴¹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, 218 p.

Le prélèvement à la source des impôts sur les revenus

relations de travail. Le cabinet TAJ a étudié de l'impact du prélèvement à la source sur la dynamique des salaires¹⁰⁴². Il a conclu, comme le Conseil des prélèvements obligatoires cinq années auparavant, que la retenue à la source induit un effet psychologique d'appauvrissement susceptible de donner lieu à une augmentation des tensions entre les salariés et les employeurs ou les salariés entre eux¹⁰⁴³. En 2017, un sondage effectué par le cabinet auprès des entreprises montrait que l'inquiétude d'une augmentation des revendications salariales était très largement partagée par les entreprises.



444. Alors que les entreprises maîtrisaient déjà le mode de recouvrement avec les prélèvements sociaux¹⁰⁴⁴, avec le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, les employeurs se trouvent donc désormais face à la nécessité de prendre en compte l'impact du prélèvement à la source sur certains choix opérés en matière de rémunération et deviennent garants de la charge fiscale au regard de ses employés. Autrement dit, le tiers collecteur devient un relai de l'administration fiscale. Lorsque le tiers est une entreprise, le prélèvement génère un nouveau lien entre elle et ses employés. La délégation par l'administration de la collecte de l'impôt à un tiers rend celui-ci responsable aux yeux du contribuable de tout dysfonctionnement du système.

¹⁰⁴² TAJ, *Etude de l'impact, pour les entreprises du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, 28 juin 2017, p. 24.

¹⁰⁴³ PERROTIN (F.), *Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : un avis réservé du Conseil des prélèvements obligatoires*, LPA 23 fév. 2012, n° 03902, p. 3.

¹⁰⁴⁴ AYRAULT (J.-M.) ET MUET (P.-A.), *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2015, p. 56.

CONCLUSION TITRE II

445. L'établissement de l'impôt sur le revenu nécessite de prendre en compte un empilement de dispositifs, créant une confusion évidente quant à son montant. La mise en place d'un prélèvement à la source n'a pas modifié cette vision. En effet, le recouvrement de l'impôt sur le revenu combine désormais un système déclaratif et le mécanisme d'une retenue à la source, qui complexifient l'imposition. Les principes qui la régissent empêchent la prise en compte de l'ensemble des revenus dans le calcul du taux prélevé à la source. Dans ce contexte, ce dernier ne s'adapte effectivement qu'avec retard aux changements de revenu et de situation du contribuable. La contemporanéité de l'impôt est donc tout à fait limitée, ce qui implique nécessairement de nombreuses régularisations, dont l'importance est accrue par l'existence d'une multitude de dépenses fiscales.

446. De plus, « *le prélèvement à la source débouche sur un nouvel équilibre entre les entreprises, les salariés, et l'administration* »¹⁰⁴⁵. Il crée une relation tripartite qui nécessite un changement d'appréhension de l'impôt et de comportement de la part des contribuables et des tiers chargés de prélever l'impôt. Du côté du contribuable, pour que les effets positifs du système du prélèvement à la source soient optimaux, il doit rester attentif à sa situation personnelle et financière, et rapidement déclarer chaque changement. Une absence de réactivité de sa part aura des conséquences néfastes sur l'efficacité du mécanisme et donc sur son adhésion par tous. Pour le tiers collecteur de l'impôt, l'effet cumulé d'un certain nombre de caractéristiques entraîne des difficultés pour ces derniers. Leur mission implique de nouveaux risques. La réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a entraîné un accroissement de leur responsabilité, à la fois auprès des contribuables, mais également auprès de l'administration fiscale. De plus, ils ont vu leurs coûts financiers et temporels augmenter.

¹⁰⁴⁵ COULOMB (R.), *Le prélèvement à la source, plus qu'une simple question technique*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n°1, p. 171.

CONCLUSION PARTIE I

« *Une loi timide est ordinairement une mauvaise loi* »

Louis-Sébastien Mercier¹⁰⁴⁶

447. À la question de savoir si le prélèvement à la source est un mode de recouvrement adapté aux règles régissant l'impôt sur le revenu, la réponse est négative. Effectivement, le principe de la technique du prélèvement à la source de l'impôt est de prendre en compte les variations des revenus du contribuable de manière immédiate afin de retenir l'impôt réel dû. Or, la réforme française, qui s'inscrivait dans une démarche de simplification, ne permet pas d'obtenir cet effet.

448. Principalement, cet inconvénient résulte du fait que l'impôt sur le revenu, dès son origine, s'est construit comme un symbole de solidarité et de justice fiscale¹⁰⁴⁷. Cependant, cette symbolique n'est plus adaptée aux évolutions de la société et à la conception moderne de la contribution fiscale. En effet, la « familiarisation » de l'impôt s'oppose aux volontés individualistes émergentes depuis quelques années¹⁰⁴⁸. Sa progressivité couplée avec une assiette imposable très réduite empêche la réduction des inégalités et n'assure plus une redistribution efficace des richesses¹⁰⁴⁹. Toutefois, « *aujourd'hui, encore, la charge politico-symbolique de l'impôt sur le revenu demeure particulièrement forte. Au point peut-être même d'un risque encouru de passer du symbole d'une politique à une politique du symbole* »¹⁰⁵⁰, entraînant des difficultés dans la compréhension de l'établissement de l'impôt et dans son paiement.

449. Certes, la nature de l'impôt sur le revenu n'a pas empêché la mise en place du prélèvement à la source, mais elle réduit considérablement une grande partie de son intérêt¹⁰⁵¹.

¹⁰⁴⁶ MERCIER (L.-S.), *Tableau de Paris*, vol. 1, 1781, réédition BONNET (dir.), Paris, Mercure de France, 1994, p. 13.

¹⁰⁴⁷ LEROY (M.), *Justice sociale et impôt sur le revenu*, in « Refonder l'impôt sur le revenu ? », VAPAILLE (L.) (dir.), Paris, Harmattan, 2013, p. 39.

¹⁰⁴⁸ DE SINGLY (F.), *Libres ensemble : l'individualisme dans la vie commune*, Paris, Nathan, 2000, p. 6.

¹⁰⁴⁹ DELALANDE (N.), *Les batailles de l'impôt : Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2014, p. 159.

¹⁰⁵⁰ ORSONI (G.), *La politique fiscale en matière d'impôt sur le revenu Quelle logique ? Quelle perspective ?*, RFFP, mai 2014, n° 126, p. 27

¹⁰⁵¹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 218.

En effet, le calcul d'un taux personnalisé réellement contemporain et adapté aux changements de revenu et de situation du contribuable est impossible, puisque la détermination du montant l'impôt consiste en une multitude d'opérations : application d'un barème progressif par tranches, exprimé en taux marginal, au revenu imposable, divisé par le nombre de parts de quotient familial, et éventuellement diminué d'une décote, d'une réduction ou d'un crédit d'impôt. De plus, l'idée de la réforme mise en place en 2019 était de « faciliter » l'impôt des contribuables¹⁰⁵².

450. Seulement, sans un bouleversement de sa structure, la voie vers une réelle simplification n'a pas pu être ouverte. Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ne répond en aucun cas aux attentes des contribuables. Le système déclaratif reste toujours aussi complexe, et la réforme nécessite désormais une attitude « proactive » du contribuable¹⁰⁵³. En effet, sans une demande de modulation de sa part durant l'année courante, l'application du taux prélevé à la source n'est en réalité fondée que sur la base de l'année précédente. Pour finir, la réforme a entraîné de nouvelles charges administratives pour les tiers collecteurs de l'impôt ainsi que des risques concernant la confidentialité de la situation personnelle et fiscale des contribuables.

451. Ainsi, avoir instaurer un mode de recouvrement sans une réforme préalable de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a sans nul doute était une erreur de jugement de la part des décideurs publics. Malgré ce constat, il est possible d'envisager que le prélèvement à la source puisse devenir un outil de réforme pour enfin adapter les impôts sur les revenus à la société contemporaine puisque, comme le rappelle le professeur Michel BOUVIER, la modernisation de l'impôt est aujourd'hui « *le cœur de la question fiscale* »¹⁰⁵⁴.

¹⁰⁵² SAPIN (M.) ET ECKERT (C.), *Point d'étape sur la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, Dossier de presse, mars 2016, 20 p., Defrénais, 15 avril 2016, n° 07, p. 363 ; *2^e point d'étape sur la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, Dossier de presse, juil. 2016, 28 p.

¹⁰⁵³ MONTGOLFIER (M.), *Le prélèvement à la source : un choc de complexité*, Rapport d'information n°98, sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, 2 nov. 2016, p. 116.

¹⁰⁵⁴ BOUVIER (M.), *L'impôt sans citoyen ?*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2019, p. 15.

PARTIE II – UN OUTIL DE RÉFORME DES IMPÔTS SUR LES REVENUS DES PERSONNES PHYSIQUES

« *Les idiots ignorent la complexité.*

Les pragmatiques en souffrent.

Certains parviennent à l'éviter. Les génies la suppriment ».

Alan J. PERLIS¹⁰⁵⁵

452. « *Le problème d'aujourd'hui n'est ni de réduire ni d'augmenter les impôts. Il s'agit bien plutôt de les mettre à plat, de mieux les répartir, de les rendre plus simples, plus équitables et plus lisibles* »¹⁰⁵⁶. Pour parvenir à cet objectif, les impositions doivent constituer un instrument d'égalisation et de correction des revenus en s'adaptant à la situation économique du pays. « *L'architecture de l'imposition des revenus a été modelée par une histoire séculaire dont elle conserve la trace en profondeur, en dépit des nombreuses réformes intervenues, qui l'ont rendue à la fois originale et complexe* »¹⁰⁵⁷. Ce schéma a abouti à une diversité des impositions sur les revenus des particuliers en France. La complexité des normes paralyse la fiscalité des personnes physiques. Jugé archaïque, nous l'avons vu, l'impôt sur le revenu manque de lisibilité et de cohérence. Sa complexité fait oublier sa finalité et sa progressivité n'est pas optimale¹⁰⁵⁸. De fait, l'imposition des revenus en France est loin d'être une imposition idéale.

453. Selon le professeur Michel BOUVIER, l'impôt idéal est un impôt reconnu comme légitime aux yeux des contribuables. Il est donc nécessaire de trouver un équilibre entre liberté et solidarité afin qu'émane une justice fiscale¹⁰⁵⁹. Pour se faire, cet impôt comprendrait alors

¹⁰⁵⁵ PERLIS (A. J.), *Epigrams on Programming*, trad. GUGLIELMETTI (P.), DREO (J), Sigplan Notices, vol. 17, n°9, sept. 1982, p. 10.

¹⁰⁵⁶ LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale*, Paris, France, Seuil, 2011, p. 7.

¹⁰⁵⁷ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?* Paris, France, la Documentation française, 2015, p.17.

¹⁰⁵⁸ TOUZÉ (V.), *L'économie à la française 2018*, Paris, La Découverte, 2017, p. 78.

¹⁰⁵⁹ BOUVIER (M.), *La question de l'impôt idéal*, Arch. phil. Droit, 2002, n°46, p. 16.

une assiette large, un calcul de l'impôt juste et un mode de recouvrement simple. Il aurait alors le mérite d'être équitable puisqu'il permettrait une unicité, dans la mesure où le taux pourrait être modulé automatiquement et le paiement généralisé à l'ensemble des contribuables. En outre, la simplification serait totale dans le cas où il n'existerait plus aucune régularisation après le versement de l'impôt. Un prélèvement libératoire rendrait l'imposition définitive¹⁰⁶⁰. Le contribuable serait alors libéré de ses obligations fiscales permettant une plus grande acceptabilité du contribuable envers l'impôt. Pour l'instant, la réforme du prélèvement à la source à l'impôt sur le revenu ne permet pas d'assurer véritablement un système d'imposition plus lisible et mieux accepté. Contrairement à ce que nous pouvions penser, ces difficultés n'ont pas fait obstacle à sa mise en place. Mais, elle n'est nullement une simplification¹⁰⁶¹. Cette technique n'étant qu'un mode de recouvrement, il ne simplifie pas les procédures nécessaires à l'établissement de l'impôt sur le revenu, ne réduit pas drastiquement le coût de sa collecte et ne permet pas son ajustement immédiat. Ces effets sont seulement possibles s'ils s'accompagnent d'une simplification de l'imposition¹⁰⁶².

454. Cependant, même si une modification en amont de l'impôt sur le revenu paraissait souhaitable¹⁰⁶³, cette réforme nous invite à réfléchir à une redéfinition des bases des prélèvements fiscaux pour les rendre plus cohérentes¹⁰⁶⁴. En effet, **est-il possible d'envisager le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu comme la première étape d'une refonte de la fiscalité des personnes physiques ?**

455. Effectivement, en 2012, parmi ses soixante engagements, François Hollande, candidat aux élections présidentielles, proposait une « *contribution de chacun [...] plus équitable par une grande réforme permettant la fusion à terme de l'impôt sur le revenu et de la CSG dans le cadre d'un prélèvement simplifié sur le revenu* »¹⁰⁶⁵. Cette proposition constituait « *un choc de*

¹⁰⁶⁰ TOUZÉ (V.), *Prélever à la source l'impôt sur le revenu : une réforme compliquée et coûteuse*, Blog de l'OFCE, 15 sept. 2015.

¹⁰⁶¹ BENOUDIZ (L.), *Le prélèvement (pas vraiment) simplifié sur le revenu*, Revue fiscale du patrimoine, nov. 2016, n° 11, p. 10.

¹⁰⁶² HUGOUNENQ (R.), PERIVIER (H.) et STERDYNIAK (H.), *Faut-il individualiser l'impôt sur le revenu ?*, La Lettre de l'OFCE 2002, n° 216, pp. 4.

¹⁰⁶³ GOUADAIN (D.), *Les enjeux de l'introduction de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu*, Droit fiscal, 1991, n° 52, p. 1908.

¹⁰⁶⁴ DOLLE (M.), *Quelle réforme fiscale de l'impôt sur le revenu ?*, L'Économie politique 2010, n° 47, p. 28.

¹⁰⁶⁵ HOLLANDE (F.), *60 engagements pour la France*, Proposition n°14, janv. 2012.

simplification, une composante majeure de la remise à plat de notre système fiscal et une utile contribution à la relance économique »¹⁰⁶⁶.

456. Le principe du mécanisme du prélèvement à la source de l'impôt est de s'ajuster automatiquement et rapidement à la situation du contribuable et au montant des revenus perçus. Il est une réelle opportunité d'aboutir à la création d'un impôt idéal¹⁰⁶⁷. Grâce à son caractère contemporain et indolore ainsi que sa capacité à accroître l'efficacité d'une politique fiscale, il peut être perçu comme l'occasion de redéfinir les objectifs des impositions sur les revenus et d'établir une ligne directrice avec une logique d'ensemble, dont la productivité et les effets seront ressentis immédiatement. Ses avantages sont donc une chance de simplifier la fiscalité et de la rendre plus légitime (**Titre I**).

457. Cependant, le problème de fond de l'imposition des particuliers ne sera tout de même pas résolu, car les contribuables attendent non seulement une réforme des modalités de l'impôt sur le revenu, mais une refonte générale de la fiscalité des revenus avec la mise en place d'un impôt unique sur les revenus. Dans ce cas, l'adhésion des contribuables à la fiscalité et la simplification du système seront alors totales, puisque cet impôt serait recouvré automatiquement et immédiatement (**Titre II**). Le prélèvement à la source ne constituerait plus un acompte sur l'impôt frappant le revenu global, mais une contribution effective assise sur les revenus libérant le contribuable d'une grande partie de ses obligations fiscales.

¹⁰⁶⁶ WOLF (M.), *La retenue à la source, une avancée sociale gagnante pour tous*, Après-demain, 2014, n° 29, p. 9.

¹⁰⁶⁷ BOUVIER (M.), *La question de l'impôt idéal*, Arch. phil. Droit, n°46, 2002, p. 16.

TITRE I : L'OPPORTUNITÉ DE REDONNER UNE COHÉRENCE À L'IMPÔT SUR LE REVENU

458. À la sortie de la Première Guerre mondiale, « *le poids de l'impôt paraît lourd, mais les premiers rendements de l'impôt général et des impôts cédulaires sont en réalité décevants. Les deux constats sont contradictoires : les contribuables peuvent ressentir un alourdissement des contraintes qui pèsent sur eux, même si, l'administration éprouve les plus grandes difficultés à faire appliquer les nouveaux principes de taxation* »¹⁰⁶⁸. L'entre-deux-guerres est une période d'incertitude pour les contribuables¹⁰⁶⁹. L'effort fiscal ne leur semble pas équitablement réparti. Ainsi, l'affaiblissement du civisme et les faibles résultats de l'impôt général sur le revenu ont conduit à rechercher dans les années 1920 et 1930 des moyens d'accélérer son recouvrement sans mécontenter les contribuables¹⁰⁷⁰. Existant déjà depuis 1872 sur les valeurs mobilières, l'idée d'un impôt prélevé à la source sur les salaires, traitements, pensions et rentes viagères émerge alors, afin de limiter le refus de l'impôt¹⁰⁷¹. « *On sait bien que le Français ne paiera jamais l'impôt spontanément. Il faut donc l'y amener par des moyens pour ainsi dire automatiques* »¹⁰⁷².

459. Il faudra attendre janvier 1940 sous le gouvernement de Vichy pour la mise en œuvre d'un tel mécanisme, sous le nom de « stoppage à la source »¹⁰⁷³. En effet, l'employeur du salarié prélevait l'impôt dû calculé proportionnellement puis le reversait à l'Administration fiscale, mensuellement ou trimestriellement, selon l'importance du montant¹⁰⁷⁴. La simplicité du système a entraîné une plus grande acceptation de l'impôt, mais celui-ci a disparu en 1948 avec la suppression des cédules¹⁰⁷⁵. L'histoire indique donc que le prélèvement à la source permet un recouvrement plus rapide et une réelle adhésion des contribuables à l'impôt.

¹⁰⁶⁸ DELALANDE (N.), *La bataille de l'impôt : consentement et résistance de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2014, p. 300.

¹⁰⁶⁹ COLLIARD (J.-E.), *Une brève histoire de l'impôt*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n° 1, p. 56.

¹⁰⁷⁰ INSPECTION GENERALE DES FINANCES, *Rapport sur l'amélioration de l'assiette et du recouvrement des impôts*, SAEF, 4A01, 1921 p. 27.

¹⁰⁷¹ CHAMBRE DES DÉPUTÉS, *Débats parlementaires*, Séance du 27 janv. 1933, p. 389.

¹⁰⁷² DELALANDE (N.), SPIRE (A.), *Histoire sociale de l'impôt*, Paris, la Découverte, 2010, p. 52.

¹⁰⁷³ MARGAIRAZ (M.), *L'État, les finances et l'économie : histoire d'une conversion, 1932-1952*, vol. 2, Paris, CHEFF, 1991, p. 78.

¹⁰⁷⁴ SABATIER (J.-J.), *Introduction en France de la retenue à la source en matière d'impôt sur le revenu*, Thèse, Poitiers, 1982, p.43.

¹⁰⁷⁵ DELALANDE (N.), SPIRE (A.), *Histoire sociale de l'impôt*, Paris, la Découverte, 2010, p. 53.

460. Ainsi, aujourd’hui comme durant la période d’entre-deux-guerres, **l’impôt sur le revenu a tout d’un impôt « malade »**, avec une logique confuse, un rendement faible et une grande instabilité. **Il apparaît aujourd’hui fatigué** entraînant la fuite des contribuables. Il ne vit plus, il survit en tant que symbole ! Or, **un espoir de guérison est-il envisageable grâce au prélèvement à la source de l’impôt ?** La réponse apparaîtra comme évidente après avoir étudié l’avantage principal du mécanisme du prélèvement à la source qui est de redonner une contemporanéité à l’impôt (**Chapitre 1**), conduisant à l’opportunité de véritablement le moderniser (**Chapitre 2**).

CHAPITRE 1 : L'OCCASION DE CONTEMPORANÉISER LE PAIEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

461. Le mot « contemporain » vient du latin « cum » et « tempus » signifiant « avec le temps »¹⁰⁷⁶. Il s'agit d'« exister à la même époque »¹⁰⁷⁷. En matière fiscale, la contemporanéité implique que l'impôt doit être payé au moment où son fait générateur survient. Ainsi, prélever à la source l'impôt devrait s'inscrire dans une démarche de simplification fiscale¹⁰⁷⁸, puisqu'il permettrait en théorie une réelle contemporanéité de l'impôt, renforçant l'acceptabilité de l'impôt aux yeux des contribuables. En effet, ceci-ci est le grand avantage généré par le mécanisme du prélèvement à la source de l'impôt. Il simplifie l'imposition, car il consiste à supprimer tout décalage pouvant exister entre les revenus perçus et le paiement de l'impôt, c'est « *la possibilité de payer ses impôts au moment où l'on perçoit ses revenus* »¹⁰⁷⁹.

462. Cependant, malgré la réforme du prélèvement à la source en France, nous avons vu que l'impôt sur le revenu des personnes physiques se caractérise toujours par un décalage temporel entre le moment où le revenu est perçu et celui où l'impôt est totalement payé. La complexité du calcul de l'impôt rend difficile le caractère libératoire que devrait induire ce mode de recouvrement. La simplification d'une imposition grâce à une retenue à la source est possible si elle offre une parfaite synchronisation entre le moment où le revenu est distribué et celui où il est imposé, libérant par la suite le contribuable de toute obligation fiscale¹⁰⁸⁰.

Ainsi, théoriquement, quelles sont les conditions nécessaires pour que le prélèvement à la source puisse permettre une contemporanéité de l'impôt et quels en seraient les effets ? Autrement dit, comment le prélèvement à la source peut-il créer un système d'imposition plus efficace ?

¹⁰⁷⁶ LAROUSSE, Étymologie du mot « contemporanéité », dictionnaire de la langue française, 2021.

¹⁰⁷⁷ LAROUSSE, *contemporanéité*, ibid.

¹⁰⁷⁸ V. Par ex : MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, n° 3779 ; PEREZ (R.) ET WOLF (M.), *Retenue à la source : le choc de simplification à l'épreuve du conservatisme administratif*, Terra Nova, mai 2015, 22 p. AYRAULT (J.-M.) ET MUET (P.-A.), *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2015, 68 p.

¹⁰⁷⁹ DARMAIN (G.), *Fiscalité : Comprendre le prélèvement à la source de l'impôt*, interview, Les Echos, avril 2018.

¹⁰⁸⁰ LE GARREC (G.) ET TOUZE (V.), *Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et année de transition*, Revue d'économie politique, 2018, vol. 128, p. 1199.

Une réelle contemporanéité de l’impôt emporte des effets positifs, tant du point de vue psychologique, social, fiscal et économique (**Section 2**). Cela permettrait au contribuable de ne plus avoir à remplir sa déclaration et impliquerait pour lui un paiement définitif. Le prélèvement à la source pourrait alors représenter un instrument au service d’une réforme fiscale de grande ampleur. Mais ces effets ne sont envisageables que si ce mode de recouvrement est ajusté en temps réel aux revenus perçus et à la situation du contribuable (**Section 1**).

SECTION 1 : LE PAIEMENT DE L’IMPÔT EN TEMPS RÉEL

463. Le Conseil des prélèvements obligatoires met en évidence que la technique du prélèvement à la source de l’impôt sur le revenu a été généralisée dans la plupart des pays développés pour des raisons de rendement budgétaire¹⁰⁸¹. Alors qu’en France l’impôt sur le revenu représente moins de 20 % de la totalité des recettes fiscales, la moyenne européenne est de 30 %¹⁰⁸². Ce constat paraît logique puisque le prélèvement à la source est une technique permettant de fiabiliser le recouvrement de l’imposition¹⁰⁸³. Cependant, pour que l’impôt n’ait pas qu’un rendement modeste, encore faut-il qu’il soit payé et accepté par la majorité des contribuables. En France, une forte augmentation du rendement de l’impôt sur le revenu paraît alors impossible dans le cadre des dispositions actuelles. Or, la technique du prélèvement à la source de l’impôt sur le revenu pourrait permettre d’atteindre cet objectif.

464. « *Le caractère contemporain du prélèvement à la source provoque une hausse mécanique du rendement théorique de l’impôt sur le revenu* »¹⁰⁸⁴. Il s’agit d’un mode de recouvrement simple et indolore pour les contribuables¹⁰⁸⁵. Son intérêt est de relier plus étroitement les variations de l’impôt à celui des revenus perçus afin d’éviter au maximum les régularisations. Il satisfait donc des exigences aussi bien techniques que psychologiques : il simplifie et modernise le paiement de l’impôt, tout en le rendant mieux accepté par les assujettis¹⁰⁸⁶.

¹⁰⁸¹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DESMETTRE (S.), *Rapport particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, Paris, La Documentation française, fév. 2012, p.3.

¹⁰⁸² OCDE, *Recettes fiscales*, Données 2020 (<https://data.oecd.org/fr/tax/recettes-fiscales.htm>)

¹⁰⁸³ V. Section 2.

¹⁰⁸⁴ PACCIANUS (A.), *Le prélèvement à la source vu par un comptable public*, RFFP, fév. 2020, n° 149, p. 37.

¹⁰⁸⁵ COULOMB (R.), *Le prélèvement à la source, plus qu’une simple question technique*, Regards croisés sur l’économie, 2007, n° 1, p. 171.

¹⁰⁸⁶ GOUADAIN (D.), *Les enjeux de l’introduction de la retenue à la source de l’impôt sur le revenu*, Droit fiscal, 1991, n° 52, p. 1908.

465. Ainsi, s'il assure une contemporanéité « idéale » de l'imposition, le prélèvement à la source entraîne la simplicité, l'accessibilité et la lisibilité des règles fiscales, qui sont les conditions de leur acceptation par le plus grand nombre¹⁰⁸⁷. L'importance des recettes fiscales liées à la retenue à la source dépend de sa simultanéité avec le versement des revenus et son adéquation avec l'impôt effectivement dû. Il convient alors de s'interroger sur les qualités essentielles que doit revêtir le prélèvement à la source afin que l'imposition s'adapte parfaitement au montant des revenus perçus et à la situation du contribuable. Pour le savoir, il semble intéressant de s'inspirer des exemples européens (**§1**) et d'en tirer des enseignements pour établir théoriquement les conditions permettant d'atteindre cet objectif de synchronisation « parfaite » de l'impôt (**§2**).

§1 L'approche comparative : état des lieux des exemples européens

466. Le système du prélèvement à la source des impôts sur les revenus est le mode de recouvrement le plus répandu au monde¹⁰⁸⁸. Ainsi, une approche comparative des différentes modalités d'imposition semble judicieuse afin d'établir les conditions nécessaires à une contemporanéité de l'impôt la plus précise possible. En effet, les pays européens ont des principes différents en matière d'impôt sur le revenu et, même s'ils appliquent tous un barème d'imposition des revenus progressif, leur taux et leur barème d'imposition diffèrent¹⁰⁸⁹. Le degré de prise en compte de la situation de famille et des dépenses fiscales varie également selon les pays. Afin de déterminer les qualités que devrait théoriquement revêtir le prélèvement à la source pour assurer une réelle contemporanéité entre les revenus perçus et le paiement de l'impôt, nous allons comparer les pays appliquant un impôt, prélevé à la source, ayant différents degrés de similarités avec celui de l'impôt sur le revenu français (A) des autres présentant des règles de calcul moins complexes (B).

¹⁰⁸⁷ ARDANT (G.), *Histoire de l'impôt*, Paris, Fayard, 1972, p. 89.

¹⁰⁸⁸ MARTINEZ (J.C) et MALTA (P-D.), *Droit fiscal contemporain : l'impôt, le fisc et le contribuable*, Paris, Litec, 1986, p. 293.

¹⁰⁸⁹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DESMETTRE (S.), *Rapport particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, Paris, La Documentation française, fév. 2012, p. 56.

A. Les pays ayant des règles d'imposition similaires à celles de l'impôt sur le revenu français

467. Il s'agit ici d'étudier précisément deux pays : la Belgique et le Portugal puisqu'ils présentent certaines caractéristiques équivalentes à celles de l'impôt français. En effet, le système d'imposition sur le revenu portugais est quasiment identique à celui de la France (1), la Belgique, quant à elle, se distingue par un mécanisme de personnalisation de l'impôt différent (2).

1. Le Portugal : une contemporanéité quasi inexistante

468. Au Portugal, l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'appelle « Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares ». Il concerne huit catégories de revenus sur lesquels ils appliquent un barème progressif. Le nombre de tranches imposables est de sept avec un taux marginal de 48 %¹⁰⁹⁰. L'impôt portugais est un impôt progressif qui prend en compte les revenus et la composition de la famille du contribuable¹⁰⁹¹. Ainsi, comme en France, il s'agit d'un impôt familiarisé par le biais du quotient familial et conjugal¹⁰⁹².

469. Le montant de l'impôt dépend de la situation personnelle du contribuable. Il y a une imposition conjointe obligatoire pour les couples avec un quotient de 1,9 au lieu de 2 si un des conjoints perçoit au moins 95 % des revenus totaux perçus par le couple¹⁰⁹³. Concernant les charges de famille, tout comme la France, le Portugal applique des mécanismes similaires à celui du quotient familial français¹⁰⁹⁴. La taxation repose sur l'unité familiale, sans prise en compte de l'âge des personnes à charge du contribuable¹⁰⁹⁵.

470. Concernant son recouvrement, cet impôt est directement prélevé à la source par le tiers collecteur. Le taux du prélèvement à la source est déterminé selon des tableaux établis chaque année par le législateur, consultables sur le Portail des Finances portugais et élaborés dans le cadre du budget de l'État¹⁰⁹⁶. La retenue dépend du montant des revenus imposables, de la

¹⁰⁹⁰ V. Annexes Barème IRS portugais : Portal das Finanças, *Sistema fiscal, Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)*, 2021.

¹⁰⁹¹ CIRS (code portugais sur le revenu des personnes physiques), art. 1°.

¹⁰⁹² PANDO (A.), *Impôt sur le revenu : le mariage ne profite pas à tous les couples*, LPA, 17 janv. 2020, n° 151, p. 4.

¹⁰⁹³ MARINI (P.), *Rapport d'information n°483 sur la concurrence fiscale en Europe*, 1999, 213 p.

¹⁰⁹⁴ CARBONNIER (C.), *Prise en compte de la famille dans l'imposition des revenus en France*, Revue française d'économie 2016, p.111.

¹⁰⁹⁵ COLLOMBET (C.), *Focus : La fiscalité familiale en Europe*, Informations sociales, 2013, n° 175, p. 114.

¹⁰⁹⁶ CIRS, art. 99° : « Tabelas de Retenção IRS 2021 ».

situation du foyer fiscal et du nombre de personnes à charge¹⁰⁹⁷. Le taux applicable est transmis au tiers collecteur de l'impôt. Ainsi aucune information personnelle du contribuable n'est portée à la connaissance de ce dernier. Les contribuables mariés ne peuvent pas opter, comme en France, pour l'application du barème destiné aux célibataires¹⁰⁹⁸.

471. Notons également que le gouvernement portugais a réduit les taux de retenue à la source appliqués aux salariés et retraités en moyenne de 2 % en 2021 pour réduire l'écart entre la retenue mensuelle et l'impôt définitif pour les personnes les plus modestes¹⁰⁹⁹. Cependant, le montant de l'impôt dû reste exactement le même que celui qu'il aurait été s'il n'y avait pas eu de changement. On peut ainsi supposer que cette décision va entraîner des régularisations.

472. De plus, le système de l'impôt sur le revenu portugais repose sur de nombreuses dépenses fiscales, qui ne sont pas prises en compte par les tableaux établissant le taux prélevé à la source¹¹⁰⁰. Les contribuables devront alors annuellement soumettre une déclaration d'imposition sur le revenu dans laquelle ils mentionneront les crédits ou réductions d'impôt dont ils bénéficient. Ainsi, le montant exact de l'impôt dû sera ensuite reconstitué avec la prise en compte de ces dépenses fiscales après le dépôt de la déclaration.

2. La Belgique : une contemporanéité extrêmement réduite

473. En Belgique, avant 1962, les différents types de revenus étaient taxés séparément les uns des autres. Il s'agissait d'impôts aussi appelés « cédulaires ». Par manque d'efficacité et d'équité, une réforme est venue en 1962 unifier l'imposition des revenus, permettant « *d'opérer une meilleure redistribution des revenus entre les familles les plus favorisées financièrement et les autres. Les grands principes de base du système fiscal belge lors de sa conception se résument en trois mots : efficacité, simplicité et justice* »¹¹⁰¹. Or, l'imposition des revenus en Belgique est complexe¹¹⁰². En effet, comme en France, il s'agit aujourd'hui d'un impôt progressif dont le barème d'imposition comporte cinq tranches avec un taux marginal de

¹⁰⁹⁷ OUTEIRO (R.), *O que significa fazer retenção na fonte?*, Jornaleconomico, janv. 2021.

¹⁰⁹⁸ SANTOS GOMES (A.), *Redução da retenção de IRS não baixa imposto a pagar*, Observador, Déc. 2020.

¹⁰⁹⁹ CHRYSOSTOME (P.), *Retenção do IRS nos salários baixa para a maioria: veja as simulações*, Publico, 3 dé. 2020.

¹¹⁰⁰ Ex. du nombre de dépenses fiscales existantes : V. IRS AUTOMÁTICO MODELO 2020, *Deduções, benefícios fiscais e taxas para rendimentos..*, Portal das finanças, 2021, pp. 25.

¹¹⁰¹ DEFEYT (P.), REMAN (P.), *L'impôt des personnes physiques en Belgique*, Courrier hebdomadaire du CRISP 1987, n° 1161-1162, p. 1.

¹¹⁰² VALENDUC (C.), *Une flat tax en Belgique ? Quelques éclairages sur les principes et les conséquences d'une telle réforme*, Reflets et perspectives de la vie économique, 2006, Tome XLV, p. 63.

50 %¹¹⁰³. Les revenus imposables sont au nombre de quatre¹¹⁰⁴. Cet impôt s'appelle « l'impôt des personnes physiques »¹¹⁰⁵.

474. La réforme belge de 1962 prévoit une considération de la famille comme une unité fiscale de base¹¹⁰⁶. Les enfants à charge sont pris en compte dans le calcul de l'impôt non pas par le système du quotient familial, mais par des abattements pour charge de famille¹¹⁰⁷. Il est fortement tenu compte de la situation personnelle du contribuable : des réductions d'impôts aux foyers ayant un seul revenu, aux retraités et aux invalides. Cependant, les évolutions sociologiques et économiques ont poussé la Belgique à s'orienter vers un système d'imposition séparée pour les couples, lorsque celle-ci est plus avantageuse qu'une imposition commune¹¹⁰⁸. En outre, le calcul de l'impôt s'est complexifié au fil du temps avec l'adoption de nombreuses dépenses fiscales¹¹⁰⁹. Cependant, comme en France, celles-ci ne sont pas prises en compte au moment de la retenue à la source ; elles ne le sont seulement qu'au stade de la régularisation¹¹¹⁰. S'agissant du recouvrement de l'impôt, le contribuable doit également établir une déclaration d'impôt chaque année, même si l'impôt est prélevé à la source depuis 1962, appelé « précompte ». Ainsi, le système d'imposition des revenus belge possède de nombreuses similitudes avec celles du système français avec un niveau personnalisation élevé et un nombre important de dépenses fiscales. Ces dispositifs sont essentiellement pris en compte après la déclaration fiscale du contribuable. Si le prélèvement à la source est supérieur au montant d'impôt réellement dû, le contribuable est remboursé de la différence. Dans le cas inverse, il doit s'acquitter du solde.

475. Contrairement au système français, pour permettre le calcul de la retenue à la source, le contribuable belge est censé transmettre ses informations personnelles non pas à l'administration, mais au tiers collecteur. Il n'est pas tenu expressément de les fournir, mais il

¹¹⁰³ V. annexe barème de l'impôt sur le revenu en Belgique en 2021 ; Les revenus sont lourdement taxés. Alors qu'en France le taux d'imposition marginal est de 45 % pour les revenus supérieurs à 158 123 €, il est de 50 % en Belgique pour les revenus supérieurs à 41 060 €.

¹¹⁰⁴ CIR 92 (Code des impôts sur les revenus 1992), art. 6.

¹¹⁰⁵ DEFEYLT (P.), REMAN (P.), *L'impôt des personnes physiques en Belgique*, Courrier hebdomadaire du CRISP 1987, n° 1161, p. 1.

¹¹⁰⁶ CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SOCIO-POLITIQUES, *Processus d'élaboration de la réforme fiscale ?*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 1962, n° 136, p. 1.

¹¹⁰⁷ CIR 92, art. 136 et s.

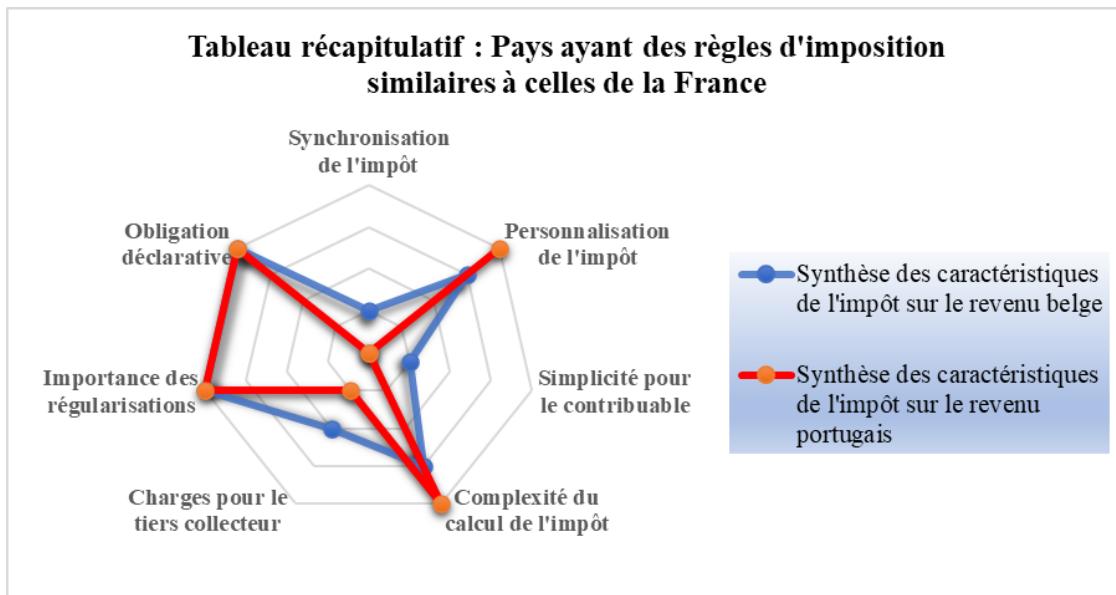
¹¹⁰⁸ CIR 92, art. 126 ; OCDE, *L'imposition du revenu des personnes physiques dans un contexte économique en évolution*, Paris, 1986.

¹¹⁰⁹ Ex : CIR 92, art. 104 et s., *Les dépenses déductibles* ; CIR 92, art. 289 bis et s., *Les crédits d'impôts*.

¹¹¹⁰ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DESMETTRE (S.), *Rapport particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, Paris, La Documentation française, fév. 2012, p. 59.

y a tout intérêt, car le calcul de l'impôt dépend de cette transmission. À défaut, il subira une régularisation importante l'année suivante. C'est pourquoi le Conseil des prélèvements obligatoires souligne ainsi que la Belgique présentait « *un solde de régularisations particulièrement élevé* »¹¹¹¹. Le constat est toujours le même aujourd'hui puisque la Belgique n'a pour l'instant connu aucune réforme majeure en matière d'impôt sur le revenu. Cependant, la situation risque de changer très prochainement puisque le chantier d'une réforme a été lancé depuis quelques mois¹¹¹².

476. Par conséquent, même si le prélèvement à la source portugais et belge est généralement mensuel, il ne s'agit que d'un simple acompte sur l'impôt annuel. La personnalisation de ces impôts et l'existence d'une multitude de dépenses fiscales empêchent une bonne contemporanéité de l'impôt. Leurs éléments sont impossibles à intégrer au moment du prélèvement à la source. Cela entraîne inévitablement un nombre particulièrement élevé de régularisations a posteriori.



Source : Analyse schématique des différentes données issues des documents étudiés et indiqués en notes de bas de page

477. Les règles d'assiettes, de liquidation et de recouvrement de l'impôt dans les deux pays sont proches de celles de la France avec un impôt sur le revenu global, personnel, progressif et

¹¹¹¹ 18,35 % du produit total de l'impôt sur le revenu : CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, op. cit. fév.2012, p. 65.

¹¹¹² MICHALLE (P.), *Mieux répartir l'impôt ? La fiscalité simplifiée, un ambitieux chantier a démarré au Parlement*, RTBF, 6 juin 2021.

caractérisé par de nombreuses dépenses fiscales. La seule différence est une personnalisation de l'impôt plus limitée en Belgique, ce qui entraîne une meilleure synchronisation de l'impôt belge. Cependant, les nombreuses régularisations nécessaires empêchent une contemporanéité efficace entre les revenus perçus et le paiement de l'impôt. Les impôts sur le revenu belge et portugais ne sont donc pas de bons exemples pour déterminer les éléments nécessaires pour établir un prélèvement à la source immédiatement ajusté aux revenus en temps réel, et donc de bénéficier de ses effets¹¹¹³.

B. Les pays où la contemporanéité de l'impôt sur le revenu est plus forte

478. Nous allons distinguer deux systèmes européens différents d'imposition sur le revenu : l'un assurant une contemporanéité intermédiaire de l'impôt (1), l'autre permettant un degré de synchronisation de l'impôt idéal (2).

1. L'Espagne : une contemporanéité intermédiaire

479. En Espagne, l'impôt sur le revenu est progressif avec un barème à sept tranches dont le taux marginal est de 49 %¹¹¹⁴. Il porte sur le revenu global net annuel dont dispose chaque contribuable¹¹¹⁵. Depuis 1979, l'« Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas » est prélevé à la source par les tiers collecteurs qui détiennent des informations personnelles sur l'assujetti et qui calculent eux-mêmes la base et le taux de la retenue¹¹¹⁶. Cela entraîne une forte complexité et des coûts de gestion élevés pour ces derniers.

480. Il s'agit également d'un impôt personnel¹¹¹⁷. Cependant, son degré de personnalisation est plus faible que celui des impôts des pays étudiés précédemment. En effet, la prise en compte des situations conjugales et familiales reste limitée¹¹¹⁸. Le système espagnol n'applique pas de dispositif de quotient familial similaire à celui de la France, mais prévoit des abattements forfaitaires fixés par un barème basé sur l'âge et le nombre de personnes à charge du contribuable¹¹¹⁹. Cependant, la conjugalité n'est pas intégrée dans le calcul du prélèvement à la

¹¹¹³ V. Section 2.

¹¹¹⁴ LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (LDISR), art. 1 et art. 101.

¹¹¹⁵ LES CAHIERS FISCAUX EUROPEENS, *Espagne, Les impôts sur le revenu*, , part. 1, 2015.

¹¹¹⁶ JOURNARD (I.) E, *Les systèmes fiscaux des pays de l'Union européenne*, Revue économique de l'OCDE, 2002, n°34.

¹¹¹⁷ LDISR, art. 1 et art. 23.

¹¹¹⁸ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DESMETTRE (S.), *Rapport particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, Paris, La Documentation française, fév. 2012, p. 182.

¹¹¹⁹ LDISR, art. 53.

source¹¹²⁰. Effectivement, si le tiers payeur possède toutes les informations sur les personnes à charge du contribuable, aucune ne lui est en revanche communiquée sur sa situation conjugale¹¹²¹. Le contribuable marié peut choisir entre imposition conjointe ou séparée au moment de sa déclaration¹¹²². Des régularisations seront alors effectuées annuellement après son dépôt¹¹²³.

481. Le prélèvement à la source de l'impôt est généralisé à tous les types de revenus, exemptés les revenus fonciers, pour lesquels la retenue à la source n'est pas appliquée si le payeur des revenus est un particulier¹¹²⁴. Pour les autres, les revenus de capitaux mobiliers, les plus-values et les autres revenus non réguliers sont soumis à une retenue à la source libératoire de 19 % jusqu'à 6 000 euros et de 21 % au-delà. Seuls les revenus salariaux et assimilés sont donc soumis au barème d'imposition progressive. En outre, comme en France, les travailleurs indépendants sont soumis à un système de prélèvement à la source. Ils doivent verser des acomptes prévisionnels tous les trois mois. Mais, afin d'assurer une meilleure synchronisation de l'impôt, l'Espagne a mis en place une méthode de calcul basée sur les revenus de l'année courante. L'assiette est constituée du revenu constaté entre le premier jour de l'année jusqu'au dernier jour du trimestre de chaque paiement. Ainsi dès le second trimestre de l'année, l'impôt est mieux ajusté¹¹²⁵.

482. S'agissant des dépenses fiscales, à la suite de mesures de redressement mises en œuvre dans les années 2010, elles sont désormais peu nombreuses¹¹²⁶. Il existe un petit nombre de crédits ou de réductions d'impôts¹¹²⁷. Ainsi, « *les chiffres relatifs aux régularisations sont peu nombreux* »¹¹²⁸.

483. Par conséquent, en Espagne, il semble que l'importance limitée de la personnalisation de l'impôt et des dépenses fiscales rend le principe du paiement de l'impôt suffisamment contemporain. En outre, le fait que les retenues à la source s'appliquent à l'ensemble des

¹¹²⁰ COLLOMBET (C.), *Focus : La fiscalité familiale en Europe*, Informations sociales, 2013, n° 175, p. 114.

¹¹²¹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *ibid*, 2012, p. 182.

¹¹²² LDISR, Art. 97-6 ;

¹¹²³ Ceux dont le revenu annuel est inférieur à 20 000 euros sont dispensés de cette obligation déclarative.

¹¹²⁴ LDISR, art. 17.

¹¹²⁵ LDISR, art. 17-6.

¹¹²⁶ ECALLE (F.), *Les finances publiques de l'Espagne*, FIPECO, actualités, 2017, p.5 ; OCDE, *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, fév. 2010, pp. 254.

¹¹²⁷ Ex : dons à des organismes d'intérêt général, les intérêts d'emprunts pour le paiement de la résidence principale ou les investissements immobiliers.

¹¹²⁸ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DESMETTRE (S.), *Rapport particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, Paris, La Documentation française, fév. 2012, p. 182.

revenus des personnes physiques et le caractère libératoire d'une grande partie d'entre elles entraînent inévitablement que le calcul de l'impôt se base uniquement sur les revenus perçus en cours d'année. Le système du prélèvement à la source espagnol est donc bien mieux adapté que celui mis en place en France, puisqu'il permet une synchronisation plutôt efficace entre le moment où les revenus sont versés au contribuable et le règlement de l'impôt effectivement dû.

2. *Le Royaume-Uni : une réelle contemporanéité*

484. Contrairement à la France, au Royaume-Uni, il n'y a pas d'imposition globale des revenus du contribuable. Il s'agit d'un principe d'imposition dite « céduinaire » ou « catégorielle ». Chaque revenu fait partie d'une catégorie déterminée soumise à une imposition qui lui est propre. Il existe trois cédules d'impôts sur le revenu : « income tax on non savings income », « income tax rate on savings » et « income tax on dividends », correspondant respectivement aux « revenus du travail et revenus fonciers », aux « intérêts » et aux « dividendes »¹¹²⁹. C'est ce que l'on appelle la « dual income tax »¹¹³⁰. La première catégorie est soumise à un impôt progressif prélevé à la source, avec un barème simple de quatre tranches dont le taux marginal est de 45 %¹¹³¹.

485. Le prélèvement à la source de l'impôt a été mis en place en 1944 en pleine Guerre mondiale. Le contribuable doit communiquer au tiers collecteur de l'impôt sa situation fiscale afin que celui-ci puisse appliquer le taux adéquat puis reverser l'impôt à l'Administration¹¹³². La retenue à la source se fait grâce à un mécanisme PAYE¹¹³³. Elle concerne la plupart des revenus des particuliers. Les salaires, pensions de retraites et assimilés sont imposés à la source et soumis au barème progressif. Les intérêts et les dividendes font respectivement l'objet d'un prélèvement à la source libératoire de 20 % et de 10 % effectués par les établissements bancaires. Les plus-values en revanche sont toujours imposées après la déclaration fiscale. Elles constituent une cédule spécifique d'imposition. S'agissant des revenus fonciers, le système PAYE permet aux contribuables britanniques de les intégrer au fur à mesure de leur perception dans le code fiscal fourni par l'administration. Ce code détient toutes les données permettant au tiers payeur de pratiquer la retenue à la source sans nécessairement détenir l'intégralité des données personnelles du contribuable. Grâce à cela, la synchronisation du taux d'imposition

¹¹²⁹ LES CAHIERS FISCAUX EUROPEENS, *Grande-Bretagne, Les impôts sur le revenu*, part. 1, 2016.

¹¹³⁰ Nous l'étudierons précisément par la suite.

¹¹³¹ HM REVENUE & CUSTOMS, *Guidance, Income Tax rates and Personal Allowances*, Gov-uk, avril 2021.

¹¹³² Appelée « Her Majesty's Revenue and Customs » (HMRC).

¹¹³³ « Paye As You Earn » ce qui signifie « paye selon ce que tu gagnes ».

avec le montant des revenus perçus se fait instantanément. Le taux sera ensuite transmis au tiers chargé de collecter l'impôt.

486. L'« Income tax » se caractérise également par une personnalisation de l'impôt très limitée. À la différence de la France, le foyer fiscal n'existe pas. Le calcul de l'impôt se fait individuellement. Le prélèvement à la source appliqué par le tiers collecteur se fait sans considération de la situation conjugale ni des enfants à charge¹¹³⁴. Il n'a donc pas d'imposition commune ni de prise en compte de la situation familiale. Les personnes mariées sont imposées distinctement et les enfants ayant des revenus paient leur impôt de leur côté. Il existe tout de même un versement d'une prestation compensatoire aux personnes à bas revenus pour charge d'enfant, le « child tax credit », mais qui ne pèse pas sur le taux d'imposition¹¹³⁵. Cela explique que le contribuable britannique a très peu d'informations à fournir. Les employeurs publics ou privés ainsi que les établissements bancaires ne se préoccupent pas des informations personnelles du contribuable. Or, ils peuvent être amenés à intégrer dans la retenue à la source les divers crédits d'impôt, déductions ou réductions auxquels le contribuable a droit. Cependant, le Royaume-Uni compte un très faible nombre de dépenses fiscales¹¹³⁶. De plus, le contribuable peut également opter pour l'intégration des régularisations précédentes dans le prélèvement à la source¹¹³⁷. En effet, les contribuables ont la possibilité de reporter le solde de leur impôt sur les prélèvements à la source réalisés au cours de l'année suivante. Ce report peut être effectué jusqu'au 31 janvier de l'année N+2.

487. La liquidation de l'impôt britannique est donc plus simple que celle prévalant en France. C'est pourquoi le pays a supprimé l'obligation déclarative de la plupart des contribuables salariés¹¹³⁸. Il n'y a pas en principe de déclaration d'impôt à effectuer. En 2019, seulement 11 % des contribuables britanniques ont établi une déclaration¹¹³⁹. Cependant, pour que le système fonctionne, les contribuables ont tout intérêt en cours d'année à informer l'administration de leurs changements de situation, comme un nouvel emploi par exemple.

¹¹³⁴ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 124-125.

¹¹³⁵ CHAMBAZ (C.), LEQUET-SLAMA (S.), *Le Working Family Tax Credit au Royaume-Uni, un crédit d'impôt pour les parents en activité*, DREES, août 2000, n°76, 8 p. ; HM REVENUE & CUSTOMS, *Child Tax Credit*, Gov-uk, avril 2021.

¹¹³⁶ OCDE, *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, fév. 2010, p. 254.

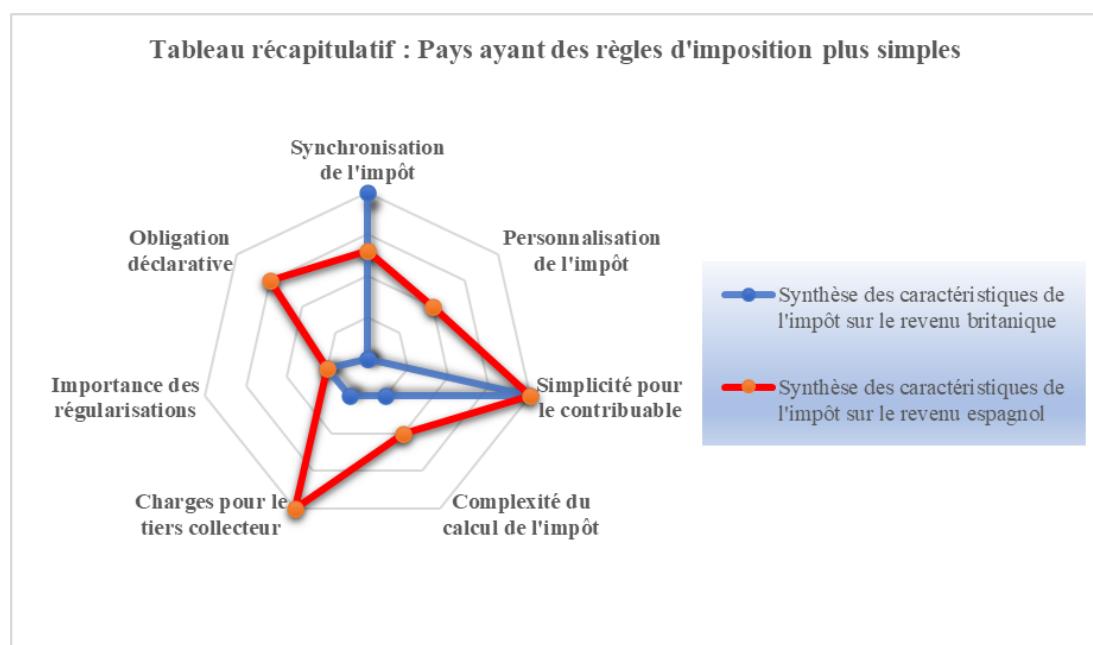
¹¹³⁷ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 70.

¹¹³⁸ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *ibid*, p. 147.

¹¹³⁹ SOI Tax Stats - *Individual Income Tax Return*, IRS, 2020.

L'administration établit des déclarations préremplies et assure le calcul de l'impôt tout au long de l'année et en fin d'année¹¹⁴⁰. Le système a donc la caractéristique d'être relativement simple aussi bien pour les contribuables que pour les tiers collecteurs de l'impôt.

488. La personnalisation de l'impôt britannique et le nombre de déductions, réductions ou crédits d'impôt extrêmement limités favorisent une synchronisation importante entre les montants prélevés en cours d'année et l'impôt dû. C'est pourquoi une majorité de contribuables n'a plus à fournir une déclaration annuelle de revenus. L'impôt prélevé en amont est dans la majorité des cas parfaitement ajusté aux revenus et à la situation du contribuable. Les régularisations annuelles sont donc relativement faibles. Au Royaume-Uni, le système fiscal appliqué aux particuliers permet de faire retenir à la source un impôt tenant compte de la situation du contribuable, de ses dépenses durant l'année en cours, le déchargeant d'une partie de ses obligations fiscales¹¹⁴¹.



Source : Analyse schématique des différentes données issues des documents étudiés et indiqués en notes de bas de page

489. À la lecture du graphique, il apparaît donc que les systèmes d'imposition des revenus espagnol et britannique répondent correctement à l'exigence d'une contemporanéité effective

¹¹⁴⁰ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DESMETTRE (S.), *Rapport particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, Paris, La Documentation française, fév. 2012, p. 175.

¹¹⁴¹ BOURNE (J.), *Comptroller and Auditor General's Standard Report on the Accounts of the Inland Revenue*, 2002, National Audit Office.

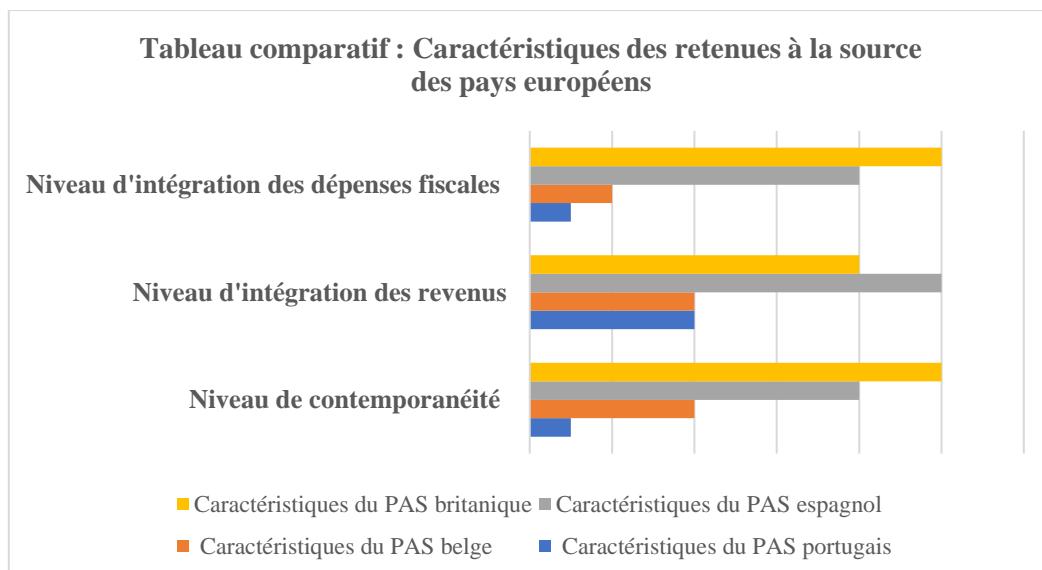
de la taxation, puisque leurs degrés de synchronisation apparaissent élevés. Il est maintenant temps de déterminer quelles sont les caractéristiques primordiales que l'impôt sur le revenu français devrait emprunter à ces systèmes européens, afin d'établir un prélèvement à la source parfaitement adapté à l'impôt dû par les contribuables français.

§2 L'approche théorique : les enseignements tirés des exemples européens

490. Dans cette partie de l'étude, de manière théorique, nous essayerons de déterminer les conditions que devraient respecter l'impôt (B) et le prélèvement à la source (A) afin que celui-ci soit dit « parfait »¹¹⁴², c'est-à-dire que son taux soit ajusté instantanément à chaque variation de revenus du contribuable.

A. Les conditions attachées au prélèvement à la source

491. L'étude des systèmes fiscaux européens du Portugal, de la Belgique, de l'Espagne et du Royaume-Uni fait apparaître deux caractéristiques primordiales que devraient revêtir un prélèvement à la source parfaitement ajusté. En effet, au regard du graphique ci-dessous, afin d'aboutir à un niveau de contemporanéité de l'impôt élevé, il semble en effet que le prélèvement à la source doive prendre en compte un maximum de revenus (1) et de dépenses fiscales (2).



Source : Analyse schématique des différentes données exprimées dans le §1

¹¹⁴² AYRAULT (J.-M.) ET MUET (P.-A.), *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2015, p. 41.

1. Une intégration de l'ensemble des revenus dans le champ d'application du prélèvement à la source

492. Tout d'abord, afin de rapprocher au maximum l'impôt prélevé de l'impôt dû, il semble souhaitable que l'ensemble des revenus soit soumis au prélèvement à la source. Cependant, ceci pose des difficultés. En effet, dans le système fiscal français, l'ensemble des revenus des personnes physiques sont soumis à un impôt unique, global et progressif¹¹⁴³. Seuls les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values sont soumis à un prélèvement forfaitaire libératoire ; mais pour certains d'entre eux, les contribuables bénéficient d'une option d'intégration de ces revenus dans le calcul de l'impôt sur le revenu¹¹⁴⁴. Les autres revenus sont compris dans le mécanisme du prélèvement à la source mis en place en 2019. Or, nous l'avons vu, la détermination du taux moyen d'imposition appliqué par le tiers payeur au moment du versement des revenus est complexe. Il prend en compte les traitements, salaires et les revenus de remplacement, ainsi que les revenus d'activité indépendante, qui, bien que ne pouvant pas faire l'objet d'un prélèvement par un tiers, sont intégrés grâce à un mécanisme d'acomptes et de régularisation au prélèvement à la source¹¹⁴⁵. Ce mécanisme, quand bien même englobant, n'entraîne pas un prélèvement parfaitement ajusté à l'impôt dû. Le taux moyen d'imposition n'est pas adapté à l'intégralité de l'impôt dû au titre de la perception de l'ensemble des revenus, entraînant ainsi des régularisations. Le taux moyen d'imposition est donc généralement inexact en raison de la difficulté d'intégrer dans le calcul les revenus autres que salariaux ou assimilés¹¹⁴⁶.

493. Il était donc tentant de limiter le champ d'application de la retenue à la source aux salaires et revenus de remplacement¹¹⁴⁷. En effet, un rapport gouvernemental de 2007 préconisait une réforme avec un champ d'application plus restreint excluant les revenus des indépendants. L'idée était de seulement appliquer le prélèvement à la source sur les revenus «*pour lesquels il existe un tiers payeur*»¹¹⁴⁸. Ainsi, si le mécanisme du prélèvement à la source en France ne s'appliquait qu'à la catégorie des salaires, traitements, pensions et rentes viagères, le calcul de l'impôt dû serait plus simple et son application mieux ajustée en temps réel. Dans

¹¹⁴³ CGI, art. 1 A.

¹¹⁴⁴ CGI, art. 125 A, 125-0 A, 200 A, 244 bis A.

¹¹⁴⁵ *Prélèvement à la source : rehaussement du taux de l'acompte versé aux bénéficiaires de certains crédits et réductions d'impôt*, JCP N, 14 sept. 2018, n°37, act. 734.

¹¹⁴⁶ V. Partie I, Titre II, chap. 2.

¹¹⁴⁷ CONSEIL DES IMPOTS, *L'impôt sur le revenu, onzième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 1990, p. 412.

¹¹⁴⁸ AUVIGNE (F.), BEBEAR (C.) ET VIRICELLE (R.), *Les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, Paris, France, La documentation française, mars 2007, p. 29.

ce cas de figure, le prélèvement correspondrait exactement au montant de l'impôt dû par le contribuable ne percevant que ce type de revenus et dont la situation personnelle demeurerait inchangée. De plus, les salariés et les indépendants étant dans des situations différentes au regard de leur activité et de la perception du revenu, il aurait été juridiquement envisageable de les traiter différemment au regard du prélèvement à la source, sans qu'il y ait rupture du principe de l'égalité¹¹⁴⁹.

494. Or, avec un système si peu ambitieux, l'impact et les effets du prélèvement à la source auraient été minimes. La retenue à la source effectuée par le tiers payeur s'ajuste mécaniquement en temps réel, en fonction de l'évolution des revenus versés. Le contribuable ressent les effets de l'imposition immédiatement. Ceci est appelé « effet assiette ». S'il est appliqué qu'à une petite fraction des revenus du contribuable, la retenue à la source perd cet effet¹¹⁵⁰. Ainsi, il ne paraît pas non plus adéquat de traiter les autres revenus selon l'ancien mode de recouvrement qui existait avant 2019.

495. En réalité, il est possible d'intégrer l'ensemble des revenus dans le mécanisme du prélèvement à la source pour rendre l'impôt bien plus contemporain. Effectivement, dans le cas de l'Espagne : le Conseil des prélèvements obligatoires parle « *d'extension maximale de la retenue à la source* »¹¹⁵¹. Le système d'imposition des revenus espagnol fait apparaître trois modes de retenues à la source. Le premier porte sur les revenus de type salarial avec un prélèvement à la source. Dans ce cas, l'employeur public ou privé ou les caisses de retraite calculent le taux d'imposition du contribuable. Le deuxième concerne les revenus annexes faisant l'objet de prélèvements à la source forfaitaires libératoires permettant de ne pas les intégrer dans le calcul du taux d'imposition. Le troisième est un système d'acomptes sur les revenus imposés au taux progressif en cours d'année. Par comparaison, au Royaume-Uni et au Portugal, les revenus des indépendants restent imposés sur les revenus de l'année précédente. Mais ce n'est ni le cas en Belgique et ni en Espagne, où l'impôt est calculé en fonction de l'année courante¹¹⁵².

¹¹⁴⁹ Cons. Const., n° 2012-662 DC du 29 déc. 2012, loi n° 2012-1509 du 29 déc. 2012 de finances pour 2013, JORF n°0304 du 30 déc. 2012, p. 20966, Rec., p. 724.

¹¹⁵⁰ BOZIO (A.), DAUVERGNE (R.), FABRE (B.), GOUILLE (J.) MESLIN (O.), *Fiscalité et redistribution en France, 1997-2012*, Institut des politiques publiques, mars 2012, p. 55.

¹¹⁵¹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 182 et 209.

¹¹⁵² V. paragraphe préc.

496. Ainsi, il apparaît que pour maximiser « l'effet assiette » du prélèvement à la source, il est préférable d'y intégrer le plus grand nombre de revenus possibles. Pour cela, le Conseil des impôts évoquait déjà en 1990 la possibilité d'étendre les prélèvements forfaitaires libératoires à tous les autres revenus que salariaux¹¹⁵³, comme en Espagne donc. Mais, un traitement différencié des différents types de revenus porte atteinte aux principes d'universalité de l'impôt et de progressivité¹¹⁵⁴. En effet, « *lorsqu'elle est libératoire, l'application d'une retenue à la source sur les revenus a pour contrepartie une limitation de l'universalité de l'assiette de l'impôt sur le revenu* »¹¹⁵⁵.

2. L'intégration des dépenses fiscales dans le champ d'application du prélèvement à la source

497. Tous les pays européens étudiés précédemment prévoient des dépenses fiscales permettant de réduire le montant de l'imposition du contribuable. Celles-ci peuvent être prises en compte soit au moment de la régularisation, soit dès le stade du calcul du prélèvement à la source. En effet, selon sa nature, il est possible d'intégrer la dépense fiscale dans le calcul de la retenue à la source¹¹⁵⁶. Nous l'avons vu, par exemple, le mécanisme du prélèvement à la source du Royaume-Uni permet la prise en compte, grâce au système PAYE, de l'essentiel des dépenses fiscales dont bénéficie le contribuable. Ce dernier modifie son code fiscal dès que la dépense est effectuée auprès de l'administration, qui transmettra à son tour instantanément le nouveau taux d'imposition au tiers collecteur de l'impôt.

498. Le système français mis en place en 2019 intègre les dépenses fiscales dans le calcul de l'impôt après le dépôt de la déclaration¹¹⁵⁷. Cependant, une exception existe pour le crédit d'impôt pour l'emploi à domicile. En effet, les particuliers employeurs bénéficient de cet avantage fiscal lorsqu'ils emploient un salarié à leur domicile, correspondant à 50 % des dépenses effectivement supportées¹¹⁵⁸. Depuis janvier 2020, ils prélèvent l'impôt à leurs

¹¹⁵³ CONSEIL DES IMPOTS, *L'impôt sur le revenu, onzième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 1990, p. 289.

¹¹⁵⁴ V. Partie II, Titre II.

¹¹⁵⁵ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DESMETTRE (S.), *Rapport particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, Paris, La Documentation française, fév. 2012, p. 5.

¹¹⁵⁶ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, VELEZ (S.), *Les scénarios de mise en œuvre de la retenue à la source de l'imposition des ménages*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 64.

¹¹⁵⁷ LOI n° 2018-1317, 28 déc. 2018, de finances pour 2019, JO, 30 déc. 2018.

¹¹⁵⁸ CGI, art. 199 sexdecies.

salariés dès le versement du revenu¹¹⁵⁹. Le gouvernement a donc lancé en fin 2020 une expérimentation effectuée sur un échantillon de contribuable visant à les faire bénéficier de l'avantage fiscal en temps réel¹¹⁶⁰. En cas de succès de cette expérimentation, le dispositif sera élargi à l'ensemble des particuliers-employeurs à partir de janvier 2022. En théorie, il n'y aura donc plus aucun décalage entre le versement du salaire et le bénéfice du crédit d'impôt. Cette possibilité est un exemple de contemporanéité idéale entre le moment où est versé le salaire et le moment où le contribuable va bénéficier du crédit d'impôt¹¹⁶¹.

499. En outre, pour assurer cette contemporanéité sans réduire le nombre de dépenses fiscales existantes aujourd’hui dans le système français, nous pouvons imaginer que l’adoption d’un critère de récurrence pour déterminer l’intégration d’une dépense dans le calcul du taux moyen d’imposition¹¹⁶². Ce critère « *a le mérite de l’objectivité, puisqu’il serait défini par le simple constat de l’existence, sur une période donnée, du bénéfice de l’avantage en impôt* »¹¹⁶³. Ainsi, les réductions ou crédits d’impôts dont bénéficient les contribuables de manière récurrente seraient intégrés au montant de la retenue à la source. Dans ce cas, l’impôt serait mieux adapté à l’imposition effective du contribuable et le montant de la régularisation sera diminué.

500. Par conséquent, le mécanisme mis en place en France doit s’inspirer des systèmes fiscaux voisins afin de permettre une intégration plus poussée des revenus et des dépenses fiscales éventuelles dans le recouvrement à la source.

B. Les conditions attachées à l’impôt

501. L’étude des pays européens fait également apparaître que le niveau de contemporanéité du paiement de l’impôt sur le revenu dépend de sa personnalisation (1) ainsi que de l’existence élevée ou non de dépenses fiscales (2). En effet, la personnalisation de l’impôt et la présence de déductions ou crédits d’impôt complexifient le calcul de l’impôt. Or, « *pour pouvoir être commodément géré par les entreprises, le calcul de la retenue à la source doit mettre en œuvre*

¹¹⁵⁹ BERTHELOT (G.), *Premier bilan du prélèvement à la source après un semestre de mise en œuvre : une entrée en réforme réussie*, RFFP, fév. 2020, n° 149, p. 23.

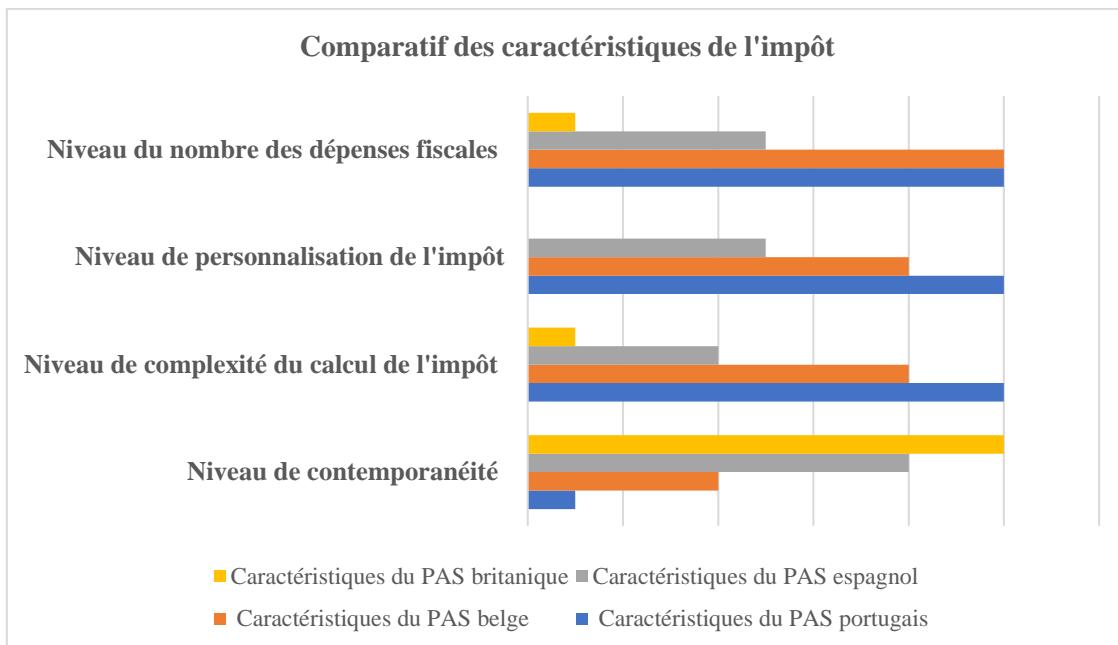
¹¹⁶⁰ Rép. n° 35123 : JOAN, 23 fév. 2021, p. 1695 ; JCL. Fiscal Impôts directs Traité, fasc. Fasc. 1039-54.

¹¹⁶¹ PERROTIN (F.), *Bilan du prélèvement à la source*, LPA, 24 oct. 2019, n° 148, p. 4.

¹¹⁶² BOMMIER (L.), *Niches et dépenses fiscales au regard du droit budgétaire et fiscal*, RFFP, mai 2020, n° 150, p. 239.

¹¹⁶³ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, VELEZ (S.), *Les scénarios de mise en œuvre de la retenue à la source de l'imposition des ménages*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 64.

des barèmes aussi simples que possible, des paramètres aussi peu nombreux que possible »¹¹⁶⁴. Le graphique ci-après fait apparaître que plus le calcul de l'impôt est complexe, plus la contemporanéité de l'impôt diminue, car, malgré un prélèvement à la source en amont des régularisations sont nécessaires.



Source : Analyse schématique des différentes données exprimées dans le §1

1. Une limitation de la personnalisation de l'impôt

502. Le caractère annuel et personnalisé du calcul de l'impôt sur le revenu français est une contrainte pour l'effectivité du prélèvement à la source et à la synchronisation du taux. Étant donné la forte personnalisation de l'impôt sur le revenu français, la France avait plusieurs choix s'agissant de la prise en compte de la situation conjugale et familiale du contribuable pour le prélèvement à la source.

503. Tout d'abord, le législateur aurait pu opter pour l'application à la retenue à la source d'un barème progressif pour un célibataire sans enfant à charge. Cependant, ce barème n'aurait pas pu tenir compte de la situation exacte du contribuable, de l'application du quotient familial, ni des effets de la décote. Par ailleurs, les décideurs publics auraient pu créer, comme au Portugal, un taux du prélèvement à la source prédéterminé selon plusieurs barèmes tenant compte des différentes situations familiales possibles et des effets des quotients conjugal et

¹¹⁶⁴ CONSEIL DES IMPOTS, *L'impôt sur le revenu, onzième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 1990, p. 129.

familial¹¹⁶⁵. Un tel système aurait été difficile à mettre en place et aurait permis au tiers collecteur de connaître de façon précise la situation personnelle du contribuable. Ainsi, ces deux premières options n'auraient pas entraîné un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu satisfaisant. La France a finalement opté, nous l'avons vu, pour un taux personnalisé pouvant être actualisé par le contribuable en cas de changement de sa situation. Cependant, la contemporanéité de l'impôt n'est tout de même pas idéale.

504. Au regard des systèmes français, portugais ou belge, une forte personnalisation de l'impôt rend impossible l'institution d'une réelle retenue instantanée de l'impôt dû sur la seule base du montant de revenu perçu. Ceci écarte donc toute possibilité d'un prélèvement libératoire sur les revenus perçus durant l'année en cours, puisqu'une régularisation *a posteriori* est inévitable¹¹⁶⁶. Le Conseil des impôts souligne notamment que « *le quotient familial peut être intégré dans le calcul de la retenue à la source [...], mais la cascade d'abattements, correctifs et plafonnements que comporte la législation ne le peut* »¹¹⁶⁷. Dans ce cas, la déclaration de revenus reste donc indispensable pour prendre en compte les différents éléments de personnalisation de l'impôt et calculer le taux moyen d'imposition applicable. Dans un cadre législatif de forte personnalisation de l'impôt sur le revenu, les taux moyens d'imposition sont inévitablement différents des taux finaux.

505. D'après l'étude de nos voisins européens, il apparaît que la contemporanéité « parfaite » est assurée lorsque la personnalisation est limitée. Effectivement, comme nous avons pu le voir, le Royaume-Uni ne prend pas en compte les personnes à charge du contribuable, ni de sa situation maritale. Avoir un très faible niveau de personnalisation de l'impôt sur le revenu permet de maximiser l'effet contemporain de la retenue à la source. La synchronisation est élevée, aboutissant à un nombre de régularisations en fin d'année très faible et abaissant l'obligation déclarative du contribuable. La limitation de la personnalisation de l'impôt présente l'avantage d'une très grande simplicité. Le législateur français aurait pu alors choisir de réformer les règles de calcul de l'impôt et d'abaisser le niveau de personnalisation de l'impôt sur le revenu¹¹⁶⁸. Effectivement, il convient de préciser que certains pays ont choisi de ne pas tenir compte des charges de famille lors du calcul de l'impôt. À la place, ils ont privilégié le

¹¹⁶⁵ Etude, *Le prélèvement à la source*, RFFP, fév. 2017, n° 137, p. 195.

¹¹⁶⁶ LEFEBVRE (D.), AUVIGNE (F.), *Rapport au gouvernement sur la fiscalité des ménages*, Paris, France, La documentation française, avril 2014, p. 44.

¹¹⁶⁷ CONSEIL DES IMPOTS, *L'impôt sur le revenu, onzième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 1990, p. 129.

¹¹⁶⁸ Nous étudions cette possibilité dans le chapitre suivant.

versement d'aides financières en fonction de chaque situation. D'autres pays tiennent compte de la situation familiale du contribuable lors du calcul de l'impôt. Trois systèmes sont alors utilisés par ces États. Tout d'abord, le crédit d'impôt consistant en une réduction d'impôt en fonction du nombre d'enfants à charge. Un abattement forfaitaire sur le revenu déduit du revenu imposable a également été choisi par des pays. Et enfin, le système du quotient familial¹¹⁶⁹. De même, pour les couples, certains États ont soit un système d'imposition conjointe, soit d'imposition séparée obligatoire, alors que d'autres laissent l'option au contribuable de choisir une imposition conjointe ou séparée¹¹⁷⁰.

506. Ainsi, dans l'optique d'une simplification de nature à assurer une bonne synchronisation de l'impôt avec le versement de revenus et la situation exacte du contribuable, il pourrait être envisagé de remplacer les différents mécanismes de personnalisation par d'autres, comme des aides ou des abattements.

2. Une limitation de la fiscalité dérogatoire

507. Nous l'avons vu, l'impôt sur le revenu français est un impôt à taux élevé dont l'assiette est étroite souffrant de nombreuses dérogations. Ces dernières sont des facteurs de complexité et d'opacité, mais nécessaires à l'acceptation de l'impôt par certains contribuables. Comparativement aux autres pays étudiés, l'impôt français est encombré de dispositions particulières qui rendent le système complexe avec une multitude de déductions, réductions ou crédits d'impôt. La déclaration à l'impôt sur le revenu en offre quelques beaux exemples. Cette différence entre les pays dépend d'un choix politique par rapport aux objectifs politique, économique et social de l'impôt¹¹⁷¹. L'impôt doit-il avoir une fonction purement fiscale ou au contraire avoir vocation à intervenir dans les différents aspects de la vie économique et sociale ?¹¹⁷²

508. Les États sont en effet influencés par l'efficacité de l'impôt et par la perception qu'ont les contribuables de l'équité des systèmes fiscaux¹¹⁷³. L'imposition devient rapidement plus complexe lorsqu'elle est également utilisée pour redistribuer les revenus et comme instrument

¹¹⁶⁹ MARINI (P.), *Rapport d'information sur la concurrence fiscale en Europe*, n°483, 1999, 213 p.

¹¹⁷⁰ COLLOMBET (C.), *Focus : La fiscalité familiale en Europe*, Informations sociales, 2013, n° 175, p. 114.

¹¹⁷¹ ORSONI (G.), *Prélèvement fiscal ou recours à la dépense : un choix politique ?*, in « Refonder l'impôt sur le revenu ? » VAPAILLE (L.) (dir.), l'Harmattan, p. 73.

¹¹⁷² ORSONI (G.), *L'évolution de la notion d'impôt*, thèse, Université d'Aix-Marseille, p. 553.

¹¹⁷³ MOREL (N.), TOUZET (C.), ZEMMOUR (M.), *Fiscal welfare : le rôle des niches socio-fiscales dans la protection sociale en Europe*, Revue française socio-économique, 2020, hors-série, p. 181.

d'octroi d'avantages fiscaux à des groupes spécifiques ou pour encourager certains comportements¹¹⁷⁴. La portée du choix qui s'offre aux décideurs publics a alors également une incidence sur l'utilité du prélèvement à la source de l'impôt. En effet, l'efficacité du système de la retenue à la source varie selon l'importance des dépenses fiscales souhaitée par les pays.

509. « *La France se singularise par un nombre élevé de dépenses fiscales. Le Royaume-Uni compte ainsi environ deux fois moins de dépenses fiscales* »¹¹⁷⁵. La faiblesse du poids des dépenses fiscales au Royaume-Uni permet une simplicité de la retenue à la source de l'impôt. Les contribuables britanniques ne peuvent bénéficier que d'un nombre limité de dépenses fiscales, destinées à réduire leur imposition. L'amplitude des réductions d'impôts a fait l'objet de débats¹¹⁷⁶. Le recours pour le contribuable à des réductions d'impôts est limité. Les dépenses fiscales en matière d'impôt sur le revenu sont réduites pour garantir une logique de progressivité de l'impôt. L'imputation de réductions ou l'octroi de crédits d'impôt existent principalement pour les dépenses ou les situations récurrentes. C'est ainsi qu'ils peuvent être pris en compte par la retenue à la source de l'impôt durant l'année courante. Cette possibilité est un gage d'efficacité de la technique du prélèvement à la source, puisqu'elle limite les risques de régularisations. Ce système fiscal se distingue par la simplicité des règles qui garantit une bonne application du prélèvement à la source et facilite la gestion de l'impôt.

510. Il serait donc peut-être souhaitable de repenser l'importance des dépenses fiscales en France¹¹⁷⁷, afin d'assurer une contemporanéité de l'impôt grâce au prélèvement à la source. En effet, le véritable montant de l'impôt n'est déterminé qu'une fois la totalité des revenus perçus durant l'année est connue. Il doit également intégrer l'impact de la situation du foyer fiscal et l'ensemble des réductions et crédits d'impôt. Le taux effectif de l'impôt ne peut être arrêté qu'à l'issue de l'année, notamment en raison de la multiplicité des dépenses fiscales. La réduction de ces dépenses permettrait l'établissement d'un taux moyen d'imposition bien plus représentatif du taux effectif qui n'est connu qu'après le dépôt de la déclaration fiscale.

¹¹⁷⁴ POLLARD (J.), *L'action publique par les niches fiscales*, in « Gouverner (par) les finances publiques » BEZES (P.) et SINE (A.) (dir.), Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 263, OCDE, *Vers un système fiscal plus efficient*, Études économiques de l'OCDE 2007, n° 8, p. 119.

¹¹⁷⁵ CONSEIL DES IMPOTS, *La fiscalité dérogatoire, pour un réexamen des dépenses fiscales, Vingt et unième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2003, 324 p.

¹¹⁷⁶ CONSEIL DES IMPOTS, *ibid*, *Les dépenses fiscales au Royaume-Uni*, Annexe, 2003, p. 78.

¹¹⁷⁷ PICHET (E.), *Contribution à une théorie de la dépense fiscale, pour la réforme du système français des « niches fiscales »*, Droit fiscal, 5 avril 2012, n° 14, p. 242.

511. Des arguments plaident donc en faveur d'un impôt sur le revenu avec des règles d'imposition plus simples pour une meilleure contemporanéité de l'impôt. La simplicité de l'impôt est une condition, non pas nécessaire, mais préférable au succès du prélèvement à la source¹¹⁷⁸. Par conséquent, ceci semble impliquer de réussir à limiter la personnalisation de l'impôt et à réduire le nombre d'abattements, déductions, réductions ou crédits d'impôt¹¹⁷⁹. Cela permettrait un calcul de l'impôt réalisé en temps réel et un recouvrement contemporain idéal dont l'impact serait très positif pour le système fiscal¹¹⁸⁰.

SECTION 2 : DES EFFETS PERMETTANT DE RELÉGITIMER L'IMPÔT

512. Considéré par ses pairs comme le père de l'économie politique, Adam SMITH dégage, en 1776 dans son ouvrage « *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* », quatre maximes représentant les qualités essentielles d'un impôt¹¹⁸¹. Selon lui, outre la lisibilité et la stabilité devant caractériser la règle de droit, quatre principes doivent être respectés par tout système d'imposition afin d'assurer sa légitimité et d'en assurer son efficacité¹¹⁸².

513. La première est celle de l'égalité : « *les sujets d'un État doivent contribuer au soutien du gouvernement, chacun le plus possible en proportion de ses facultés, c'est-à-dire en proportion du revenu dont il jouit sous la protection de l'État* ». La deuxième porte la certitude : « *la taxe ou portion d'impôt que chaque individu est tenu de payer doit être certaine et non arbitraire* ». La troisième maxime relève de la commodité : « *tout impôt doit être perçu à l'époque et selon le mode que l'on peut présumer les moins gênants pour le contribuable* ». Et, enfin, la quatrième relève de l'économie : « *Tout impôt doit être conçu de manière à ce qu'il fasse sortir des mains du peuple le moins d'argent possible au-delà de ce qui entre dans le*

¹¹⁷⁸ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 62.

¹¹⁷⁹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DESMETTRE (S.), *Rapport particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, Paris, La Documentation française, fév. 2012, p. 88.

¹¹⁸⁰ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p.126.

¹¹⁸¹ SMITH (A.), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776, livre V, chapitre II, éd. traduite en 1881 par GARNIER (G.) à partir de l'édition revue par BLANQUI (A.) en 1843, Paris, Gallimard, 1976, p. 122.

¹¹⁸² DELALANDE (N.), *Une brève histoire des débats sur le pouvoir incitatif de l'impôt (XVIIIe-XXIe siècle)*, in « *Gouverner les conduites* », DUBUISSON-QUELLIER (S.) (dir.), Paris, Presses de Sciences Po, coll. Académique, 2016, p. 59.

Trésor de l'État, et en même temps à ce qu'il tienne le moins longtemps possible cet argent hors des mains du peuple avant d'entrer dans ce Trésor »¹¹⁸³.

514. Comme nous l'avons vu précédemment, un prélèvement à la source « idéal » entraîne nécessairement une imposition frappant tous les types de revenus dont les règles d'assiette et de liquidation sont simples. Ainsi, il convient de nous demander, à travers le prisme de maximes d'Adam Smith semblant demeurer pleinement valables encore aujourd'hui, quels sont les effets d'un prélèvement à la source de l'impôt ?

515. Grâce à un tel prélèvement à la source, l'impôt va s'adapter immédiatement aux variations de revenus du contribuable et de ce fait, provoquer plusieurs conséquences aussi bien pour le contribuable que pour l'économie du pays. Effectivement, « *la simplification de la formalité de recouvrement est, comme la clarté en matière d'assiette, l'une des conditions de la bonne humeur du contribuable* »¹¹⁸⁴. Le prélèvement à la source provoque des effets psychologiques puisque le contribuable n'a plus l'impression de débourser une somme d'argent, augmentant alors le seuil de tolérance de celui-ci face à l'impôt (**§1**). Nous verrons également que cette technique vient limiter les difficultés de trésorerie qui résultent d'une baisse de revenu, créant alors un impact sur les finances publiques et l'économie et favorisant la légitimité de l'impôt (**§2**).

§1 Les effets psychologiques

516. Le prélèvement à la source est un « *mode de recouvrement relativement simple et indolore pour le contribuable favorisant l'acceptabilité de l'impôt* »¹¹⁸⁵. En effet, une imposition en temps « réel » rend l'impôt relativement indolore (A), entraînant une plus grande confiance en l'impôt pour les assujettis (B).

A. Une imposition moins douloreuse

517. Le prélèvement à la source entraîne un assouplissement de la vigilance du contribuable. La commodité du recouvrement augmente alors le seuil de tolérance des contribuables (1).

¹¹⁸³ LUBOCHINSKY (C.), *Adam Smith : Fiscalité : les bons principes*, La tribune de l'été, Cercle des économistes, juil. 2011, p. 22.

¹¹⁸⁴ LAUFENBURGER (H.), *Théorie économique et psychologique des finances publiques*, 5^e éd., t. 1, Paris, Sirey, 1956, p. 187.

¹¹⁸⁵ WASERMAN (F.), *Les finances publiques*, Paris, La Documentation française, 18 avril 2018, p. 4.

L’impôt devient insensible, ce qui peut servir d’outil pour le législateur de modifier les règles d’imposition, sans crainte d’une contestation (2).

1. La commodité du prélèvement fiscal

518. Selon Adam SMITH, l’État a tout intérêt à donner au contribuable toutes les facultés d’acquitter l’impôt. L’impôt doit être perçu « *à l’époque à laquelle il est à présumer que le contribuable peut plus commodément l’acquitter, ou quand il est le plus vraisemblable qu’il a de quoi le payer* »¹¹⁸⁶. L’objectif est de faire en sorte que le contribuable puisse accomplir ses obligations fiscales dans les conditions les plus commodes possible¹¹⁸⁷. Avec la mise en place du prélèvement à la source à l’impôt sur le revenu, il apparaît que cette maxime vieille de deux siècles n’a rien perdu de son actualité¹¹⁸⁸. Elle est au cœur même de la psychologie du système du prélèvement à la source. En théorie, la commodité du prélèvement à la source tend à faire disparaître le poids de l’impôt sur le revenu à la fois par la dispense des obligations déclaratives pour le contribuable assujetti à l’impôt, par la délégation du paiement de l’impôt au tiers, ainsi que par l’acquittement par douzième du montant de l’impôt.

519. Dès la fin des années 1980 où la déclaration préremplie n’existait pas encore¹¹⁸⁹, plusieurs études ont analysé la psychologie des contribuables face à leur déclaration de revenus et la manière dont ils s’en acquittent. Jean DUBERGE a montré que deux tiers des contribuables éprouvent « *des craintes à la pensée d’avoir à déclarer leurs revenus* »¹¹⁹⁰ et que 60 % considèrent que le paiement de l’impôt n’est pas la chose la plus désagréable et citent plutôt la complexité de la déclaration et la peur de se tromper¹¹⁹¹. Il préconisait en 1990 la mise en place d’une déclaration simplifiée « moins indigeste ». La déclaration fiscale est un ensemble de démarches d’autant plus coûteuses pour le contribuable que l’impôt et son calcul sont complexes¹¹⁹². En 2002, le Conseil des impôts révélait dans un rapport que les contribuables

¹¹⁸⁶ SMITH (A.), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776, livre V, chapitre II, éd. traduite en 1881 par GARNIER (G.) à partir de l’édition revue par BLANQUI (A.) en 1843, Paris, Gallimard, 1976, p. 122.

¹¹⁸⁷ COCHETEUX (P.), *Impôt sur le revenu et déclaration préremplie : plus de communication, moins de droit ?*, Droit fiscal, 11 mai 2006, n° 19, p. 19.

¹¹⁸⁸ DUBERGE (J.), *Les Français face à l’impôt, Essai de psychologie fiscale*, Paris, LGDJ, 1990, p. 26.

¹¹⁸⁹ L’administration fiscale a mis en place la déclaration préremplie en 2006, ayant pour objectif d’aider les contribuables à gagner du temps lorsqu’ils effectuent leur déclaration et de les aider à respecter le calendrier de déclaration fiscale mis en place chaque année.

¹¹⁹⁰ DUBERGE (J.), *ibid*, p. 108.

¹¹⁹¹ DUBERGE (J.), *L’évolution des comportements des contribuables face à la déclaration des revenus : analyse psychosociale*, RFFP, 1987, n° 18, p. 30-53.

¹¹⁹² BAZART (C.), *Fiscalité : Une affaire de psychologie et de morale*, Problèmes Économiques, mars 2016, p. 20.

consacraient en moyenne deux heures de leur temps pour établir leur déclaration à l'impôt sur le revenu et qu'un quart d'entre eux se faisait assister, entraînant une réticence à l'impôt et un sentiment de défiance envers l'Administration fiscale¹¹⁹³. De plus, des enquêtes ont ainsi montré que les assujettis à l'impôt restent généralement passifs face à l'impôt jusqu'au moment où il devient visible, comme pendant la période de déclaration de l'impôt sur le revenu¹¹⁹⁴. Ainsi, en l'absence de tous les désagréments inhérents à la déclaration de revenus, le paiement de l'impôt deviendrait presque occulte pour le contribuable. « *L'ensemble des difficultés liées à la complexité des procédures déclaratives peut être résolu par un système de retenue à la source sur les revenus de l'année courante* »¹¹⁹⁵. Le Conseil des prélèvements obligatoires souligne en effet que ce mode de recouvrement laisse à penser une simplification des démarches administratives des contribuables¹¹⁹⁶. Le prélèvement à la source constitue donc en théorie une simplicité déclarative. Une conception utopique avec une législation fiscale simple et un système de retenue correctement ajusté supposerait une dispense des obligations déclaratives, venant faire disparaître l'impôt dans ses formes les plus visibles¹¹⁹⁷.

520. Aujourd'hui, il faut rappeler que l'impôt sur le revenu demeure déclaratif en dépit du prélèvement à la source¹¹⁹⁸. La tenue de cette obligation pour le contribuable ne rend pas invisible l'impôt. Cependant, force est de constater que la mise en place depuis la loi de finances pour 2020 d'une déclaration tacite de revenus confirme bien la volonté de faire disparaître l'impôt aux yeux du contribuable. En effet, certains contribuables dont les revenus sont tous déclarés par des tiers n'apportant aucune rectification à leur déclaration préremplie dans les délais prévus sont réputés avoir tacitement déclaré leurs revenus. « *Grâce à ce mécanisme, l'impôt est davantage indolore* »¹¹⁹⁹. Un tel système vient alors faire disparaître l'impôt dans ses formes les plus visibles.

521. Dans le même sens, l'idée de commodité se trouve dans la délégation du recouvrement de l'impôt à un tiers. En effet, cette technique crée une sorte de distorsion dans la vision du

¹¹⁹³ CONSEIL DES IMPOTS, *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale. Vingtième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2002, p. 23.

¹¹⁹⁴ LEROY (M.), *Observations conclusives : trois leçons de sociologie fiscale*, LPA, 12 avril 2007, n° 07418, p. 73.

¹¹⁹⁵ CHAMPSAUR (P.), BERT (T.), *Mission 2003 : construire ensemble le service public de demain, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*, La Documentation française, janv. 2000.

¹¹⁹⁶ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 37.

¹¹⁹⁷ BOUVIER (M.), *L'impôt sans citoyen ?*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2019, p. 121.

¹¹⁹⁸ CGI, art. 170, I, al. 1^{er}.

¹¹⁹⁹ DOUET (F.), *Anti-manuel de psychologie fiscale : Technique de plumaison des contribuables sans trop les faire crier*, Paris, Enrick B. Éditions, 2020, p. 43-44.

contribuable vis-à-vis du poids de son impôt. Le « fardeau » est déplacé vers d'autres contribuables. Déjà, la mise en place en 2006 de la déclaration préremplie de revenus des salaires et allocations, déclarés par les employeurs et les organismes sociaux, a allégé les obligations d'une grande partie des contribuables¹²⁰⁰. Cette déclaration a reporté sur l'administration fiscale et sur les employeurs le poids de la déclaration. Cette réforme allait dans le sens d'une invisibilité contemporaine de l'impôt, puisque très peu de contribuables vérifient l'exactitude des montants déclarés¹²⁰¹. Par exemple, le salarié désireux de vérifier l'exactitude des montants déclarés est obligé d'additionner l'ensemble des montants imposables inscrits sur ses fiches de paie perçus au cours de l'année. Or, un rapport rendu en 2015 constatait que les fiches de paie en France sont devenues illisibles même pour les salariés eux-mêmes¹²⁰². En pratique, cette vérification par le salarié ne va donc pas se faire de manière précise, mais plutôt globale, puisque la complexité de sa fiche de paie va le décourager. Il va simplement vérifier la cohérence du montant déclaré.

522. La mise en place d'un prélèvement à la source à l'impôt sur revenu confirme cette idée de rendre moins perceptible la charge fiscale effective et donc de la rendre moins douloureuse, puisqu'une partie de celle-ci est transférée vers une autre personne. En effet, le contribuable mesure mieux le montant de l'impôt en accomplissant lui-même le paiement. L'impact psychologique n'est pas le même lorsque le contribuable est obligé de retirer de l'argent de son compte pour payer ses impôts¹²⁰³. Avant la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, il était obligé de rétrocéder une somme d'argent au Trésor pour payer son impôt. Cependant, il est évident qu'il est plus compliqué de rendre ce qui a déjà été perçu comme si en que de ne jamais le recevoir. Cette rétrocession pouvait donc être ressentie par le contribuable comme une épreuve, une souffrance. Or, un prélèvement à la source ajusté en temps réel le plus efficacement permet d'éviter ces écueils. Il supprime les rétrocessions et diminue ainsi les risques de frustration. Prélever l'impôt en amont du versement du revenu ne permet pas au contribuable d'appréhender la charge fiscale. Une fois devenu l'élément du revenu, l'impôt « *disparaît comme réalité évidente et comme symbole d'un mode d'être en société* »¹²⁰⁴. La réception d'un revenu « net » de tout impôt rend moins perceptible par le contribuable l'effort

¹²⁰⁰ V. Partie II, Titre II, Chap. 1, Sect. 1.

¹²⁰¹ COCHETEUX (P.), *Impôt sur le revenu et déclaration préremplie : plus de communication, moins de droit ?*, Droit fiscal, 11 mai 2006, n° 19, p. 19.

¹²⁰² JEANNET (A.), *Pour une clarification du bulletin de paie*, Rapport au ministère du travail, 27 juil. 2015, p. 69.

¹²⁰³ BAZART (C.), *Fiscalité : Une affaire de psychologie et de morale*, Problèmes Économiques, mars 2016, p. 20.

¹²⁰⁴ BOUVIER (M.), *L'impôt sans citoyen ?*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2019, p. 122.

fiscal¹²⁰⁵. Le prélèvement à la source de l'impôt entraîne pour le contribuable un revenu immédiatement disponible, consommable ou épargnable. L'impôt est alors insensible.

523. En outre, le fractionnement du paiement de l'impôt sur plusieurs mois le rend plus supportable. Effectivement, l'individu qui doit acquitter plusieurs petits paiements d'impôts sous-estime le montant total qu'il aura versé¹²⁰⁶. Auparavant, la possibilité d'une mensualisation de l'impôt sur le revenu consistant à payer son impôt chaque mois sur dix mois, comme alternative au paiement en tiers provisionnels, permettait déjà de se rapprocher de cet objectif¹²⁰⁷. Un prélèvement à la source de l'impôt pendant les douze mois de l'année atténue les risques de résistance à l'impôt¹²⁰⁸. Le contribuable n'est plus contraint d'anticiper une épargne « fiscale ». Il ne se retrouve plus face à une note d'impôt importante durant l'été. Il a désormais plus de confort pour payer l'impôt au fur et à mesure, mois après mois et, le montant de l'impôt payé semble alors moins disproportionné.

524. En conséquence, la mise en place du prélèvement à la source à l'impôt confirme une tendance à rendre l'impôt indolore. Sa commodité crée une « anesthésie fiscale », dont l'objectif pourrait être de modifier l'imposition des revenus des personnes physiques.

2. *Un atout pour modifier l'imposition*

525. En diminuant ses « efforts », le contribuable est « anesthésié » et il peut même ne plus sentir le poids de sa contribution. Ce sentiment peut permettre au législateur de modifier l'impôt en l'augmentant ou en le diminuant. Un mode de recouvrement commode permet donc de donner l'impression au contribuable de ne plus payer l'impôt. C'est pourquoi, dans « *L'esprit des lois* », Montesquieu favorise toujours les dispositions les moins contraignantes et les plus acceptables¹²⁰⁹. Il prône dans le sens des impôts indirects. Il préfère « *les taxes sur les marchandises à celle sur les personnes, car elles sont plus douloureuses* »¹²¹⁰. Une différence psychologique importante existe en théorie entre les impôts directs et indirects.

¹²⁰⁵ COCHETEUX (P.), *Impôt sur le revenu et déclaration préremplie : plus de communication, moins de droit ?*, Droit fiscal, 11 mai 2006, n° 19, p. 19.

¹²⁰⁶ LEROY (M.), *L'impôt, l'État et la société la sociologie fiscale de la démocratie interventionniste*, Paris, Economica, 2010, p. 251.

¹²⁰⁷ V. Introduction.

¹²⁰⁸ CGI, 204 F.

¹²⁰⁹ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* (1758), Paris, Garnier, 1980, p. 234.

¹²¹⁰ DELSOL (J.-P.), *L'injustice fiscale ou abus de bien commun*, Paris, Desclée de Brouwer, 2016, p. 301.

526. Effectivement, tout d'abord, la meilleure illustration pour démontrer l'utilité d'une imposition peu douloureuse est celle des impôts indirects. Ceux-ci sont réglés à l'occasion d'opérations administratives ou économiques. Ils sont supportés par les personnes qui le paient dans les prix des biens ou des services. Par exemple la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un impôt indirect constituant aujourd'hui environ 45 % du budget de l'État en 2020¹²¹¹. Crée en 1954, elle frappe en principe tous les biens et les services consommés ou utilisés en France, qu'ils soient d'origine nationale ou étrangère¹²¹². Or, durant presque soixante-dix ans, pour répondre à des intérêts plus ou moins sectoriels, les décideurs publics n'ont fait que varier les taux de la TVA¹²¹³. En raison de son assiette large, la hausse d'un seul d'un point de son taux suffit à augmenter de plusieurs milliards d'euros les recettes de l'État, sans avoir de réelles conséquences sur la consommation. « *Un point de taux normal représente 6 milliards d'euros, un point de taux réduit 2 milliards d'euros [...] C'est pourquoi à chaque allègement d'une autre imposition, pointe la tentation de la remplacer par quelques points supplémentaires de TVA* »¹²¹⁴. Son mode de recouvrement en fait un outil indolore pour l'assujetti. Le redevable légal de l'impôt sert d'intermédiaire. Il va le collecter auprès de l'assujetti pour le reverser ensuite à l'administration fiscale¹²¹⁵. Ce principe facilite le recouvrement de l'impôt pour le consommateur du bien ou du service, qui n'a pas clairement conscience de payer l'impôt. Les hausses de TVA ont donc été jusqu'alors très peu contestées¹²¹⁶, puisque leurs charges fiscales sont plus discrètes que les autres impositions et donc moins douloureuses pour les contribuables.

527. De même, s'agissant des impôts directs, ils sont en principe supportés par les personnes assujetties à l'impôt, dont l'identité est connue de l'administration fiscale. Ils sont généralement recouvrés par titre exécutoire, appelé le « rôle »¹²¹⁷. Ce sont, par exemple, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, l'impôt de solidarité sur la fortune, etc. Les impôts directs sont en principe plus visibles et ressentis plus douloureusement que les impôts indirects, car ils frappent directement les revenus détenus par le contribuable. Cependant, une retenue à la source de

¹²¹¹ Soit deux fois plus que l'impôt sur le revenu et près de trois fois plus que l'impôt sur les sociétés, INSEE, Budget général de l'État pour l'année 2020.

¹²¹² Loi n° 54-404 du 10 avril 1954 portant réforme fiscale, JORF du 11 avril 1954, p. 4509.

¹²¹³ En France, les dernières modifications de taux de TVA sont intervenues au 1^{er} janv. 2014, conformément à l'art. 68 de la loi n° 2012-1510 du 29 déc. 2012, modifié par l'article 6 de la loi de finances pour 2014 : passage de 19,6 à 20 % du taux normal et 7 à 10 % du taux intermédiaire.

¹²¹⁴ BENOIT (J.), *La TVA, impôt de tous les ressentiments ?*, Après-demain, 2014, n° 29, p. 22.

¹²¹⁵ LAMARQUE (J.), NEGRIN (O.) et AYRAULT (L.), *Droit fiscal général*, 4^e éd., Paris, France, LexisNexis, 2016, p. 807.

¹²¹⁶ SERVANS (J.-N.), *Le piège de la TVA : injuste, indolore et non consentie*, Génération libre, mars 2015.

¹²¹⁷ COLLET (M.), *Droit fiscal*, 9^e éd., Paris, France, PUF, 2021, p. 32.

l'impôt peut modifier considérablement la perception du contribuable sur un impôt direct afin de permettre son acceptation en cas de hausse de celui-ci.

528. Le meilleur exemple pour le démontrer est celui de contribution sociale généralisée (CSG). Créée en 1991 pour le financement de la sécurité sociale¹²¹⁸, avec un taux initialement de 1,1 %, la CSG s'élève aujourd'hui à 9,2 % sur les salaires. Elle a donc connu une hausse de plus de 700 %. Cet impôt frappe la plupart des revenus et est ainsi payé par tous les contribuables, même les plus modestes. Lors de sa création, son recouvrement a été confié aux organismes déjà chargés de collecter des cotisations¹²¹⁹. Cette formule permettait de faire recouvrer l'essentiel de la CSG par voie de retenue à la source. La CSG est aujourd'hui toujours prélevée à la source¹²²⁰. Le législateur a réussi au fil des années à augmenter son taux sans créer un réel mouvement de révolte de la part des contribuables¹²²¹. Dès juillet 1993 pourtant, celui-ci est passé de 1,1 % à 2,4 % et n'a cessé d'augmenter sans rencontrer de virulentes oppositions. La dernière contestation que nous pouvons relever est celle des retraités concernant la dernière hausse de la CSG. En effet, le 1^{er} janvier 2018, cet impôt a augmenté de 1,7 % sur proposition du gouvernement¹²²². Le taux prélevé sur les salaires bruts est passé de 7,5 % à 9,2 %. En contrepartie, les salariés bénéficient d'une baisse des charges salariales prélevées sur leurs salaires bruts depuis le début d'année, qui a eu pour effet de leur créer un gain sur leurs salaires nets. L'objectif annoncé par le gouvernement était d'établir une politique destinée à favoriser le travail¹²²³. En revanche, les retraités étaient les grands perdants de cette hausse. Le taux dont doivent s'acquitter les retraités est passé de 6,6 % à 8,3 % et ces derniers n'ont obtenu aucune contrepartie directe¹²²⁴. Face à un mouvement de grogne de ces derniers, et en même temps, des « gilets jaunes »¹²²⁵, le législateur a purement et simplement supprimé cette hausse pour les

¹²¹⁸ V. Introduction ; Loi n° 90-1168 du 29 déc. 1990 de finances pour 1991, JORF n°303 du 30 déc. 1990, p. 14679.

¹²¹⁹ CONSEIL DES IMPOTS, *La contribution sociale généralisée, seizième rapport au Président de la République*, Paris, France, la Documentation française, 1995, p. 170.

¹²²⁰ Sauf dans les cas où il y a impossibilité, par exemple faute de tiers-payant ou parce que le tiers-payant n'est pas équipé pour effectuer lui-même le prélèvement. Au total, 97 % du produit de la CSG est recouvré par retenues à la source ou par voie de paiement spontané.

¹²²¹ GOUADAIN (D.), *La fiscalité directe sur le revenu des ménages sur les voies de la singularité vers un nouveau modèle de référence ?*, Droit fiscal, 16 oct. 1996, n° 42, p. 180.

¹²²² Loi n°2017-1836 du 30 déc. 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018, JORF n°305 du 31 déc. 2017, art. 8.

¹²²³ PICHEZ (E.), *La doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat à l'épreuve des réalités sociales*, Droit fiscal, 24 janv. 2019, n° 4, p. 119.

¹²²⁴ L'exécutif misait sur la suppression progressive de la taxe d'habitation, censée compenser la hausse de la CSG pour une partie des retraités concernés.

¹²²⁵ Les sondages relevaient tous une baisse de la popularité d'Emmanuel Macron et du Premier ministre Edouard Philippe, mettaient aussi en exergue un décrochage plus prononcé chez les retraités : Ex. : Sondage IPOS 2018 sur la popularité du pouvoir exécutif.

retraités dont le revenu fiscal de référence de 2017 est supérieur à 14 549 euros pour la première part majorée de 3 884 euros par demi-part et 22 580 euros pour la première part majorée de 6 028 euros par demi-part¹²²⁶. Ainsi dès le 1^{er} janvier 2019, environ cinq millions de retraités reviendront au taux en vigueur avant 2018 soit 6,6 %. Cependant, 60 % des retraités tout de même, soit environ huit millions de personnes, se sont retrouvés pénalisés par cette augmentation, sans que ces derniers ne se soient révoltés depuis. La contribution sociale généralisée, initialement imaginée comme un tout petit impôt de solidarité, est donc devenue l'un des impôts les plus importants. Même s'il s'agit d'un impôt direct, grâce à son mode de recouvrement, ses augmentations successives ont été moins douloureuses que celles de l'impôt sur le revenu. Il rend moins perceptible par le contribuable l'effort fiscal.

529. Par conséquent, une retenue à la source à l'impôt sur le revenu constitue l'occasion de modifier l'impôt en évitant une « levée de boucliers ». Le caractère indolore, induit par le prélèvement à la source, diminue l'éventuelle répercussion d'une augmentation ou d'une refonte totale de l'imposition.

B. Une imposition mieux acceptée

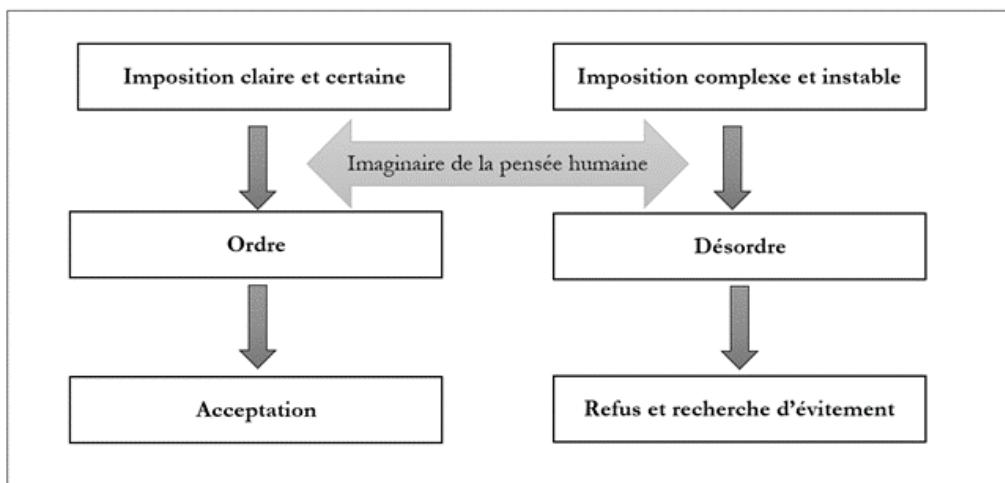
530. Le prélèvement à la source de l'impôt a également un impact important sur la confiance qu'a le contribuable en l'impôt. Redéfinir les facteurs de la légitimité de l'impôt grâce au prélèvement à la source n'est pas simple. Le sentiment « d'injustice » de l'impôt est, dans une écrasante majorité des cas, lié à son image peu visible. Le prélèvement à la source serait donc une première avancée pour que l'impôt ne soit plus vécu comme une contrainte, mais comme une contribution citoyenne librement consentie et permettant de rendre l'impôt plus compréhensible. En effet, paradoxalement, alors que le prélèvement à la source rend moins visible la charge fiscale auprès du contribuable, sa clarté entraîne un impôt mieux accepté (1), renforçant alors sa légitimité (2).

1. Une acceptabilité tacite de l'impôt

531. Pour SPINOZA, les hommes appellent les choses ordonnées quand elles correspondent à leur attente et rejettent les désordonnées. Ils admirent l'ordre et rejettent le désordre. L'ordre est ce qui plaît à l'imagination. L'esprit humain fuit le désordre qui lui cause des souffrances.

¹²²⁶ Loi n° 2018-1203 du 22 déc. 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019, JOFR n° 0297 du 23 déc. 2018, p. 4566.

Il va alors chercher à les apaiser en l'évitant¹²²⁷. Ainsi, un être humain n'approuvera que les liens imaginaires jugés suffisamment cohérents et ordonnés¹²²⁸. Pour accepter une idée ou une chose, la raison recherche donc l'ordre, l'harmonie et la cohérence de celle-ci. L'esprit humain doit pouvoir déterminer un ordre établi pour apprécier sa liberté et ainsi, accepter le pouvoir étatique¹²²⁹. Cependant, quand l'Homme ne peut percevoir la cohérence, la stabilité et la clarté de ce que l'État lui impose, il devient pour lui rationnel et naturel d'organiser une opposition. Le but est alors d'essayer de déplacer une partie du fardeau¹²³⁰. Ainsi, si nous transposons cette théorie à la matière fiscale, l'impôt, pour être accepté doit créer chez l'Homme un sentiment de cohérence et d'ordre. MONTESQUIEU considérait l'Homme comme un être raisonnable. De ce fait, il arguait déjà en 1748 que l'imposition doit être établie de manière simple, transparente et compréhensible : « *il faut qu'il ne puisse y avoir d'équivoques sur rien* »¹²³¹. De même, selon la deuxième maxime d'Adam SMITH, « *l'époque du paiement, le mode de paiement, la somme à payer, tout doit être clair* » pour le contribuable, « *la taxe ou portion d'impôt que chaque individu est tenu de payer doit être certaine et non arbitraire* ». Les deux auteurs visent ainsi la nécessité du caractère certain et clair du système fiscal.



Source : Analyse schématique des pensées de SPINOZA, MONTESQUIEU et SMITH

¹²²⁷ SPINOZA (B.), *Éthique*, trad. Pautrat (B.), Paris, Seuil, 2010, p. 242.

¹²²⁸ SMITH (A.), *Théorie des sentiments moraux*, livre IV, 1759, Ed. trad. par GAUTIER (C.), Paris, PUF, 2014, p. 252.

¹²²⁹ HAURIOU (M.), *Le pouvoir, l'ordre, la liberté et les erreurs des systèmes objectivistes*, Revue de Métaphysique et de Morale, 1928, n°2, p. 193.

¹²³⁰ BOYER (J.-D.), *Adam Smith Problem ou problème des sciences sociales ? Détour par l'anthropologie d'Adam Smith*, Revue Française de Socio-Économie, 2009, n°3, p. 37.

¹²³¹ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* (1758), Paris, Garnier, 1980, p. 312.

532. Pour prévenir la fraude ou l'évasion fiscale et pour mieux faire accepter l'impôt, la loi fiscale doit donc être « *compréhensible, accessible et intelligible* »¹²³². À défaut, elle peut entraîner des craintes de la part du contribuable, engendrant des animosités. L'incertitude et l'opacité de l'imposition créent le désordre et favorisent la fraude et l'insolence¹²³³. L'objectif de clarté et de certitude de la loi fiscale est devenu, en 2005, un objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Le Conseil Constitutionnel a jugé qu'en matière fiscale « *la loi, lorsqu'elle atteint un niveau de complexité tel qu'elle devient inintelligible pour le citoyen, méconnaît l'article 14 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel : « 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 »*¹²³⁴. Selon la définition du Larousse, « *est intelligible ce qui peut être compris, ce qui est aisément à comprendre* »¹²³⁵. Une réforme fiscale ne doit donc pas seulement être lisible et stable, elle doit nécessairement ainsi être comprise par son destinataire, à savoir les contribuables¹²³⁶. Il faut entendre en ce sens une compréhension de l'impôt, concernant aussi bien son assiette, sa liquidation que son recouvrement.

533. Au regard du mécanisme du prélèvement à la source, nous pouvons constater que ce mode de recouvrement vise en théorie à « faciliter l'impôt » aux yeux du contribuable et donc à obtenir son acceptation tacite. Nous l'avons vu, la complexité de l'impôt fragilise le consentement des contribuables¹²³⁷. Dans l'hypothèse d'une retenue à la source à l'impôt sur le revenu, même si l'assiette et la liquidation de l'impôt demeurent inchangées, la clarté et la stabilité de son recouvrement donnent l'illusion d'une imposition simple et cohérente au contribuable. Du fait de la simplicité du prélèvement fiscal, son imaginaire lui donne une vision pratique de l'imposition. Il a donc le sentiment de la comprendre, évitant toute résistance à celle-ci. Dans le cas contraire, le contribuable refuse l'impôt et essaie de dissimuler ses revenus

¹²³² ORSONI (G.), *La réactivité de la gestion, facteur de lisibilité de l'impôt ? (Pour une meilleure lisibilité de l'impôt : quelques pistes)*, RFFP, nov. 2010, n° 112, p. 47.

¹²³³ LEROY (M.), *Sociologie du contribuable et évitement de l'impôt*, Archives Européennes de Sociologie, vol. 44, n° 2, Études critiques, 2003, p. 213.

¹²³⁴ Cons. const., n° 2005-530 DC du 29 déc. 2005, loi n° 2005-1719 du 30 déc. 2005 de finances pour 2006, JORF n°304 du 31 déc. 2005, p. 2597.

¹²³⁵ LAROUSSE, *Intangible*, Dictionnaire de la langue française, 2021

¹²³⁶ BEAUDET (C.), *Clarté, lisibilité, intelligibilité des textes : un état de la question et une proposition pédagogique*, Recherches en rédaction professionnelle, vol. 1, n°1, hiver 2001.

¹²³⁷ DUFREGNE (J.-P.), *Rapport d'information n°1699 sur la proposition de loi visant la justice fiscale par le rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune et le renforcement de la progressivité de l'impôt sur le revenu*, 2019, p. 7.

pour limiter ou diminuer sa charge fiscale. C'est pourquoi la lisibilité et la certitude qu'induit le prélèvement à la source conduisent à renforcer le principe du consentement à l'impôt et son corollaire, la légitimité du pouvoir fiscal. En effet, « *des recherches anthropologiques montrent que le consentement à l'impôt et son acceptation sont étroitement liées* »¹²³⁸.

2. Un atout pour renforcer le civisme fiscal

534. Une politique fiscale est une politique publique comme une autre¹²³⁹. Si elle perd de son efficacité, elle perd sa légitimité. La survie de notre démocratie dépend de son efficacité. Or, l'impôt ne jouit pas actuellement d'une bonne réputation. Force est de constater une véritable aversion à l'impôt résultant d'une pression fiscale record, rendue insupportable par le sentiment qu'il n'y a plus égalité devant l'impôt. Cependant, l'impôt *est indispensable pour couvrir les charges publiques afin d'assurer le bon fonctionnement de la démocratie qui garantit la sécurité des biens et des personnes et le libre exercice de leurs droits et libertés*¹²⁴⁰. Sans l'impôt et donc sans ressources, l'État ne peut assurer les fonctions qui lui sont dévolues.

535. En principe, le consentement au paiement de l'impôt sur le revenu résulte du fait que « *le contribuable mesure concrètement le niveau de l'impôt qu'il supporte, et qu'il a la possibilité de l'accepter en le payant spontanément, ou de le contester* »¹²⁴¹. Nous pourrions ainsi penser que le mécanisme du prélèvement à la source à l'impôt sur le revenu ne fait que diminuer le consentement au paiement de l'impôt, car il laisse à penser qu'il ébranle les relations que les contribuables entretiennent avec l'Administration fiscale. En effet, il prévoit que l'impôt soit versé par un tiers collecteur, affaiblissant alors la relation existante entre le contribuable et l'État, et l'impôt n'en est pas pour autant plus lisible. Mais en réalité, il n'en est rien. Le prélèvement à la source impacte considérablement le consentement du citoyen face à l'impôt. Un système de recouvrement simple et lisible améliore l'acceptation de l'impôt par les contribuables¹²⁴².

536. La complexité est source de contestations auprès de l'Administration fiscale. Elle crée un sentiment d'incertitude et de méfiance, entraînant une « *agressivité latente ou*

¹²³⁸ BOUVIER (M.), *L'impôt sans citoyen ?*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2019, p. 27.

¹²³⁹ TREMOULINAS (A.), *Comprendre la fiscalité*, Paris, Bréal, 2011, p. 73.

¹²⁴⁰ DELALANDE (N.), *Les batailles de l'impôt : consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2014, p. 4.

¹²⁴¹ BARRE (J.), STERDYNIAK (H.), VERDIER-MOLINIE (A.) ET WOLF (M.), *Table ronde : actualité et avenir du système fiscal français*, Droit fiscal, 16 mars 2017, n° 11, p. 202.

¹²⁴² CONSEIL DES PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 37.

manifeste »¹²⁴³. « *Payer l'impôt, c'est accepter un prélèvement obligatoire définitif et sans contrepartie directe* »¹²⁴⁴. Son caractère obligatoire implique un rapport d'autorité et pour soumettre les citoyens à cette autorité, elle doit être légitime. Cette légitimité renvoie directement au principe du consentement à l'impôt énoncé à l'article 14 de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il revient au citoyen de décider de l'impôt et d'y consentir librement à travers le Parlement qui vote la loi fiscale, conformément au principe de légalité prévu au cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution¹²⁴⁵. Cependant, même si le vote de la loi fiscale par le législateur garantit le respect du consentement à l'impôt, elle ne suffit pas à le faire accepter¹²⁴⁶. La légitimité de l'impôt ne repose plus seulement sur la base d'une construction constitutionnelle, mais essentiellement sur l'acceptabilité de l'impôt par les citoyens, qui peut être implicite ou explicite.

537. Le professeur Michel BOUVIER distingue le consentement à l'impôt du consentement de l'impôt¹²⁴⁷. Le premier se retrouve dans l'acceptation implicite du principe du prélèvement fiscal. En revanche, le second suppose que l'imposition soit explicitement acceptée par les assujettis. Il repose sur le principe selon lequel l'impôt ne peut être levé sans l'acceptation formelle des contribuables. Selon lui, le consentement joue désormais au niveau de la gestion administrative et non plus seulement au Parlement¹²⁴⁸. Le principe du consentement fiscal suppose donc une confiance dans le processus de décision politique, mais également un rapport réciproque de confiance entre les contribuables et l'Administration. Pour redonner toute sa légitimité à l'impôt, favoriser un environnement de confiance entre l'administration fiscale et les citoyens est une nécessité inéluctable. Il s'agit d'une confiance verticale.

538. Comme nous l'avons démontré, l'impôt sur le revenu en France est devenu illisible. Il est un instrument de politique sociale et familiale qui s'est progressivement construit depuis la Seconde Guerre mondiale sur des valeurs, des principes et des dispositifs toujours en œuvre¹²⁴⁹.

¹²⁴³ LAMBERT (T.), *Le contribuable face à l'administration fiscale*, in « Psychologie et science administrative », DRAI (R.) (dir.), Paris, PUF, actes de colloque du Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique, épistémologie et sciences sociales, 1985, p. 111.

¹²⁴⁴ BARILARI (A.), *Le consentement à l'impôt, fragile, mais indispensable aporie*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n°1, p. 27.

¹²⁴⁵ PEZET (F.), *Le caractère confiscatoire de l'impôt et les exigences constitutionnelles françaises*, Droit fiscal, 30 mai 2013, n° 22, p. 300.

¹²⁴⁶ DELALANDE (N.), *Le consentement à l'impôt en France : les contribuables, l'administration et le problème de la confiance*, Revue d'histoire moderne & contemporaine, 2009, n° 56, p. 135.

¹²⁴⁷ BOUVIER (M.), *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 14^e éd., Paris, LGDJ, 2020, p.130.

¹²⁴⁸ BOUVIER (M.), *Le nouveau civisme fiscal et légitimité du recouvrement de l'impôt*, RFFP, 2010, n°112, p.25.

¹²⁴⁹ CONSEIL DES IMPOTS, *L'imposition des revenus : dix-huitième rapport au Président de la République*, Paris, Direction des journaux officiels, 2000, p. 46.

Les contribuables soucieux de comprendre leur imposition sont confrontés à une grande complexité résultant de la multiplicité des assiettes imposables et des diverses règles de détermination de l'impôt. De ce fait, ils ne sont plus convaincus par sa logique et doutent de son efficacité. La complexité et l'illisibilité de la loi fiscale conduisent à porter atteinte au principe du consentement à l'impôt et à la légitimité du pouvoir fiscal¹²⁵⁰. Si la politique fiscale n'est pas perçue comme lisible et efficace, elle perd de sa légitimité, entraînant une perte de confiance du citoyen vis-à-vis de ses représentants.

539. D'après l'étude réalisée en 1990 portant notamment sur les relations qui s'établissent, à l'occasion de l'impôt, entre les contribuables et l'Administration fiscale, Jean DUBERGE fait ressortir que la dégradation des relations entre les contribuables et le fisc est liée en partie aux impôts devenus de plus en plus lourds et complexes¹²⁵¹. La nature même de l'impôt entraîne donc, pour le contribuable, un coût psychologique plus ou moins réduit, pouvant modifier la vision qu'il porte sur l'Administration fiscale. Un surcoût psychologique de l'impôt engendre une aggravation de ces relations. Dans le même sens, en 2002, le Conseil des impôts fait un lien direct avec la complexité de l'impôt et les relations entre le fisc et les contribuables. Il souligne que la norme fiscale n'est pas toujours suffisamment intelligible et propose, pour pallier cette difficulté, la mise en place d'une retenue à la source à l'impôt sur le revenu, affirmant que ce mécanisme constituerait en une simplification importante tant pour les contribuables que pour l'Administration¹²⁵².

540. Ainsi, par l'accomplissement automatique du contribuable de son obligation fiscale, le prélèvement à la source peut être vu comme une stratégie pour améliorer les relations entre l'administration et le contribuable. Il renforce la confiance de ce dernier en l'impôt et la légitimité du pouvoir fiscal. De fait, la possibilité d'être prélevé automatiquement et directement sur son revenu disponible réduit le coût de gestion de l'impôt pour le contribuable et suscite des réactions positives envers le fisc¹²⁵³. En effet, s'il existe une réelle contemporanéité entre l'impôt et la perception des revenus, le prélèvement à la source va engendrer une simplification de langage et va limiter les obligations déclaratives du contribuable.

¹²⁵⁰ ORSONI (G.), *La réactivité de la gestion, facteur de lisibilité de l'impôt ? (Pour une meilleure lisibilité de l'impôt : quelques pistes)*, RFFP, nov. 2010, n° 112, p. 47.

¹²⁵¹ DUBERGE (J.), *Les Français face à l'impôt, Essai de psychologie fiscale*, Paris, LGDJ, 1990, p. 155.

¹²⁵² CONSEIL DES IMPOTS, *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale. Vingtième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2002, p. 40.

¹²⁵³ CONSEIL DES IMPOTS, *ibid.*, p. 101.

541. Par conséquent, le mécanisme de la retenue à la source contribue donc à une relation apaisée entre l'Administration fiscale et les contribuables en permettant une collecte non contraignante de l'impôt¹²⁵⁴. Il s'agit d'une solution possible pour limiter les résistances au paiement de l'impôt¹²⁵⁵. En donnant l'illusion d'une imposition plus douce, il favorise une meilleure acceptabilité et un apaisement des relations entre le contribuable et l'administration fiscale. Seulement, ces effets psychologiques ont également des incidences sur l'activité économique du pays et les finances publiques.

§2 Les effets économiques et financiers

542. Le prélèvement à la source est un mode de recouvrement qui amplifie le jeu de stabilisateur automatique de l'impôt (A) et permet une meilleure maîtrise du système financier (B).

A. Une plus grande efficacité des effets stabilisateurs de l'impôt

543. Le prélèvement à la source de l'impôt ajusté au maximum en temps réel à la situation de chacun entraîne des effets évidents : il stabilise aussi bien l'économie (1) que les comportements (2).

1. L'assurance d'une stabilisation économique

544. En théorie, l'un des effets positifs du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu est son impact macroéconomique¹²⁵⁶. En effet, le prélèvement à la source va servir d'amortisseur des variations de l'activité économique en rapprochant l'encaissement des recettes de l'impôt sur le revenu de son fait générateur. Il renforce ainsi le rôle de stabilisateur automatique de l'impôt. « *La stabilisation automatique est la capacité des finances publiques à atténuer les conséquences des évènements conjoncturels sur l'activité* »¹²⁵⁷. Cet effet est le produit d'outils d'amortissement dont la fiscalité fait partie. Les prélèvements fiscaux diminuent dans une situation de récession et augmentent dans une phase d'expansion. Ils

¹²⁵⁴ URY (D.), *La discréction fiscale, une obligation déontologique majeure dans le contexte de la mise en place du prélèvement à la source*, Gestion & Finances Publiques, 2017, n° 1, p. 82.

¹²⁵⁵ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 37.

¹²⁵⁶ MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, 282 p.

¹²⁵⁷ ESPINOZA (R.), *Les stabilisateurs automatiques en France*, Économie & prévision, 2007, n° 177, p. 1.

stimulent automatiquement l'économie dans le premier cas et la freinent dans le second¹²⁵⁸. Selon les économistes, la stabilisation automatique est efficace quand la charge fiscale est proportionnelle à l'activité¹²⁵⁹. Ainsi, lorsqu'il y a une expansion de l'économie, les impôts augmentent avec la hausse de l'emploi et les prestations sociales diminuent avec le recul du chômage et inversement, en période de récession. Les variations des recettes fiscales permettent d'influencer les fluctuations de l'activité. Lorsque la charge fiscale est constante, elle est indépendante de l'activité et la stabilisation automatique est donc inexistante. Par ce mécanisme, la perte de revenus se traduit par un allégement de la pression fiscale¹²⁶⁰.

545.Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu assure une meilleure synchronisation de l'impôt aux fluctuations des revenus. S'il est « parfait », l'impôt étant prélevé sur l'année courante, il est calculé en temps réel et s'ajuste à toutes les fluctuations des revenus. Le Conseil des prélèvements obligatoires appelle ce phénomène un effet « d'assiette »¹²⁶¹. Le montant du prélèvement fiscal s'adapte aux variations des revenus afin de permettre une plus grande adaptabilité de l'impôt sur le revenu à la conjoncture économique. Un prélèvement ajusté au mieux à l'assiette ne peut qu'améliorer le rôle stabilisateur de l'impôt sur le revenu. Le montant de l'impôt, et donc la retenue à la source, est allégé en cas de décroissance et les recettes fiscales sont plus dynamiques en phase de croissance¹²⁶². De plus, l'effet stabilisateur de l'impôt sur le revenu prélevé à la source est d'autant plus important puisqu'il est progressif. Effectivement, le montant de l'impôt sur le revenu s'accroît en fonction du revenu. Ainsi, étant donné que son taux croît avec la base à laquelle il s'applique, son montant baisse plus vite que le revenu en cas de ralentissement économique et augmente plus rapidement en cas d'expansion¹²⁶³.

¹²⁵⁸ AYRAULT (J.-M.) ET MUET (P.-A.), *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2015, p. 50.

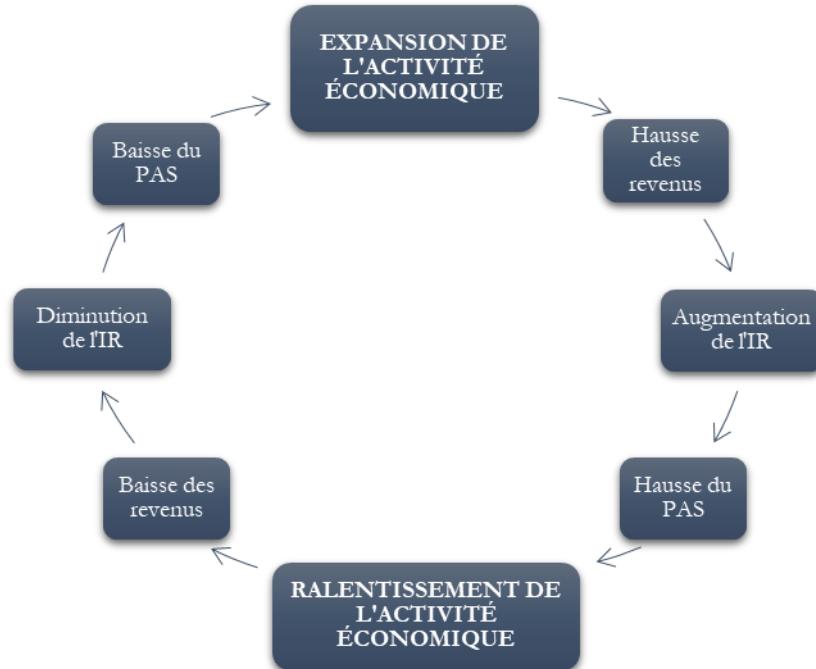
¹²⁵⁹ LEBARTY (J.), *Les stabilisateurs fiscaux automatiques*, Revue d'économie politique, 1965, Vol. 75, n°1 p.73 ; COTIS (J.-P), CREPON (B.), L'HORTY (Y.), MEARY (R.), MEARY (B.), *Les stabilisateurs automatiques sont-ils encore efficaces ? Le cas de la France dans les années quatre-vingt-dix*, Revue d'économie financière, n°45, janv. 1998, p. 95.

¹²⁶⁰ OCDE, *Perspectives économiques*, 2019, n°2.

¹²⁶¹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 105.

¹²⁶² MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, 282 p.

¹²⁶³ AYRAULT (J.-M.) ET MUET (P.-A.), *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2015, p. 51.



Circuit simplifié des effets stabilisateurs de l'impôt

546. Un ralentissement de l'activité économique entraîne automatiquement une diminution du prélèvement à la source liée à la baisse des revenus du contribuable. Symétriquement, une expansion de l'activité économique entraînerait une hausse des revenus et donc instantanément une augmentation de la retenue à la source. Dans le cas inverse, la retenue à la source de l'impôt serait moindre et permettrait de soutenir la relance pour la consommation¹²⁶⁴.

547. Avant la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, l'effet stabilisateur de l'impôt sur le revenu n'existe pas. En effet, le recouvrement de l'impôt s'appliquait sur une assiette constituée non pas l'année courante, mais l'année précédente. Ainsi, les foyers ayant subi en année N une perte de revenus voyaient leur pression fiscale inchangée, voire augmentée durant l'année du paiement de l'impôt¹²⁶⁵. En phase d'expansion économique, les recettes qui étaient le fruit de la reprise n'étaient donc perçues qu'un an plus tard. Inversement, le poids de l'impôt en période de récession était mécaniquement plus lourd, venant accentuer l'appauvrissement des contribuables. La mise en place du prélèvement à la source en 2019 a permis de réduire ce risque. Étant donné qu'il a supprimé le décalage d'un an existant auparavant, ce mode de recouvrement entraîne obligatoirement une amplification des

¹²⁶⁴ ESPINOZA (R.), *Les stabilisateurs automatiques en France*, Économie & prévision, 2007, n° 177, p. 1.

¹²⁶⁵ CONSEIL DES IMPOTS, *L'imposition des revenus : dix-huitième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2000, p. 71.

stabilisateurs automatiques de l'impôt. Cependant, cet avantage doit être relativisé du fait de la complexité de l'impôt sur le revenu.

548. Force est de constater que les effets stabilisateurs sont optimaux lorsque l'impôt est totalement en phase avec l'économie. Le lien est d'autant plus étroit si l'impôt retenu à la source correspond à l'impôt effectivement dû. Pour cela, le mécanisme doit limiter au maximum les régularisations a posteriori. Afin d'assurer une stabilité économique, les décalages importants entre les revenus perçus et le montant réel de l'imposition ne doivent pas exister. L'impôt tient compte en temps réel des variations de revenus. Le prélèvement fiscal ne doit pas être approximatif, mais déterminé de manière exacte.

549. De plus, pour effectivement apprécier l'effet de stabilisateur automatique de l'impôt, son poids dans l'économie doit être suffisamment conséquent, c'est-à-dire que l'impôt doit représenter une part importante des prélèvements obligatoires¹²⁶⁶. Or, nous avons vu dans la première partie que le prélèvement à la source tel que mis en place exige inévitablement des régularisations du fait de la nature même de l'imposition. De plus, en 2019, par exemple, l'impôt sur le revenu ne représentait seulement que 8,3 % du produit total des prélèvements obligatoires¹²⁶⁷. Il ne représente qu'une part très faible des recettes fiscales¹²⁶⁸. Une amplification de l'effet stabilisateur automatique découlant de l'institution d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu reste donc limitée : d'une part, « *compte tenu du faible poids de l'impôt sur le revenu* », et d'autre part, « *dans la mesure où le prélèvement à la source ne concerne pas l'ensemble des revenus et ne prend pas en compte des réductions et crédits d'impôt* »¹²⁶⁹. Ainsi, « *la plus grande réactivité de l'impôt sur le revenu aux variations de la conjoncture n'a qu'un impact limité au niveau macroéconomique* »¹²⁷⁰.

550. Le prélèvement à la source, impliquant la suppression du décalage d'un an entre la perception des revenus, joue également un rôle de stabilisateur social, impactant les comportements d'épargne et de consommation.

¹²⁶⁶ LURTON (M.), *Mesurer la pression fiscale*, Regards croisés sur l'économie, 2007, p. 66.

¹²⁶⁷ V. Annexe 8.

¹²⁶⁸ V. Tableau Partie I. Données OCDE, Tableau recettes fiscales des impôts sur le revenu.

¹²⁶⁹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 108.

¹²⁷⁰ MONTGOLFIER (M.), *Le prélèvement à la source : un choc de complexité*, Rapport d'information sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, n°98, 2 nov. 2016, p. 9.

2. L'assurance d'une stabilité des comportements

551. Selon la première maxime d'Adam SMITH, « *les sujets d'un État doivent contribuer au soutien du gouvernement, chacun le plus possible en proportion de ses facultés, c'est-à-dire en proportion du revenu dont il jouit sous la protection de l'État* »¹²⁷¹. Il s'agit de l'idée selon laquelle le prélèvement fiscal doit frapper à proportion de la formation des revenus mis à la disposition des contribuables. L'imposition doit être égalitaire. Le système fiscal doit concerner tous les contribuables et frapper à proportion des revenus perçus, afin d'éviter les écarts de comportements¹²⁷².

552. Rapportons cette logique au recouvrement de l'impôt sur le revenu. Auparavant, dans l'ancien système, le paiement de l'impôt était une source d'inquiétude pour les contribuables, surtout en cas de baisse de revenus. Le délai entre la perception et le paiement était long. Ce mode de recouvrement était favorable aux contribuables en cas d'augmentation des revenus, mais leur était défavorable lorsque ceux-ci diminuaient. L'acquittement de l'impôt pouvait même poser un problème dans les cas où le contribuable subissait une forte diminution de ses revenus, comme en cas de chômage¹²⁷³. Cette instabilité du système favorisait l'épargne de « précaution »¹²⁷⁴, visant à « *constituer une réserve contre les circonstances imprévues* »¹²⁷⁵ par la constitution d'une trésorerie « tampon », utilisable en cas de besoin¹²⁷⁶. Or, cette épargne aurait pu être injectée dans l'économie nationale soit par des dépenses de consommation, soit être placée auprès d'organismes financiers et favoriser l'investissement¹²⁷⁷.

553. Le mode de recouvrement de l'impôt influe donc directement le comportement du contribuable et permet un arbitrage rationnel entre consommation et épargne. En théorie, le prélèvement à la source de l'impôt assure une stabilité sociale au contribuable puisqu'il rend son revenu entièrement disponible. Il élimine ses inquiétudes en réduisant ses besoins d'épargne

¹²⁷¹ SMITH (A.), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776, livre V, chapitre II, éd. Trad. en 1881 par GARNIER (G.) à partir de l'édition revue par BLANQUI (A.) en 1843, Paris, Gallimard, 1976, p. 122.

¹²⁷² LALLALEMENT (J.), *Les économistes et les pauvres : de Smith à Walras*, Économie politique, 2012, n° 55, p. 43.

¹²⁷³ CONSEIL DES IMPOTS, *L'imposition des revenus : dix-huitième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2000, p. 109.

¹²⁷⁴ CHALLE (E.), *Épargne de précaution, fluctuations macroéconomiques et politique monétaire*, Revue française d'économie, 2020, p. 19.

¹²⁷⁵ MARIS (B.), *Keynes ou l'économiste citoyen*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, p. 61.

¹²⁷⁶ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 112.

¹²⁷⁷ COTELETTE (P.), *Consommation et épargne : une relation tumultueuse*, Idées économiques et sociales, 2013 n° 174.

de précaution. Si nous envisageons un prélèvement à la source « parfait », c'est-à-dire une imposition concernant l'ensemble des revenus ajustée en temps réel, il va permettre de frapper tous les contribuables à proportion des revenus perçus durant l'année courante. Il assurerait donc une stabilité sociale de la manière la plus optimale pour le contribuable, puisqu'il fait disparaître l'aléa d'une imposition future. Une fois l'impôt payé, le revenu qu'il reçoit sera entièrement disponible. Le contribuable pourra soit l'épargner soit le consommer. Il serait ainsi envisageable que les foyers épargnent moins et que de ce fait, le prélèvement à la source impacte significativement la consommation¹²⁷⁸.

554. Cependant, cette hypothèse est à relativiser. En effet, la principale théorie économique sur la consommation est la théorie keynésienne. John Maynard KEYNES considère que la consommation dépend du revenu réel, c'est-à-dire disponible, plutôt que du revenu nominal. C'est ce qui s'appelle la « loi psychologique fondamentale » : lorsque le revenu augmente, la consommation aussi, « *mais dans des proportions moins importantes parce que les ménages épargnent une part croissante de leur revenu au fur et à mesure que celui-ci s'accroît* »¹²⁷⁹. Ainsi, « *la plupart du temps, les hommes tendent à accroître leur consommation à mesure que leur revenu croît, mais non d'une quantité aussi grande que l'accroissement du revenu* »¹²⁸⁰. Effectivement, l'étude du Conseil des prélèvements obligatoires de 2012 faisait ressortir qu'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu, sans une simplification de l'impôt, ne se traduirait pas par une baisse significative de l'épargne de précaution¹²⁸¹. Il faut ainsi remarquer qu'alors qu'en 2018 et 2019 les Français ont épargné respectivement 85 milliards d'euros et 140 milliards, l'année 2020 a constitué une année record de l'épargne de précaution allant jusqu'à 200 milliards d'euros¹²⁸². La place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu tel que mis en place en 2019 n'a donc rien changé aux habitudes des Français.

555. Force est de constater que le système du prélèvement à la source mis en place en France n'a pas influencé une diminution de l'épargne, puisqu'il ne fait pas disparaître les aléas de l'imposition. Il ne concerne pas tous les contribuables et crée en réalité un système inégalitaire,

¹²⁷⁸ PEREZ (R.) et WOLF (M.), *Retenue à la source : le choc de simplification à l'épreuve du conservatisme administratif*, Terra Nova, 22 mai 2015, 22 p.

¹²⁷⁹ ECHEVIN (D.), *Nouvelles approches des comportements d'épargne et de consommation*, Economie et Statistique, 1999, n°324-325, p. 9.

¹²⁸⁰ KEYNES (J.M.), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot, 2016, p. 254.

¹²⁸¹ La baisse du taux d'épargne représenterait seulement 0,2 % du PIB : CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France : la Documentation française, 2012, p. 114.

¹²⁸² BANQUE DE FRANCE, *Épargne et Patrimoine financiers des ménages*, années entre 2018 et 2020. Notons qu'en 2020 cette hausse de l'épargne peut s'expliquer par le contexte de la crise sanitaire.

car il ne concerne pas tous les types de revenus. Il entraîne un traitement différencié entre les contribuables dont les revenus sont déclarés par des tiers et ceux qui ne sont pas soumis à une retenue. Il crée une incertitude pour ces derniers¹²⁸³. Il améliore la maîtrise du budget d'une partie des contribuables. En outre, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu n'est pas libératoire. Les régularisations nécessaires a posteriori ne libèrent pas le contribuable de ses obligations fiscales. Dans le souci d'une régularisation importante, il est logiquement tenté de constituer une épargne de précaution.

B. Une plus grande fiabilité du système financier

556. En théorie, un impôt prélevé à la source et adapté automatiquement à la perception des revenus rapporte des recettes supplémentaires à l'État, en assurant un recouvrement plus fiable et en allégeant les charges de recouvrement de l'Administration fiscale (1) et améliore l'efficacité de la politique fiscale, sécurisant ainsi les finances publiques (2).

1. Un recouvrement plus sûr et moins couteux

557. Pour déterminer, si le prélèvement à la source d'un impôt favorise un recouvrement plus efficace, il semble pertinent de comparer le taux de recouvrement des prélèvements sociaux soumis à une retenue à la source et de ceux qui n'y sont pas soumis. En effet, les cotisations et contributions sociales dues sur les salaires du secteur privé sont prélevées à la source, tandis que celles des indépendants sont recouvrées par voie de rôle. Selon les chiffres clés délivrés par l'URSSAF caisse nationale, le taux moyen de recouvrement des prélèvements sociaux sur les salaires, après un recouvrement amiable ou forcé, est supérieur à 99 % sur la période 2018-2020. En revanche, concernant les indépendants¹²⁸⁴, le taux moyen des trois dernières années n'est que de 94,13 %¹²⁸⁵. Il y a donc environ cinq points de différence entre les deux situations.

Revenus soumis aux prélèvements sociaux	2018	2019	2020	Taux moyen de recouvrement
Salaires	98,90 %	99,20 %	99,10 %	99,07 %
Revenus des indépendants	95,40 %	94,20 %	92,80 %	94,13 %

Source : URSSAF, Statistiques

¹²⁸³ COCHETEUX (P.), *Impôt sur le revenu et déclaration préremplie : plus de communication, moins de droit ?*, Droit fiscal, 11 mai 2006, n° 19, p. 19.

¹²⁸⁴ Professions libérales, commerçants, artisans, non-salariés agricoles et les praticiens auxiliaires et médicaux.

¹²⁸⁵ URSSAF, statistiques, repères, chiffres clés, années 2018, 2019 et 2020.

558. Dans le même sens, dans son rapport de 2012 sur le prélèvement à la source, le Conseil des prélèvements obligatoires a pris un autre exemple permettant de démontrer la performance du système de la retenue à la source : celui de la réforme sur les plus-values immobilières en 2004¹²⁸⁶. Effectivement, auparavant ces plus-values étaient intégrées dans l'assiette de l'impôt sur le revenu et soumises aux mêmes règles de calcul. Depuis 2004, l'impôt est prélevé à la source par le notaire au moment de l'enregistrement de l'acte, selon un barème proportionnel. Le Conseil des prélèvements obligatoires constate la même année une hausse de 120 % des plus-values déclarées par rapport aux années précédentes.

559. Par ces exemples, force est de constater que le prélèvement à la source effectué par l'employeur du contribuable ou un tiers collecteur ne permet pas à ce dernier de dissimuler ses revenus. Ainsi, en limitant ce risque, il apparaît qu'il s'agit d'un mode de recouvrement plus sûr que celui par voie de rôle, allégeant alors les charges de l'administration fiscale¹²⁸⁷. En effet, la quatrième maxime d'Adam SMITH fait référence au principe d'efficacité de l'impôt pour l'économie. Selon lui, il faut que les frais de recouvrements de l'impôt soient réduits au maximum. L'impôt doit avoir un rendement positif. Les recettes doivent dépasser les coûts de contrôle et de recouvrement. Il semble alors que le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu assure le respect total de cette maxime, en étant un mode recouvrement moins onéreux que la voie du rôle.

560. Si nous nous intéressons de plus près à la réforme mise en place en 2019, malgré le fait que le prélèvement à la source par un tiers collecteur de l'impôt sur le revenu ne s'applique pas à l'ensemble des revenus, il a tout de même permis d'améliorer le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu. Par le passé, son taux de recouvrement durant la phase initiale était en moyenne de 95 %, atteignant les 98,7 % après l'action de l'administration fiscale, celui-ci est passé en 2019 à 98,5 % dès la première phase¹²⁸⁸. Selon le ministre de l'action et des comptes publics, Gérald DARMANIN « *le prélèvement à la source a permis de récupérer plus facilement les sommes dues auprès de ceux qui ne payaient pas leurs impôts, soit par omission, soit par phobie administrative* », « *c'est-à-dire 2 milliards d'euros supplémentaires* », correspondant à « *0,1 point de produit intérieur brut* »¹²⁸⁹. Ces chiffres confirment que la

¹²⁸⁶ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 89.

¹²⁸⁷ Rappelons que le prélèvement n'évite pas totalement les risques de défaillance, puisqu'une partie du risque est transféré sur tiers collecteur : V. Partie I, Titre II, Chap. 2, Sect. 2.

¹²⁸⁸ IMPOTGOUV, Annuaires statistiques 2019, Recouvrement, (<https://www.impots.gouv.fr/portail/annuaire-statistique-2019>).

¹²⁸⁹ DARMANIN (G.), Interview Europe 1, 28 janv. 2020.

technique du prélèvement à la source permet à l'administration fiscale de faire une économie sur la phase consistant à relancer les contribuables de bonne foi qui omettraient de déclarer leurs revenus ou de régler leur imposition. Les agents publics n'ont alors plus qu'à se concentrer sur la gestion des recouvrements contentieux et sur sa mission de contrôle.

561. En outre, aujourd'hui, plus de 70 % des Français sont salariés ou retraités¹²⁹⁰, leurs revenus salariaux ou de remplacement sont déclarés et s'ils sont imposables, l'impôt est prélevé directement par leur employeur ou un organisme. Ces derniers deviennent redevables de l'impôt. Grâce au prélèvement à la source, le nombre d'interlocuteurs directs avec l'Administration est donc plus limité, entraînant ainsi une économie de temps et de gestion¹²⁹¹. En effet, les tiers collecteurs versent au Trésor les retentions effectuées en toute transparence et selon une périodicité mensuelle. Ainsi le prélèvement à la source « *limite le nombre de points de contact entre l'administration fiscale et les contribuables, et diminue le nombre de paiements à gérer* »¹²⁹². Il permet donc une économie sur le coût du recouvrement. Effectivement, en ne nécessitant aucune communication entre le contribuable et l'administration, la contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité et sur les produits de placements a des coûts de gestion onze fois moins importants que ceux relatifs à l'impôt sur le revenu¹²⁹³. Les coûts de gestion de la contribution sociale généralisée sont globalement très faibles¹²⁹⁴.

562. Par conséquent, dans un système « parfait » où l'impôt prélevé serait simplifié et libératoire, l'économie de gestion de l'administration paraît optimale. En effet, le traitement informatique à l'issue duquel sont émis les rôles n'existerait plus. La communication de la déclaration et de l'avis d'imposition ne seraient plus nécessaires, ni les rappels ou remboursements lors de la régularisation.

¹²⁹⁰ INSEE, Données annuelles, *Emploi salarié et non salarié* (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2424696>).

¹²⁹¹ TOUZE (V.), *L'économie à la française* 2018, Paris, La Découverte, 2017, p. 79.

¹²⁹² INSPECTION GENERALE DES FINANCES, *Mission d'analyse comparative des administrations fiscales*, mars 1999, p. 118.

¹²⁹³ ALLEGRE (G.), CORNILLEAU (G.), STERDYNIAK (H.), *Vers une fusion de l'IR et de la CSG ?*, Revue de l'OFCE, 2007, n°101, p. 289.

¹²⁹⁴ PALIER (B.), *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, PUF, 2005, p. 345.

2. L'assurance d'une meilleure efficacité de la politique fiscale et d'une sécurisation des finances publiques

563. Un autre avantage d'un prélèvement à la source est une efficacité accrue de la politique fiscale. La mise en place d'un tel mécanisme était une belle occasion de faire apparaître prestement ses effets.

564. Du point de vue du contribuable, dans le système de recouvrement antérieur, les dispositions des lois de finances relatives à l'impôt sur le revenu portaient soit sur l'année écoulée avec un effet rétroactif, soit sur l'année suivante. Leurs effets n'étaient donc perçus par les contribuables au plus tôt l'année suivante, et au plus tard deux ans après¹²⁹⁵. Le délai d'attente entre la prise de décision et la matérialisation de celle-ci pouvait donc être très long, donnant l'impression d'une inactivité des décideurs politiques. Le mécanisme du prélèvement à la source permet aux contribuables de percevoir les nouvelles mesures fiscales dès le début de l'année concernée. Par le jeu de la simultanéité du paiement de l'impôt avec la perception des revenus, la politique fiscale est appliquée plus rapidement. Ceci a pour effet de permettre « une meilleure compréhension » de la politique économique¹²⁹⁶. Le prélèvement à la source ajusté le plus immédiatement possible à proportion des revenus perçus renforce la fiabilité de la parole politique et donc la confiance du contribuable. Il crée une certitude sur la politique menée pour le contribuable, qui peut alors estimer la crédibilité des annonces formulées par les décideurs.

565. Du point de vue de l'État, selon les mesures prises, ce mode de recouvrement peut avoir un effet incitatif. Il peut impacter de manière immédiate les comportements individuels. En effet, le législateur peut prendre des mesures dont le but est, non pas de prélever des ressources, mais d'orienter les comportements dans un sens déterminé¹²⁹⁷. Le meilleur exemple est celui de la « dépense fiscale » qui est un mécanisme financier incitatif à la disposition des personnes publiques¹²⁹⁸. Comme nous avons pu l'étudier dans la première partie de cette étude, pendant plus de cent ans s'agissant de l'impôt sur le revenu, le législateur a essayé d'encourager ou de

¹²⁹⁵ PEREZ (R.) et WOLF (M.), *Retenue à la source : le choc de simplification à l'épreuve du conservatisme administratif*, Terra Nova, 22 mai 2015, 22 p.

¹²⁹⁶ AYRAULT (J.-M.) ET MUET (P.-A.), *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2015, p. 51.

¹²⁹⁷ CONSEIL D'ETAT, *Fiscalité incitative*, fiche 1, 2018, 12 p.

¹²⁹⁸ SIMULA (L.), TRANNOY (A.), *Imposition optimale sur le revenu et théorie des incitations : un chassé-croisé*, Regards croisés sur l'économie 2007, n° 1, p. 182. ; v. Partie II, Titre II, Chap. 1, Sec. 2. sur les dépenses fiscales en matière d'impôt sur le revenu.

dissuader certains comportements, afin de poursuivre des objectifs socio-économiques¹²⁹⁹. Grâce au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, les bénéfices de ces mesures d'incitation sont alors immédiatement accessibles.

566. En réalité, la retenue à la source est par nature un outil de sécurisation des recettes fiscales. En effet, dans une étude, le Conseil d'État a donné un avis favorable à un article du projet de loi de finances rectificative pour 2015 instituant une retenue à la source, libératoire de l'impôt sur le revenu, au taux de 20 %, sur les rémunérations versées aux sportifs non-résidents qui participent à de grandes compétitions sportives internationales se déroulant en France. Il a motivé son avis en considérant que l'article pouvait être justifié pour des motifs d'intérêt général tenant au « *renforcement de l'attractivité de la France, à l'amélioration de la lisibilité et à la simplification de la fiscalité non-résidents ainsi qu'à la sécurisation des recettes fiscales* »¹³⁰⁰.

567. De plus, l'efficience accrue de la politique fiscale grâce au prélèvement à la source assure une stabilisation des finances publiques. Effectivement, le redevable de l'impôt fait accompagner la déclaration du revenu d'un paiement correspondant à l'encaissement de l'impôt. Il n'y a donc aucun laps de temps entre le fait générateur et le règlement. Le prélèvement va ainsi cadrer avec la conjoncture sociale et économique voulue par les décideurs publics durant l'année courante¹³⁰¹. La régularité du versement de l'impôt assure à l'État des rentrées fiscales à la fin de chaque mois. Le prélèvement à la source est « *une solution à l'assèchement des finances publiques* »¹³⁰².

568. Par conséquent, les maximes d'Adam SMITH peuvent se résumer en quatre mots essentiels : égalité, certitude, commodité et économie. Pour être compétitif, l'impôt idéal doit être productif, élastique, stable et économique¹³⁰³. Or, il apparaît que le prélèvement à la source est un mécanisme ayant toutes les qualités pour permettre d'aboutir à un impôt sur le revenu « idéal ». En effet, l'amélioration de la compétitivité d'un impôt n'est pas toujours le fait d'une plus grande lisibilité de l'assiette et du calcul de l'impôt par le contribuable¹³⁰⁴.

¹²⁹⁹ Sur ce point, v. Partie I, Titre I.

¹³⁰⁰ CONSEIL D'ETAT, *Rapport public 1996 sur le principe d'égalité*, Paris, La Documentation française, 1997.

¹³⁰¹ HUART (F.), *Economie des finances publiques*, Paris, Dunod, 2016, p. 65.

¹³⁰² MEKONGO (J.-M.), *Les retenues à la source dans le système fiscal du Cameroun*, Thèse, Université de Paris 1 -Panthéon Sorbonne, 2005, p. 220.

¹³⁰³ OLIVA (E.), *Compétitivité de l'impôt, Ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain !*, Pouvoirs, 2014, n° 151, p. 99.

¹³⁰⁴ ORSONI (G.), *La réactivité de la gestion, facteur de lisibilité de l'impôt ? (Pour une meilleure lisibilité de l'impôt : quelques pistes)*, RFFP, nov. 2010, n° 112, p. 47.

569. L'importance du prélèvement à la source réside donc dans l'ajustement immédiat de l'impôt¹³⁰⁵. Dans sa forme la plus parfaite, en plus d'être utile à l'économie, le prélèvement à la source est un mode de recouvrement qui permet de rendre l'impôt stable. Il favorise l'acceptation de l'impôt et limite les résistances majeures en cas d'augmentation de celui-ci. Il assure une stabilité économique et sociale. En outre, nous allons voir qu'il peut rendre l'impôt productif en permettant de modifier son assiette et ses règles de calcul.

¹³⁰⁵ AYRAULT (J.-M.) ET MUET (P.-A.), *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2015, p. 41.

CHAPITRE 2 : L'OCCASION DE MODERNISER L'IMPÔT SUR LE REVENU

570. Historiquement, l'impôt sur le revenu est un outil de politique fiscale. Malgré son caractère emblématique, il contribue aujourd'hui de manière réduite à une redistribution des richesses qui est majoritairement assurée par les prestations sociales. « *L'imposition directe des revenus est de moins en moins le fait unique de l'impôt sur le revenu* »¹³⁰⁶. Seule la moitié des contribuables français sont soumis à l'impôt sur le revenu¹³⁰⁷. Le lien contributif entre les citoyens et l'État n'existe pratiquement plus. Censée être la clef de la justice fiscale, il semble également que la progressivité de l'impôt sur le revenu ne soit plus qu'un mythe¹³⁰⁸. Nous avons pu observer que cet impôt sur le revenu n'est plus adapté aux évolutions de la société. Il perd toute sa légitimité. Ces phénomènes s'expliquent par les particularités d'un tel impôt.

571. Par conséquent, l'impôt sur le revenu a donc besoin de se moderniser afin d'être adapté à la société actuelle. Or, moderniser l'impôt, c'est simplifier la législation et en rendre les principes plus aisément compréhensibles. C'est également élargir son assiette et modifier sa progressivité de façon à étendre son application. **Ainsi, l'instauration d'un prélèvement à la source contemporain peut-il être un levier vers la modernisation du système de l'impôt sur le revenu ?**

572. La mise en place du prélèvement à la source n'est pas seulement de poser la question des implications d'un changement du mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu, c'est « *bel et bien poser la question de la réforme de cet impôt avec, en perspective, celle de la structure des prélèvements* »¹³⁰⁹. De fait, cette technique permet de renforcer l'acceptabilité de l'impôt. Son caractère indolore diminue l'éventuelle répercussion d'une augmentation ou d'une refonte totale de l'imposition. Il va ainsi permettre « *l'adaptation de la loi fiscale dans le sens de la simplification et de la recherche d'un niveau de prélèvement et de modalités de répartition maintenant un large consensus* »¹³¹⁰. Cette adaptation passe avant tout par une remise en cause

¹³⁰⁶ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, Paris, La Documentation française, mai 2011, p. 217.

¹³⁰⁷ GIRAUD (J.), *Rapport n° 1395 sur le projet de loi de finances pour 2018*, p. 17.

¹³⁰⁸ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *ibid*, p. 218- 219.

¹³⁰⁹ GOUADAIN (D.), *Les enjeux de l'introduction de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu*, Droit fiscal, 1991, n° 52, p. 1908.

¹³¹⁰ BARILARI (A.), *Le consentement à l'impôt, fragile mais indispensable aporie*, Regards croisés sur l'économie 2007, n°1, p. 27.

de la personnalisation de l'impôt sur le revenu (**Chapitre 1**) et par une redéfinition de la progressivité (**Chapitre 2**).

SECTION 1 : REPENSER LE CARACTÈRE FAMILIAL DE L'IMPÔT SUR LE REVENU À TRAVERS LE PRISME DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

573. L'impôt sur le revenu est « familiarisé ». Il a pour but d'assurer une plus grande équité fiscale entre foyers de taille ou de composition différentes. En principe, la « conjugualisation » et la « familiarisation » de l'impôt permettent aux familles et aux couples de bénéficier d'une imposition plus favorable que si nous calculions les impôts de leurs membres individuellement. Le quotient conjugal revient à imposer le revenu moyen des membres du couple, et donc à atténuer l'imposition du plus haut revenu. Le quotient familial contribue à diviser le montant imposable, et donc également à réduire le taux d'imposition¹³¹¹. Leurs effets directs dépendent de la progressivité de l'impôt sur le revenu¹³¹². Ces quotients sont au centre de débats qui s'interrogent sur les objectifs et l'efficacité de ces instruments au regard des redistributions horizontale et verticale¹³¹³. Ils sont le résultat d'un mouvement nataliste depuis l'entre-deux guerres destiné à créer une incitation au mariage et à la famille. Aujourd'hui, ils sont accusés d'introduire une discrimination entre les couples, de désinciter le travail des femmes, d'offrir des réductions d'impôt pour chaque enfant qui augmentent fortement avec le revenu et de ne pas être compatible avec le prélèvement à la source de l'impôt¹³¹⁴. Ils seraient donc un frein à l'efficacité économique et à la simplification de l'impôt.

574. Cependant, étant donné que les effets du prélèvement à la source sont d'assurer une efficacité accrue de la politique fiscale et de permettre une modification de l'imposition mieux acceptée par le contribuable¹³¹⁵, peut-il permettre une remise en cause de la familiarisation de l'impôt, paraissant aujourd'hui plus que nécessaire ?

575. Il apparaît en effet que le prélèvement à la source faciliterait aisément un passage d'une imposition commune des couples mariés ou pacsés vers une imposition séparée (**§1**). En outre,

¹³¹¹ GROBON (S.), SKANDALIS (D.), *Quotient familial, quotient conjugal, impôt individualisé : quels sont les enjeux du débat ?*, Regards croisés sur l'économie, 2014, n° 15, p. 251.

¹³¹² V. Partie II, Titre I.

¹³¹³ ANDRE (M.), SIREYJOL (A.), *Imposition des couples et des familles : effets budgétaires et redistributifs de l'impôt sur le revenu*, INSEE, nov. 2019, p. 7.

¹³¹⁴ LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale : un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, Paris, France, Seuil, 2011, p. 62.

¹³¹⁵ Partie II, Titre I, Chapitre 1, Section 1.

il permettrait de remplacer plus commodément par d'autres mécanismes le quotient familial, accusé d'être, non pas instrument d'équité horizontale des familles, mais un facteur de régressivité de l'impôt (**§2**).

§1 Aménager les modalités d'imposition des couples

576. Dans un objectif de justice sociale, de redistribution, d'autonomie des femmes et d'égalité des sexes, il apparaît qu'il faille progressivement supprimer le quotient conjugal (A). Grâce à la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, la première solution qui puisse être envisagée semble être celle de donner la possibilité aux couples mariés ou pacsés qui le souhaitent d'opter pour l'imposition séparée (B).

A. Les justifications d'une imposition séparée

577. L'imposition commune des couples et le quotient conjugal exigent l'attribution de deux parts fiscales aux couples mariés et pacsés, obligés de déclarer communément leurs revenus. Depuis quarante ans, plusieurs thèses s'affrontent sur la question de sa suppression et du traitement fiscal des couples. En effet, ce dispositif soulève des enjeux à la fois de justice fiscale, de redistribution et d'efficacité¹³¹⁶. Plusieurs observations en faveur de la suppression d'une imposition commune peuvent ainsi être faites : la première se rapporte à la question de la neutralité par rapport aux choix de vie de couple (1) et la seconde concerne l'équivalence fiscale (2).

1. L'assurance d'une neutralité

578. Le rôle de l'impôt « *n'est pas d'intervenir de façon systématique dans la vie des citoyens* »¹³¹⁷. Dans certaines circonstances, l'impôt doit être neutre. Il ne doit pas influencer les comportements, mais seulement répondre à la nécessité budgétaire¹³¹⁸. Les décideurs publics doivent avant tout protéger la liberté des citoyens afin de leur fournir un cadre qui leur permet de s'épanouir dans la société. Cependant, l'imposition commune des personnes mariées ou pacsées à l'impôt sur le revenu peut priver certains couples d'un tel épanouissement.

¹³¹⁶ ALLEGRE (G.), H. PERIVIER (H.), PUCCI (M.), *Imposition des couples en France et statut marital : simulation de trois réformes du quotient conjugal*, Sciences po, OFCE, WORKING PAPER, 2019, n° 05.

¹³¹⁷ ORSONI (G.), *L'évolution de la notion d'impôt*, Thèse, Université d'Aix-Marseille, p. 188.

¹³¹⁸ STOURM (R.), *Systèmes généraux d'impôts*, 3^e éd., Paris, Librairie Félix Alcan et Guillaumin, 1912, p. 41.

579. Pour l'économiste Henri STERDYNIAK, « *notre société reconnaît les droits des individus à s'associer en couple, à fonder des familles, à mettre leurs ressources en commun. Elle en tire les conséquences sur le plan fiscal et social. On peut refuser de bénéficier de ces droits. Peut-on le refuser aux autres ?* »¹³¹⁹. L'imposition commune s'inscrit, selon lui, dans une logique de redistribution sociale et fiscale fondée sur la communauté des ressources au sein du couple. L'auteur se fonde ainsi sur la solidarité familiale pour s'opposer à l'individualisation de l'impôt¹³²⁰. Selon cette conception soutenue par plusieurs, le quotient conjugal permet ainsi de prendre en compte la réalité des faits, à savoir la mise en commun des ressources¹³²¹. En ce sens, le quotient conjugal et l'imposition commune trouvent leur justification dans l'équité : étant donné que les membres d'un même foyer partagent leurs revenus, leur capacité contributive doit être évaluée collectivement¹³²². « *L'idée derrière ce mécanisme est de dire que les consommations sont faites de manière solidaire à l'intérieur d'un ménage, sans lien avec l'identité effective de celui qui a apporté le revenu* »¹³²³. Cependant, nous pouvons émettre quelques réserves sur ce point.

580. L'imposition commune et le mécanisme du quotient conjugal donnent un triple rôle à l'impôt sur le revenu. Il est moralisateur puisqu'il renvoie à l'idée que seuls les couples mariés ou pacsés sont reconnus par notre société, mais il est également stimulant et protecteur, car il est censé favoriser la création de la famille et la protéger. Cependant, la conception du couple et de la famille n'est plus la même aujourd'hui. En effet, il est nécessaire de rappeler rapidement que cette imposition pose de nombreuses interrogations¹³²⁴. En 1981, Étienne LOUIS et Jean de MARCILLAC considéraient déjà que le quotient conjugal constituait un avantage exorbitant aux couples mariés, procurant à lui seul une « *réduction d'impôt plus importante que les deux parts auxquelles donnent droit quatre enfants* »¹³²⁵. De plus, ils mettent en évidence que ce mécanisme n'est plus adapté aux nouvelles configurations familiales et il désincite potentiellement l'activité professionnelle des femmes mariées. De même, dix ans plus tard,

¹³¹⁹ STERDYNIAK (H.), *Contre l'individualisation des droits sociaux*, Revue de l'OFCE, 2004, n°112, p. 420.

¹³²⁰ STERDYNIAK (H.), *Faut-il remettre en cause la politique familiale française ?*, Revue de l'OFCE, janv. 2011, n°116, p. 12 ; *Pour défendre le quotient familial*, Economie et Statistique, 1992, n°256, p. 5.

¹³²¹ GEFFROY (J.-B.), *Aux risques d'une révolution fiscale : la fusion entre la CSG et l'impôt sur le revenu*, RFFP, 1^{er} avril 2012, n°118, p.107.

¹³²² PERIVIER (H.), RACHEL SILVERA (R.), *Pour ou contre l'imposition séparée ? Autour du livre Pour une révolution fiscale, de Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez*, Travail, genre et sociétés, 2012, n° 27, p. 147.

¹³²³ CARBONNIER (C.), *Prise en compte de la famille dans l'imposition des revenus en France*, Revue française d'économie, 2016, vol. XXXI, p. 111.

¹³²⁴ V. Partie I, Titre I, Chap. 1.

¹³²⁵ LOUIS (E.) et MARCILLAC (J.) de, *Les aides financières aux familles : à revoir ...*, L'école des parents, 1981, n° 9, p. 4.

Michel GLAUDE soulignait les problèmes posés par le quotient conjugal¹³²⁶. Selon lui, ce mécanisme n'est satisfaisant que lorsque l'un des conjoints apporte peu ou pas de ressources. En revanche, lorsque le couple est biactif, ce mécanisme entraîne une surtaxation du couple. Toutes les études qui se sont succédées, analysant l'avantage lié au quotient conjugal, ont abouti au même constat¹³²⁷ : le système du quotient conjugal est d'autant plus avantageux pour les couples mariés ou pacsés par rapport aux couples concubins que les revenus des deux conjoints sont différents. Cependant, nous l'avons vu, les nombreux dispositifs de l'impôt sur le revenu, comme celui de la décote, peuvent venir modifier l'imposition des couples et peuvent jouer en défaveur d'une imposition commune. « *Tel est le cas des couples ayant des revenus assez élevés pour être imposables, mais assez faibles pour être concernés par le système de la décote* »¹³²⁸. De plus, les couples imposés communément ne peuvent pas répartir les parts attribuées à chaque enfant afin de minimiser le montant de l'impôt, alors que les concubins le peuvent. La position de Camille LANDAIS, Thomas PIKETTY et Emmanuel SAEZ, dans leur ouvrage « Pour une révolution fiscale » est la même. Ils considèrent que la suppression du quotient conjugal s'impose pour trois raisons¹³²⁹. La première c'est que l'impôt doit être neutre par rapport aux choix individuels des contribuables. La loi fiscale ne doit pas gratifier ou condamner les différentes formes de vie conjugale. L'État doit cesser de s'immiscer dans la vie des couples en raison des évolutions que ceux-ci connaissent. La deuxième raison est l'inégalité que ce mécanisme engendre au regard du travail des femmes. Selon les auteurs, l'imposition séparée des couples permettrait de « garantir l'indépendance économique des femmes » et de donner « une dimension émancipatrice à la réforme fiscale »¹³³⁰. Or, notons que selon une étude faite par Jean-Marie MONNIER, le quotient conjugal n'est en réalité pas un facteur déterminant dans la décision de travailler ou pas. La suppression de ce mécanisme ne saurait avoir pour seul moteur d'encourager l'emploi des femmes¹³³¹. La troisième raison d'une suppression du quotient conjugal tient au fait que ce dispositif entraîne une réduction d'impôt plus importante

¹³²⁶ GLAUDE (M.), *L'originalité du quotient familial*, Economie et statistique, nov.1991, n° 248, p. 51.

¹³²⁷ AMAR (E.) et GUERIN (S.), *Se marier ou non, le droit fiscal peut-il aider à choisir ?*, Économie et Statistique, 2007, n° 401 ; HAUT CONSEIL A LA FAMILLE, *Architecture des aides aux familles : Quelles évolutions pour les 15 prochaines années ?*, 2011, annexe III-2 ; ALLEGRE (G.) et PERIVIER (H.), *Réformer le quotient conjugal*, OFCE Le blog, 18 juin 2013 ; LEMIERE (S.), *L'accès à l'emploi des femmes : une question de politiques...*, rapport pour le ministre des droits des femmes, déc. 2013.

¹³²⁸ EISELMAN (A.), *L'imposition commune des couples mariés ou pacsés : un avantage qui n'est pas systématique*, Insee Analyses n° 9, mai 2013.

¹³²⁹ LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale : un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2011, p. 62.

¹³³⁰ LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *ibid*, p. 64.

¹³³¹ MONNIER (J.-M.), *L'impôt sur le revenu, l'emploi des femmes et les inégalités de genre*, Revue Interventions économiques, 2010, n°41, 8 p.

lorsque les couples imposés communément ont des revenus très inégalitaires, pouvant ainsi favoriser les couples monoactifs les plus aisés. Aujourd’hui, il semble donc que rien ne justifie les distorsions engendrées par le quotient conjugal selon que le couple est marié, pacsé ou formé de deux concubins, monoactif ou biactif.

581. En outre, sur la question de la mise en commun des ressources au sein du couple, deux études ont mis en évidence que les revenus du couple ne sont plus indivisibles. Le couple n'est plus une unité dans laquelle les revenus des deux individus seraient fongibles¹³³². Delphine ROY fait apparaître que le budget commun au sein d'un couple n'est plus la règle. « *L'accès aux ressources de l'autre conjoint n'est plus considéré comme « normal », [...] Le mari n'est plus un placement sûr* ». La communauté de vie n'est plus nécessairement une communauté de ressources. Ainsi, en théorie, l'imposition commune des revenus permet de prendre en compte la capacité contributive réelle du couple et le mécanisme du quotient conjugal réalise effectivement une redistribution au sein du couple marié ou pacsé quand les deux personnes ont des revenus inégaux¹³³³. Toutefois, dans le cas où le couple ne met pas en commun leurs ressources au sein du foyer, cela conduit inévitablement à une surtaxe du conjoint ayant le revenu inférieur. L'absence d'une « fongibilité des revenus » au sein du couple a pour conséquence de penaliser l'un des deux conjoints qui se trouve imposé à un niveau plus élevé, sans avoir bénéficié d'une mutualisation des revenus au sein du foyer.

582. De plus, l'égalité fondée sur la dépendance de la femme par rapport à l'homme n'est plus d'actualité¹³³⁴. Les femmes gèrent aujourd'hui directement leurs revenus et ont une grande influence quant aux choix des dépenses de la famille. Par exemple, il a été démontré dans plusieurs pays développés que le fait de verser directement un revenu à l'épouse entraîne des dépenses davantage retournées vers l'achat de vêtements destinés à la femme et aux enfants plutôt que ceux destinés au mari¹³³⁵.

583. L'ensemble de ces défauts et de ces inégalités de traitement poussent les couples à avoir des stratégies visant à alléger leur charge fiscale. La suppression de l'imposition commune

¹³³² ROY (D.), *Tout ce qui est à moi est à toi ?, Mise en commun des revenus et transferts d'argent dans le couple*, Terrain, 2005, n° 45, p. 41 ; *L'argent du « ménage », qui paie quoi ?*, Travail, genre et sociétés, 2006, n° 15, p.101.

¹³³³ Puisque le quotient conjugal engendre une baisse du taux d'imposition pour le conjoint ayant le revenu supérieur et une augmentation pour l'autre conjoint.

¹³³⁴ SINGLY (F.) de, *Fortune et infortune de la femme mariée. Sociologie de la vie conjugale*, Paris, PUF, 1987, p. 167.

¹³³⁵ LEFEBVRE (P.), *Discrimination sexuelle dans les dépenses des ménages : survol de la littérature et évidences empiriques pour le Canada*, Revue d'analyse économique, L'Actualité économique, 2006, vol. 82, n°1-2, p. 119.

permettrait une neutralité de l'impôt vis-à-vis des formes de vies des couples et empêcherait un tel comportement. Effectivement, la neutralité s'entend d'un objectif de rentabilité de l'impôt, destiné à empêcher toute tentative d'évitement¹³³⁶. De plus, elle doit être recherchée lorsqu'il n'est plus nécessaire d'orienter les comportements des contribuables¹³³⁷. Or, force est de constater que cette nécessité n'est plus applicable aux couples aujourd'hui. L'évolution de la société, notamment l'émancipation de la femme, favorise donc une réflexion vers la suppression de cette imposition commune afin poursuivre un objectif de neutralité et d'assurer l'épanouissement de tous les individus.

2. L'assurance d'une équivalence fiscale

584. L'argument le plus probant pour dénoncer l'existence du quotient conjugal semble être celui de l'équivalence fiscale. En effet, s'agissant du quotient familial, la demi-part attribuée par enfant dépend d'une échelle d'équivalence dite « de l'OCDE », utilisée par l'INSEE et par EUROSTAT¹³³⁸. Les parts fiscales sont déterminées selon une échelle comparant les niveaux de vie des individus dans les compositions familiales différentes¹³³⁹.

585. Cependant, selon les économistes, les couples mariés ou pacsés n'ont pas des besoins de consommation deux fois supérieurs à ceux des célibataires¹³⁴⁰. « *Les consommations nécessaires d'un couple correspondent à un montant inférieur à deux fois les consommations nécessaires d'un célibataire, parce qu'un certain nombre de dépenses sont mutualisées* »¹³⁴¹. Selon l'INSEE, cette échelle d'équivalence correspond aujourd'hui au fait que le coût de la vie d'un couple est environ une fois et demie celui d'un célibataire¹³⁴². Autrement dit, l'avantage fiscal procuré par le quotient conjugal ne permet pas de prendre en compte les économies d'échelles liées à la vie. Le mécanisme de quotient, consistant à accorder deux parts fiscales

¹³³⁶ SMITH (A.), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776, Livre V, chap. II, éd. traduite en 1881 par GARNIER (G.) à partir de l'édition revue par BLANQUI (A.) en 1843, Paris, Gallimard, 1976,

¹³³⁷ ARDANT (G.), *Histoire de l'impôt*, Livre II, Paris, Fayard, 1972, p. 572.

¹³³⁸ V. Section suivante sur le quotient familial

¹³³⁹ HOURRIEZ (M.) et OLIER (L.), *Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence*, Economie et statistique, n° 308-309-310, 1997, p. 65.

¹³⁴⁰ ALLEGRE (G.), H. PERIVIER (H.), PUCCI (M.), *Imposition des couples en France et statut marital : simulation de trois réformes du quotient conjugal*, Sciences po, OFCE, WORKING PAPER, 2019, n° 05, p. 7.

¹³⁴¹ LEGENDRE (F.), THIBAUT (F.), *Les concubins et l'impôt sur le revenu en France*, Economie et statistique, 2007, n°401, p. 15.

¹³⁴² MARTIN (H.), *Calculer le niveau de vie d'un ménage : une ou plusieurs échelles d'équivalence ?*, Economie et Statistique, INSEE, mars 2017.

aux couples mariés ou pacsés, entraîne une iniquité par rapport aux célibataires, qui se retrouvent de ce fait surimposés¹³⁴³. Les couples sont donc moins imposés que les célibataires.

586. De plus, le quotient conjugal ne répond en principe à aucune équivalence au regard des couples concubins. Force est de constater qu'effectivement aucune échelle d'équivalence ne justifie d'accorder un avantage fiscal différent selon que le couple soit marié ou pacsé ou formé de deux concubins¹³⁴⁴. Ainsi, rien ne justifie que les couples formés de deux concubins, représentant certes deux foyers fiscaux mais constituant une seule famille, n'aient pas le même avantage qu'un couple marié ou pacsé¹³⁴⁵.

587. Par conséquent, « *le système d'imposition conjointe actuel conduit à pénaliser les célibataires ou les couples en union libre par rapport aux couples mariés ou pacsés, et à pénaliser les couples biactifs par rapport aux couples mono-actifs* »¹³⁴⁶. Il est donc défavorable à l'émancipation. Ainsi, « *permettre à chaque personne – homme ou femme – de rédiger sa propre déclaration favoriserait en effet un rapport individuel de chaque citoyen à l'État social.* »¹³⁴⁷. Supprimer le quotient conjugal est une reconnaissance de l'indépendance des individus.

588. Cependant, au regard des différents modèles familiaux étudiés dans la première partie, trancher la question du quotient conjugal en le supprimant de manière unilatérale ne semble pas être le mieux adapté. Il paraît désuet de fonctionner seulement autour d'un seul modèle, que ce soit dans un sens ou dans un autre. La solution apportée serait peut-être d'envisager une option offerte aux couples mariés, pacsés ou formés de concubins d'opter ou non pour une imposition commune.

¹³⁴³ COUTELLE (C.), *Rapport d'information à l'Assemblée nationale n°1875 sur la question des femmes et du système fiscal*, 2014, p. 20.

¹³⁴⁴ MONNIER (J.-M.), *L'équivalence fiscale des revenus et la réforme de l'impôt sur le revenu*, RFFP, mars 2000, n°69, p. 147.

¹³⁴⁵ Sous réserve des dispositions du C. civ. relatives aux obligations entre époux et partenaires pacsés.

¹³⁴⁶ BICHOT (J.), *Le quotient familial et la notion de foyer fiscal vont-ils disparaître ?*, RDSS, 2014, p. 332.

¹³⁴⁷ LEMIERE (S.), *L'accès à l'emploi des femmes : une question de politiques...*, Rapport pour le ministre des Droits des femmes, déc. 2013, p. 152.

B. La possibilité d'opter pour une imposition séparée grâce au prélèvement à la source

589. D'après le développement précédent, il semble impératif de supprimer l'imposition commune obligatoire. Cependant, l'adoption d'un système individualisé pour tous apparaît comme une perspective radicale qui risque de défavoriser certains contribuables. C'est pourquoi plusieurs études réalisées ces trente dernières années mettent en évidence trois scénarii possibles pour pallier les difficultés de l'imposition commune : soit la mise en place d'un système de droit d'option permettant aux couples de choisir leur type d'imposition, soit l'attribution d'une part et demie aux couples mariés ou pacsés au lieu de deux parts ou soit un plafonnement de l'avantage fiscal¹³⁴⁸. Toutefois, avec la récente mise en place du système du prélèvement à la source, et la possibilité d'opter pour un taux individualisé, il semble que la première option soit la plus simple (1). Mais le passage d'une imposition commune à une imposition individualisée pose directement la question de l'égalité devant l'impôt (2).

1. Une possibilité facilitée par le prélèvement à la source

590. Logiquement, selon le mode de vie du couple, l'impôt sur le revenu devrait frapper soit la mise en commun des ressources quand elle existe, soit l'activité créatrice de revenu de chacun des membres du couple. Dans le second cas, une imposition séparée serait justifiée¹³⁴⁹. Cette possibilité d'option existe dans plusieurs pays européens. En effet, nous l'avons vu, l'Espagne laisse le choix aux contribuables mariés d'opter pour une imposition séparée¹³⁵⁰. Il en est de même pour Allemagne, tandis que la Belgique applique un quotient conjugal d'office dès lors qu'il est plus favorable pour les couples.

591. Cette idée n'est pas nouvelle en France. Dès 2002, le Parti socialiste suggérait de réformer l'impôt sur le revenu concernant les couples, afin de leur offrir la possibilité de choisir entre une imposition commune et une séparée. « *Nous proposons le prélèvement à la source, plus simple et plus lisible pour les contribuables. Nous souhaitons ouvrir aussi la voie à l'individualisation de l'impôt sur le revenu. Le couple doit avoir le choix entre imposition*

¹³⁴⁸ GLAUX (M.), *L'originalité du quotient familial*, Economie et statistique, nov.1991, n° 248, p. 51 ; HAUT CONSEIL A LA FAMILLE, *Architecture des aides aux familles : Quelles évolutions pour les 15 prochaines années ?*, 2011, p. 63 ; COUTELLE (C.), *Rapport d'information à l'Assemblée nationale n°1875 sur la question des femmes et du système fiscal*, 2014, p. 20.

¹³⁴⁹ CONSEIL DES IMPOTS, *L'impôt sur le revenu, onzième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 1990, p. 230.

¹³⁵⁰ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DESMETTRE (S.), *Rapport particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, Paris, La Documentation française, fév. 2012, p. 182.

commune et imposition séparée, sans que cela remette en cause la politique familiale. »¹³⁵¹. De même, dans son programme de campagne à l'élection présidentielle de 2017, Emmanuel MACRON proposait de donner la possibilité aux couples d'individualiser leur impôt sur le revenu afin que chacun puisse établir sa déclaration en fonction de ses charges et de son niveau de revenus¹³⁵².

592. Cette possibilité d'option permettrait de conjuguer plusieurs avantages. Selon l'analyse réalisée en 2013 par l'INSEE comparant les résultats de déclarations communes ou séparées pour les couples mariés. Cette étude a montré que 60 % des couples tirent avantage de l'imposition commune, grâce au système du quotient conjugal. Dans le même temps, « *36 % des couples en union libre gagneraient à être imposés conjointement et 40 % y perdraient* »¹³⁵³. De même un analyse effectuée en 2020 a permis de mettre en évidence que 6,8 millions de foyers sont gagnants à la conjugalisation de l'impôt tandis que 1,1 million sont perdants¹³⁵⁴. Par conséquent, la mise en place d'un système de droit d'option permettrait de satisfaire l'ensemble des couples qui pourront opter de la manière la plus adéquate entre imposition commune ou séparée. L'impôt pourrait donc soit être individualisé, soit commun.

593. La possibilité d'opter pour un taux individualisé prélevé à la source facilite le passage à un système d'option pour une imposition séparée à l'impôt sur le revenu. En effet, avec la mise en place en 2019 du prélèvement à la source, le législateur n'a pas modifié l'imposition commune des couples prévue à l'article 6 du Code général des impôts. Cependant, pour la détermination du taux d'imposition prélevé à la source, il a laissé la possibilité aux couples mariés ou liés par un PACS d'opter soit pour le taux de droit commun, soit pour un taux neutre ou bien pour un taux individualisé, conformément à l'article 204 E du Code général des impôts. Pour les deux derniers cas, le taux sera ensuite ajusté sur la base de déclaration commune. La régularisation sera effectuée annuellement après son dépôt.

594. En cas d'option pour le taux individualisé, son calcul prend en compte les revenus et les charges du contribuable et les retient pour moitié dès lors qu'ils concernent le couple. Les règles de détermination du taux individualisé distinguent le conjoint ayant les revenus les plus

¹³⁵¹ AUBRY (M.), Interview les Echos, 25 janv. 2002.

¹³⁵² FEUERSTEIN (I.), *Impôt : Macron veut permettre aux couples de déclarer séparément leurs revenus*, Les Echos, 27 fév. 2017.

¹³⁵³ EISELMAN (A.), *L'imposition commune des couples mariés ou pacsés : un avantage qui n'est pas systématique*, INSEE Analyses n° 9, mai 2013.

¹³⁵⁴ ANDRE (A.), *Les dispositifs conjugaux et familiaux réduisent l'impôt sur le revenu de 29,7 milliards d'euros*, INSEE analyses, juin 2020, n°53.

faibles de l'autre conjoint¹³⁵⁵. L'administration fiscale détermine le taux de celui qui a disposé des revenus les plus faibles et détermine l'autre taux par différence. Ainsi, selon l'article 204 H I du CGI, il est tenu compte des revenus que chacun des membres du couple perçoit personnellement¹³⁵⁶. Pour fixer le taux individualisé, l'administration prend les revenus personnels du contribuable et 50% des autres revenus, comme par exemple les revenus patrimoniaux, qui sont considérés comme communs¹³⁵⁷. En effet, le système permis par le prélèvement à la source entraîne un calcul personnel du taux d'imposition de chaque conjoint, membre du foyer fiscal. Il peut être l'occasion de permettre aux couples initialement soumis à une déclaration commune d'opter pour une imposition séparée effective. Le mécanisme de calcul du taux moyen d'imposition individualisé existant déjà, il ne manquerait plus qu'à l'étendre à l'imposition définitive. Ainsi, en cas d'option pour une imposition séparée, nous pourrions imaginer que chaque conjoint ou partenaire devra remplir et déposer une déclaration d'impôt comprenant ses revenus personnels et 50% des revenus communs, à l'instar des règles de calcul du taux individualisé prélevé à la source¹³⁵⁸. Dans ce cas, le calcul se fera en fonction de l'individu et de la répartition des parts fiscales associés aux personnes à charge entre les deux foyers fiscaux respectifs, comme il se fait actuellement pour les concubins.

595. A l'inverse, le système d'imposition commune pourrait être étendu, s'ils le souhaitent, aux couples formés de concubins. Dans ce cas, la communauté des revenus serait prise en compte dans le calcul du prélèvement à la source. De la même façon que pour les couples mariés soumis au taux de droit commun, les concubins se verraienr appliquer un taux de prélèvement à la source, déterminé en fonction de la déclaration de leurs ressources en commun.

596. Par conséquent, le mécanisme du prélèvement à la source grâce à son option pour le taux individualisé simplifierait la mise en place d'une option à l'imposition séparée pour les couples. Il permettrait, en quelque sorte, la possibilité pour les couples concernés de faire des simulations, selon que l'imposition soit commune ou séparée. Les couples ne seraient plus contraints de subir une imposition fiscale qui ne correspond pas à la réalité de leur vie. Ce système d'option entraîne l'avantage pour l'ensemble des couples d'avoir le choix : soit d'être imposés communément, soit de conserver leurs ressources personnelles et d'être imposés

¹³⁵⁵ CGI, 204 M, al. 2 et 3.

¹³⁵⁶ Etudes, *Prélèvement à la source : commentaires administratifs sur le champ d'application, le calcul, l'application à l'acompte et les prélèvements sociaux*, Droit fiscal, 28 juin 2018, n° 26, comm. 316.

¹³⁵⁷ AUGUIN (J.), *La modulation du prélèvement à la source Comment gérer la non-contemporanéité du paiement de l'impôt ?*, La revue fiscale du patrimoine, n° 11, nov. 2018, p. 10.

¹³⁵⁸ CGI, 204 H, I.

individuellement. Dans les deux cas, le taux de prélèvement à la source de chaque contribuable serait transmis automatiquement au tiers collecteur. Le système d'option permettrait à tous les couples qui le désirent de se déclarer en tant que tel sur le plan du droit fiscal ou de ne pas le faire s'ils ne le souhaitent pas¹³⁵⁹. Il pourrait permettre un gain de pouvoir d'achat pour certains foyers¹³⁶⁰.

2. Une atteinte au principe d'égalité devant l'impôt ?

597. La possibilité d'individualiser l'impôt sur le revenu n'est pas sans soulever des interrogations. En effet, certains auteurs y voient une entorse au principe d'égalité devant la loi fiscale. Selon le Doyen Georges VEDEL, l'égalité est *une « intuition contradictoire et énigmatique »*¹³⁶¹. Le principe d'égalité devant l'impôt découle des articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen disposant que la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* », et « *pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable, elle doit être également repartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés* ». Le Conseil Constitutionnel, dans une jurisprudence constante, considère que « *le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »¹³⁶². Ainsi, aucun contribuable ne peut bénéficier d'un avantage fiscal qui ne soit accessible à un autre se trouvant dans une situation similaire, sous réserve des aménagements que l'intérêt général nécessite.

598. Sur le fondement de ce principe, il semble que la jurisprudence constitutionnelle ne permettrait sans doute pas une réforme qui impliquerait d'individualiser entièrement l'impôt sur le revenu. En effet, le Conseil constitutionnel a explicitement justifié l'existence d'un quotient conjugal au regard du principe d'égalité devant l'impôt en validant l'attribution de

¹³⁵⁹ AMAR (E.) et GUERIN (S.), *Se marier ou non, le droit fiscal peut-il aider à choisir ?*, Économie et Statistique, 2007, n° 401.

¹³⁶⁰ COUTELLE (C.), *Rapport d'information à l'Assemblée nationale n°1875 sur la question des femmes et du système fiscal*, 2014, p. 36.

¹³⁶¹ DELVOLVE (P.), Préface de VEDEL (G.), *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, Paris, LGDJ, 1969, p. 13.

¹³⁶² Cons. const., n° 96-380 DC du 23 juil. 1996, loi n° 96-660 relative à l'entreprise nationale France-Télécom, JO n° 174 du 27 juil. 1996, p. 11400 ; Cons. const., n° 97-388 DC du 20 mars 1997, loi n°97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite, JORF n°72 du 26 mars 1997, p. 4650 ; Cons. const, n° 2017-758 DC du 28 déc. 2017, loi n° 2017-1837 du 30 déc. 2017 de finances pour 2018, JORF n°0305 du 31 déc. 2017.

deux parts à un couple marié ou aux partenaires d'un PACS¹³⁶³. Les Sages considèrent qu'une imposition unique progressive des revenus impose que soit appréciée la capacité contributive au niveau du foyer fiscal.

599. Henri STERDYNIAK souligne que l'impôt sur le revenu doit tenir compte de la mise en commun des revenus au sein du foyer et de la présence d'enfant. Selon lui, imposer séparément le couple marié est une atteinte au principe selon lequel chaque contribuable doit être imposé en fonction de ses capacités contributives¹³⁶⁴. L'individualisation de l'impôt serait alors donc contraire au principe d'égalité devant l'impôt. Après une évaluation des conséquences de l'imposition séparée, Jean-Marie MONNIER conclut que l'individualisation de l'impôt sur le revenu est avantageuse pour certains couples mariés ou pacsés biactifs et favorise l'emploi des femmes¹³⁶⁵. Sur ce point, il est notamment possible de s'interroger sur l'intérêt que peut procurer un travail « *peu valorisant, peu rémunéré et qui suffit rarement à compenser les charges de garde des enfants. On ne voit pas l'amélioration qu'un régime fiscal d'individualisation pourrait apporter sur ce point* »¹³⁶⁶. Cependant, Monsieur MONNIER souligne que la suppression du quotient conjugal « *accroît les inégalités, réduit la progressivité, tandis que les couples mono-actifs sont les grands perdants de la réforme* », pouvant entraîner une précarité¹³⁶⁷. Cette modification risquerait de mettre en difficulté certains couples.

600. Or, force est de constater que la possibilité pour les contribuables d'opter pour une imposition séparée ou commune permettrait de pallier ces difficultés. Elle permettrait à tous les couples d'être fiscalement traités de la même façon. Effectivement, aucune différence de fait ne permet de différencier un couple marié ou pacsé d'un couple formé par des concubins. La seule différence repose sur l'existence d'un contrat juridique liant certains couples. De même, grâce à cette option, les couples auront la liberté d'être imposé en fonction de leur capacités contributives et dans une situation qui leur serait la plus avantageuse.

¹³⁶³ Cons. const., n° 99-419 DC du 9 nov. 1999, Rec. p.116, loi n° 99-944 du 15 nov. 1999 relative au pacte civil de solidarité, JORF n°265 du 16 nov. 1999, p. 3189.

¹³⁶⁴ STERDYNIAK (H.), *Pour défendre le quotient familial*, Economie et Statistique, 1992, n°256, p. 5 ; *Contre l'individualisation des droits sociaux*, Revue de l'OFCE, 2004, n°112, p. 420.

¹³⁶⁵ MONNIER (J.-M.), *L'impôt sur le revenu, l'emploi des femmes et les inégalités de genre*, Revue Interventions économiques, 2010, n°41, 8 p.

¹³⁶⁶ GEFFROY (J-B.), *Aux risques d'une révolution fiscale : la fusion entre la CSG et l'impôt sur le revenu*, RFFP, avril 2012, n°118, p.107.

¹³⁶⁷ MONNIER (J.-M.), *L'impôt sur le revenu, l'emploi des femmes et les inégalités de genre*, Revue Interventions économiques, 2010, n°41, 8 p.

601. Toutefois, Michel GLAUDE souligne une autre difficulté s'agissant de ce droit d'option offert aux contribuables. Il émet effectivement des réserves sur la capacité des contribuables à opter de la façon la plus appropriée entre l'imposition commune ou séparée et à opérer, dans le cas d'une imposition séparée, les bons choix d'affectation des personnes à charge, pouvant ainsi provoquer une atteinte au principe d'égalité¹³⁶⁸. Or, avec le mécanisme du prélèvement à la source, ce danger pourrait être évité. Le contribuable pourra en temps réel comparer, calculer et actualiser son taux moyen d'imposition en fonction de la situation qu'il aura voulue. En effet, aujourd'hui, cette possibilité est offerte sur le site impôt-gouv.fr pour les contribuables qui seraient curieux de connaître leur taux individualisé.

602. Par conséquent, le système du prélèvement à la source mis en place par les décideurs publics en 2019 peut faciliter l'option pour une imposition individualisée des couples mais il peut également faciliter la prise en compte des charges de famille à l'impôt sur le revenu.

§2 Aménager les modalités d'imposition des familles

603. L'impôt sur le revenu français doit obligatoirement tenir compte des ressources et des charges familiales du foyer fiscal. Actuellement, la prise en compte des charges de famille à l'impôt sur le revenu prend la forme du mécanisme du quotient familial qui fait l'objet de nombreuses critiques¹³⁶⁹(A). Cependant, sans remettre en cause la nécessité d'une politique familiale, le prélèvement à la source peut être le moyen de simplement remplacer le mécanisme du quotient familial par d'autres instruments plus justes (B).

A. Les justifications de la suppression du quotient familial

604. Nous l'avons vu, l'ancien système de réfaction en pourcentage suivant le nombre d'enfants, complété par une surtaxation des célibataires et des foyers sans enfants, conduisait à des situations injustes pour les familles. Instituée par la loi du 31 décembre 1945¹³⁷⁰, la règle de calcul du quotient familial est venue remplacer ce système. Elle avait pour objectif d'atténuer les inégalités de niveaux de vie entre les foyers de taille différente. Cependant, le quotient familial a subi au fil des ans des transformations et a connu d'importantes oppositions. La

¹³⁶⁸ GLAUDE (M.), *L'originalité du quotient familial*, Economie et statistique, nov.1991, n° 248, p. 51.

¹³⁶⁹ V. Partie I, Titre I, Chap. 1.

¹³⁷⁰ Loi n° 45-0195 du 31 déc. 1945 portant fixation du budget général pour l'exercice 1946, JORF n°0001 du 1er janv. 1946, p. 1455.

question de sa suppression est donc devenue un sujet récurrent. Le Conseil des prélèvements obligatoires a notamment mis en évidence les défauts de ce mécanisme fiscal¹³⁷¹. Les partisans de sa suppression mettent en évidence sa complexité et son caractère injuste. Ce système n'est « *ni le plus simple, ni le plus juste* »¹³⁷². Supprimer le quotient familial permettrait alors d'avoir un système d'imposition simple (1) et juste (2).

1. Pour une imposition plus simple

Au regard de la complexité de son application, le mécanisme du quotient familial fait l'objet d'un certain nombre de critiques, poussant à réfléchir à sa suppression.

605. Le calcul de l'impôt brut est effectué à partir du revenu net imposable, déterminé dans les conditions prévues par la loi. Conformément aux dispositions de l'article 193 du Code général des impôts, le revenu net imposable est divisé par le nombre de parts correspondant au quotient familial dont bénéficie le contribuable, compte tenu de sa situation et de ses charges de famille¹³⁷³. Le système tient donc compte du nombre d'enfants fiscalement à charge dans la détermination de l'impôt dû. En effet, comme nous l'avons étudié dans la première partie, l'impôt sur le revenu est personnel et s'adapte à la situation familiale du contribuable. Cette adaptation passe par le mécanisme du quotient familial¹³⁷⁴. L'augmentation du nombre de personnes rattachées au foyer fiscal implique une diminution du montant de l'impôt, afin de tenir compte des charges de famille résultant de cette augmentation¹³⁷⁵. Sont ainsi comptés comme étant à charge du contribuable ses enfants mineurs, ses enfants majeurs de moins de 21 ans qui choisissent le rattachement, ainsi que les enfants de moins de 25 ans s'ils justifient de la poursuite de leurs études¹³⁷⁶. De même les adultes invalides peuvent être également considérées à charge du contribuable. Le rattachement implique que les revenus éventuellement

¹³⁷¹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, Paris, La Documentation française, mai 2011, p. 198.

¹³⁷² LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale, un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2011, p. 64.

¹³⁷³ CGI, art. 193.

¹³⁷⁴ CONSEIL DES IMPOTS, *L'imposition des revenus : dix-huitième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2000, p. 65.

¹³⁷⁵ LAMARQUE (J.), NEGRIN (O.) et AYRAULT (L.), *Droit fiscal général*, 4^e éd., Paris, France, LexisNexis, 2016, p. 1123.

¹³⁷⁶ Le principe a vocation à s'appliquer à défaut de volonté contraire exprimée. Pour les majeurs, l'article 6 3 du Code général des impôts prévoit que « toute personne majeure (...) peut opter (...) entre l'imposition de ses revenus dans les conditions de droit commun » et « le rattachement ». La situation est donc renversée puisque le droit commun pour les majeurs est l'imposition séparée, le rattachement étant devenu l'exception.

perçus par l'enfant soient cumulés au revenu du ou des parents¹³⁷⁷. Le nombre de parts à prendre en considération fait donc intervenir plusieurs singularités.

606. L'application du mécanisme du quotient familial consiste à diviser le revenu net global imposable par un certain nombre de parts ou demi-parts représentatives de la composition du foyer fiscal et à appliquer au résultat le barème progressif de l'impôt sur le revenu. Le nombre de parts ou de demi-parts attribuées au foyer fiscal dépend d'une part de la situation de famille du contribuable et d'autre part du nombre et de la qualité des personnes à sa charge. L'article 194 du Code général des impôts pose le principe : les contribuables célibataires, divorcés ou veufs n'ayant pas de personnes à charge sont imposés sur la base d'une part de quotient familial et les contribuables mariés ou liés par un pacte civil de solidarité bénéficient de deux parts¹³⁷⁸. Mais ce nombre peut être augmenté en fonction des charges de famille et de situations particulières définies aux articles 194 et 195 du Code général des impôts.

607. L'attribution des parts est basée sur la notion d'unité de consommation¹³⁷⁹. L'échelle OCDE-INSEE, utilisée en France, attribue 1 unité de consommation à une personne seule, 0,5 aux autres individus de 14 ans ou plus et 0,3 aux enfants de moins de 14 ans¹³⁸⁰. Il s'agit d'une échelle d'équivalence fiscale. L'attribution du nombre de parts est faite de la façon suivante :

Nombre de parts de quotient familial		
Nombre d'enfants	Célibataire, divorcé ou veuf	Couple marié ou pacsé
0	1	2
1	1,5	2,5
2	2	3
3	3	4
4	4	5
par enfant supplémentaire	1	1

Source : BOFIP

¹³⁷⁷ JADAUD (B.), *Enfant à charge et fiscalité*, JCP N, 5 oct. 2001, n° 40, p. 1476.

¹³⁷⁸ CGI, art. 194 ; Sur la question de la possibilité de l'imposition distincte, V. Partie I, Titre I, Chap. 1.

¹³⁷⁹ Théorie selon laquelle chaque des membres de la famille a accès à un certain niveau de consommation ARCADO (J.), *Coût de l'enfant et budget des familles*, Informations sociales, 2007, n° 137, p. 36.

¹³⁸⁰ ALLEGRE (G.), *Faut-il défendre le quotient familial ?*, OFCE, 2012, n°122, p. 6 ; l'auteur proposent une évaluation d'une réforme dans laquelle le nombre de parts pour un couple correspond à son nombre d'unités de consommation.

608. En 2017, sur les 37,9 millions de foyers fiscaux en France, seuls 16,3 étaient imposables à l'impôt sur le revenu, soit 43 % du total. 12,3 millions ont déclaré à leur charge des enfants mineurs et handicapés, 2,1 millions d'enfants majeurs¹³⁸¹. Le revenu net global imposable est donc divisé par le nombre de parts. Le quotient familial obtenu représente le montant du revenu imposable correspondant à une part.

609. Ces différentes règles imposées par le système du quotient familial montrent de toute évidence sa complexité mais la question de sa disparition se justifie encore plus en raison de son caractère injuste.

2. Pour une imposition plus juste

610. Pour les contribuables ayant le même niveau de revenu, le mécanisme du quotient familial revient à taxer plus lourdement les couples aisés que les célibataires ou les couples sans enfants¹³⁸². Il soumet un contribuable dont le niveau de revenu excède un certain seuil à un taux d'imposition moyen supérieur à celui des contribuables n'ayant pas de personne à charge.

611. Le quotient familial est accusé de fausser l'équité en accordant aux familles les plus aisées un avantage qui croît avec l'augmentation du revenu. Une conception « paritaire » et une conception « égalitariste » s'affrontent¹³⁸³. En effet, selon certains auteurs, deux foyers fiscaux disposant d'un même revenu, mais ayant un nombre d'enfants différent ne sauraient supporter la même charge fiscale¹³⁸⁴. « *Le principe du quotient familial n'est pas discutable en soi, c'est le seul système compatible avec l'équité horizontale* »¹³⁸⁵. Pour d'autres, l'égalité entre les foyers doit être recherchée après impôt, d'autres considèrent qu'il est nécessaire de globaliser les ressources pour que l'impôt atteigne la réalité des ressources mises en commun par le foyer¹³⁸⁶. Camille LANDAIS, Thomas PIKETTY et Emmanuel SAEZ considèrent le quotient familial comme une réduction d'impôt accordée aux familles qui croît avec leur revenu et par conséquent, réduit le caractère progressif de l'impôt sur le revenu¹³⁸⁷. Ces auteurs tirent

¹³⁸¹ DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES, *Cahier statistiques 2017, 2018*, p. 8.

¹³⁸² GEFFROY (J.-B.), *Que deviennent les politiques fiscales ? Rapport introductif*, RFFP, mai 2014, n° 126, p. 3.

¹³⁸³ GEFFROY (J.-B.), *La politique familiale à la croisée des chemins*, in « Finances publiques et politique familiale, État des lieux et éléments de perspective, Études effectuées », GEFFROY (J.-B) (dir.), Paris, L'Harmattan, 2009, p. 78.

¹³⁸⁴ GEFFROY (J.-B.), *Aux risques d'une révolution fiscale : la fusion entre la CSG et l'impôt sur le revenu*, RFFP, avril 2012, n° 118, p. 107.

¹³⁸⁵ STERDYNIAK (H.), *Contre l'individualisation des droits sociaux*, Revue de l'OFCE, 2004, n° 112, p. 420.

¹³⁸⁶ MUET (P.-A.), *Rendre notre imposition des revenus plus claire, plus simple et plus juste*, Après-demain, 2014, n° 29, p. 6.

¹³⁸⁷ LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale, un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2011, p. 64.

un trait sur l'équité horizontale pour privilégier l'équité verticale. Dans cette perspective, les exigences d'égalité et d'équité impliquaient que l'avantage tiré du quotient familial soit limité. Tel était l'objet du plafonnement du quotient familial institué en 1982.

612. Pour que les foyers les plus aisés ne bénéficient pas d'un cadeau fiscal excessif, l'avantage que procure la multiplication du nombre de parts est dans tous les cas plafonné¹³⁸⁸. Ce plafonnement des effets du quotient familial réduit l'économie d'impôt induite par la présence d'enfants à charge. Il permet de limiter l'avantage fiscal lié au nombre de parts accordé à un foyer. Le niveau du plafonnement est fixé par la loi. Il faut souligner que le Conseil d'État a considéré que le plafonnement des effets du quotient familial n'instituait aucun traitement discriminatoire au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, puisque ces contribuables ne sont pas en réalité dans des situations similaires¹³⁸⁹.

613. Pour l'imposition des revenus 2020, la réduction d'impôt procuré par le quotient familial ne peut dépasser 1 507 € par demi-part supplémentaire¹³⁹⁰. Pour déterminer son application, il doit avoir une double liquidation « fictive »¹³⁹¹ : tout d'abord, l'impôt est calculé dans les conditions que nous avons exposées précédemment, en retenant le nombre de parts correspondant à la situation et aux charges de famille du contribuable ; ensuite, il va être évalué sur une part si le contribuable était célibataire et divorcé, séparé ou veuf et sur deux parts s'il est marié, lié par un PACS ou veuf. Si le premier montant de l'impôt est inférieur au second, le plafonnement est applicable¹³⁹².

Prenons comme exemple un couple pacsé, ayant quatre enfants, dont le revenu net imposable est de 100 000 €. Le quotient familial est égal au revenu imposable divisé par le nombre de parts, soit $100\ 000 / 5 = 20\ 000$ €. L'impôt est égal à 5 454 € ($100\ 000 \times 0,11$) – ($1\ 109,24 \times 5$) après application du barème progressif. Ensuite, il est nécessaire de diviser le revenu imposable par le nombre de parts du couple, soit $100\ 000 / 2 = 50\ 000$ €. L'impôt est alors égal à 18 012 € ($100\ 000 \times 0,30$) – ($5\ 994,14 \times 2$). Il faut ensuite retrancher l'avantage

¹³⁸⁸ CGI, art. 197, 2.

¹³⁸⁹ CE, 3^e et 8^e ch., 22 juil. 2015, n° 380682, *Union des familles en Europe*, Droit fiscal, 2015, n° 36, comm. 537.

¹³⁹⁰ CGI, art. 197, I, 2, al. 1^{er}. Notons qu'il existe également des mesures de plafonnement spécifiques : par exemple, pour les parents isolés ou encore pour les titulaires d'une pension d'invalidité : CGI, art. 194, II et 195, 1^o, c.

¹³⁹¹ CONSEIL DES IMPOTS, *L'imposition des revenus : dix-huitième rapport au Président de la République*, Paris, Direction des journaux officiels, 2000, p. 65.

¹³⁹² JCL Fiscal Impôts directs Traité, Fasc. 1020-20, 2021.

fiscal procuré par les 6 demi-parts supplémentaires soumises au plafonnement, soit 9 420 € (1570 € x 6). Ainsi, l'impôt avec application du plafonnement est égal à 8 592 € (18 012 € - 9 420 €). Le premier montant étant inférieur au second, le plafonnement est applicable. L'impôt dû à retenir correspond donc au deuxième terme, soit 8592 €. Ainsi, le contribuable voit diminué son avantage fiscal, induit par le quotient familial.

614. Cependant, nous pouvons tout de même nous interroger sur l'utilité de ce plafonnement. En effet, malgré l'existence du plafonnement, le Conseil des prélèvements obligatoires soulignait déjà en 2011 que les foyers aisés sont les principaux bénéficiaires du mécanisme du quotient familial, allant donc à l'encontre du but recherché et que l'avantage fiscal ne bénéficie en rien à la moitié des ménages les plus modestes car ils ne sont pas imposables¹³⁹³. De plus, une étude produite par l'INSEE en 2020 montre que les dispositifs conjugaux et familiaux ont entraîné en 2018 « *13 millions de ménages gagnants et 1,1 million de ménages perdants* ». Toutefois, « *la moitié des gains est concentré sur le quart des ménages les plus aisés*. Ainsi, « *les ménages les plus aisés bénéficient plus fréquemment des dispositifs conjugaux et familiaux : parmi les 10 % de ménages ayant le niveau de vie le plus élevé, plus de 60 % sont gagnants, contre moins de 50 % pour les ménages les 25 % les plus modestes* »¹³⁹⁴. Ainsi, même en tenant compte du plafonnement qui neutralise l'effet du quotient familial sur l'impôt au-delà d'un certain revenu, la différence d'impôt entre un ménage avec enfant et un ménage sans enfant est substantielle.

615. Par conséquent, le mécanisme du quotient familial est beaucoup trop complexe. Son efficacité n'est pas prouvée et ses effets sont obscures aux yeux des contribuables. Avec la mise en place du prélèvement à la source, qui tend à donner plus de transparence au système fiscal, n'est-t-il pas temps de « jeter le bébé avec l'eau du bain » ?

B. Le remplacement du quotient familial

616. Le législateur peut envisager de remplacer le quotient familial à la condition que le nouveau dispositif qu'il aura choisi prenne en compte les charges de famille. Celles-ci sont « *une composante logique et nécessaire de l'impôt progressif* »¹³⁹⁵ (1). Dans ce contexte, il peut

¹³⁹³ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, Paris, La Documentation française, mai 2011, p. 23.

¹³⁹⁴ INSEE ANALYSES, *Les dispositifs conjugaux et familiaux réduisent l'impôt sur le revenu de 29,7 milliards d'euros*, juin 2020, n°53.

¹³⁹⁵ STERDYNIAK (H.), *Faut-il remettre en cause la politique familiale française ?*, Revue de l'OFCE, janv. 2011, n°116.

être proposé plusieurs dispositifs de remplacement (2), mais il apparaît, au regard du fonctionnement du prélèvement à la source, que le moyen le plus simple qui puisse être mis en place est la création d'un crédit d'impôt égal pour toutes personnes à charge indépendamment du revenu du foyer (3).

1. L'obligation constitutionnelle de prendre en compte les charges de famille

617. Lors de sa création en 1945, le système du quotient familial répondait donc à une nécessité d'égalité fiscale. Il atténueait la progressivité de l'impôt en fonction des revenus du foyer, puisqu'il reposait sur la division du revenu global en fonction du nombre de parts. Le Conseil Constitutionnel a notamment considéré que « *l'abaissement du quotient familial conduit à une taxation renforcée des familles par rapport aux célibataires et donc à la remise en cause du principe de progressivité de l'impôt sur le revenu* »¹³⁹⁶. L'impôt progressif doit respecter le principe d'égalité devant les charges publiques prévu à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel « *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* ». Il doit ainsi garantir une redistribution des revenus horizontale en s'allégeant pour les contribuables ayant des charges de famille, afin d'assurer une proportionnalité entre les familles de niveau de revenu identique. « *A niveau de vie égal, la famille nombreuse est plus lourdement frappée que le ménage sans enfant. La hausse des revenus apparents n'a fait qu'accentuer ce caractère, si bien qu'aujourd'hui, au-delà de certains chiffres, on peut dire que le poids de l'impôt est presque proportionnel au nombre des membres de la famille* »¹³⁹⁷.

618. De ce fait, le quotient familial est souvent perçu comme un instrument fiscal ayant une valeur constitutionnelle. Effectivement, certaines décisions du Conseil constitutionnel ont pu entraîner une confusion quant à la portée du quotient familial. Par exemple, dans la décision rendue le 29 décembre 2012, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 12 du projet de loi de finances pour 2013 « *instituant une contribution exceptionnelle de solidarité de 18 % sur les revenus d'activité excédant 1 million d'euros* », considérant que le législateur a « *méconnu l'exigence de prise en compte des facultés contributives* »¹³⁹⁸. Cette taxation entraînait en effet

¹³⁹⁶ Cons. Const., n° 98-405 DC du 29 déc. 1998, loi n° 98-1266 du 30 déc. 1998 de finances pour 1999, JORF n°303 du 31 déc. 1998, p. 20042.

¹³⁹⁷ PLEVEN (R.), Débats parlementaires, Assemblée nationale, extrait, n°71, Imprimerie nationale, Paris, 1946, p. 6.

¹³⁹⁸ Cons. const., n°2012-662 DC du 29 déc. 2012, loi n° 2012-1509 du 29 déc. 2012 de finances pour 2013, JORF n°0304 du 30 déc. 2012, p. 20966, Rec., p. 724.

une inégalité entre les foyers fiscaux de même niveau de vie qui pouvaient se voir soit assujettis à cette contribution, soit au contraire, selon la répartition des revenus entre les contribuables, exonérés. Sans une analyse plus poussée, la décision des Sages donne l'illusion que ce système a une valeur constitutionnelle et qu'il est la seule modalité de calcul permettant de respecter l'égalité¹³⁹⁹. En réalité, l'analyse des textes et de la jurisprudence permet de mettre en évidence que le quotient familial n'est pas le seul moyen de respecter ce principe d'égalité devant les charges publiques.

619. Effectivement, tout d'abord, toute taxe progressive doit nécessairement prendre en compte les capacités contributives du contribuable. Le montant de l'impôt progressif sur le revenu doit être adapté aux facultés contributives de chaque foyer fiscal en prenant en compte le nombre de personnes composant le foyer fiscal. Cet impératif de progressivité a d'ailleurs été pleinement affirmé en 1946 par René PLEVEN, à l'époque ministre des finances, dans l'exposé des motifs du projet de loi instituant le mécanisme du quotient familial : « *il est injuste qu'un ménage avec des enfants paye, compte tenu des dépenses auxquelles il est obligé, un impôt général progressif sur le revenu plus lourd qu'un ménage sans enfant* »¹⁴⁰⁰. Le quotient familial a été imaginé comme un instrument de politique familiale.

620. En outre, l'impôt sur le revenu, tel qu'il a été créé par le législateur en 1914, est basé sur la famille : « *Chaque chef de famille est imposable tant en raison de ses revenus personnels que de ceux de sa femme et des autres membres de la famille qui habitent avec lui* »¹⁴⁰¹. Or, le Conseil Constitutionnel contrôle toujours si l'objectif poursuivi par les créateurs de l'imposition est respecté pour apprécier sa validité¹⁴⁰². Par conséquent, « *à partir du moment où le fondement de l'impôt sur le revenu des personnes physique est familial, toute extension doit l'être également* »¹⁴⁰³.

Dans cette optique, la loi fiscale doit donc adapter le montant de l'impôt sur le revenu aux facultés contributives de la famille. Étant donné que l'impôt sur le revenu se base sur la

¹³⁹⁹ CARBONNIER (C.), *Prise en compte de la famille dans l'imposition des revenus en France*, Revue française d'économie 2016, p.111.

¹⁴⁰⁰ ASSEMBLEE NATIONALE, PLEVEN (R.), extrait, n°71, Imprimerie nationale, Paris, 1946, p. 6.

¹⁴⁰¹ Loi du 15 juil. 1914 créant l'impôt général sur le revenu, JORF 18 juil. 1914, p. 6449, art. 8.

¹⁴⁰² GOESEL-LE BIHAN (V.), *Le contrôle de l'objectif poursuivi par le législateur dans la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel*, RFDC, 2014, n° 98, p. 269.

¹⁴⁰³ CARBONNIER (C.), *Prise en compte de la famille dans l'imposition des revenus en France*, Revue française d'économie 2016, p.111.

composition familiale, le législateur doit toujours prendre en compte dans le calcul de l'impôt les facultés contributives en fonction de l'ensemble du foyer fiscal.

621. Force est de constater que remettre en cause la considération de la composition de la famille dans le calcul de l'impôt sur le revenu, global et progressif serait inconstitutionnel. Les modalités d'imposition doivent garantir que le poids de l'impôt est réparti de façon équitable entre les familles¹⁴⁰⁴. Toutefois, le Conseil constitutionnel a précisé que « *l'article 13 de la Déclaration de 1789 n'impose pas que la prise en compte des charges de famille pour apprécier les facultés contributives ne puisse résulter que d'un mécanisme de quotient familial* »¹⁴⁰⁵. Ce qui compte c'est donc de tenir compte de la composition du foyer fiscal, peu importe le moyen d'y arriver. L'un des fondements de l'impôt sur le revenu c'est la familiarisation et non pas le quotient familial. Par conséquent, pour une imposition progressive des revenus, le législateur peut choisir de mettre en place un autre dispositif que celui du quotient familial à la condition qu'il prenne en compte les capacités contributives au niveau du foyer fiscal.

2. Les dispositifs de remplacement pouvant être envisagés

622. En France, en l'état actuel du bloc de Constitutionnalité et de la jurisprudence constitutionnelle, il est impossible de ne pas prendre en compte les charges du foyer fiscal dans le calcul de l'impôt progressif sur le revenu. En Europe, nous l'avons vu, l'impôt sur le revenu prend en compte les charges de famille selon des systèmes très différents¹⁴⁰⁶. Des instruments autres que de celui du quotient familial peuvent être envisagés par le législateur français¹⁴⁰⁷. La doctrine a donc étudié plusieurs dispositifs pour tenir compte des personnes à charge.

623. D'une part, comme au Portugal, a été envisagé un système de barèmes différents selon la situation du foyer¹⁴⁰⁸. Seulement, l'effet recherché dans ce développement est d'établir quel système serait le plus simple au regard du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Ajouter plusieurs barèmes d'imposition ne semble pas être la solution la plus adéquate au regard de la complexité du système¹⁴⁰⁹. D'autre part, nous pourrions suggérer l'adoption d'un

¹⁴⁰⁴ STERDYNIAK (H.), *Faut-il remettre en cause la politique familiale française ?*, Revue de l'OFCE, janv. 2011, n°116.

¹⁴⁰⁵ Cons. const., déc. 29 déc. 2012, n° 2012-662 DC, loi n° 2012-1509 du 29 déc. 2012 de finances pour 2013, JORF n°0304 du 30 déc. 2012.

¹⁴⁰⁶ V. Partie II, Titre I, Chapitre 1.

¹⁴⁰⁷ BICHOT (J.), *Le quotient familial et la notion de foyer fiscal vont-ils disparaître ?*, RDSS, 2014, p. 332.

¹⁴⁰⁸ V. Partie II, Titre I, Chap. 1.

¹⁴⁰⁹ GLAUDE (M.), *L'originalité du quotient familial*, Economie et statistique, nov.1991, n° 248, p. 51.

mécanisme d'abattement sur le revenu imposable¹⁴¹⁰. Ce système serait le même que celui prévu pour les contribuables âgés de plus de soixante-cinq ans et les invalides de condition modeste¹⁴¹¹. Or, là encore la simplification n'est pas évidente. Ce système serait concrètement difficile à appliquer en l'état actuel des dispositions législatives. L'abattement consisterait à déduire une somme forfaitaire par personne à charge sur le revenu net imposable. Cependant, ce revenu n'est effectivement connu qu'après le dépôt de la déclaration fiscale. Avec le mécanisme de la retenue à la source, cet abattement ne permettrait pas une réelle contemporanéité de l'impôt. La compensation fiscale induite par la présence de personnes à charge dans le foyer fiscal ne bénéficierait au contribuable qu'après le prélèvement à la source de l'impôt. Ce mécanisme conduirait donc à de nombreuses régularisations.

624. En outre, une réduction d'impôt proportionnelle au revenu en fonction du nombre de personnes à charge peut être évoquée en remplacement du quotient familial¹⁴¹². Par définition, elle ne concernerait que les contribuables assujettis à l'impôt. S'agissant du recouvrement de l'impôt, le raisonnement est cependant le même que pour le mécanisme de l'abattement : ce système provoquerait de nombreuses régularisations puisque pour s'appliquer il nécessiterait de connaître concrètement le revenu global imposable du contribuable. Il s'oppose donc à la conception d'une contemporanéité effective de l'impôt puisque le montant de l'impôt prélevé à la source ne correspondrait pas au montant effectif de l'impôt.

625. En revanche, il apparaît que le système d'imposition des revenus serait plus juste et plus simple s'il adoptait un mécanisme de crédit d'impôt, forfaitairement attribué au contribuable pour chaque personne à charge.

3. *La mise en place d'un crédit d'impôt forfaitaire pour charge de famille facilitée par le prélèvement à la source*

626. Tout d'abord, un crédit d'impôt forfaitaire pour charge de famille a l'avantage de la simplicité : il consiste à verser ou reverser annuellement ou mensuellement à tous les ménages un montant forfaitaire qui dépendrait uniquement du nombre de personnes à charge¹⁴¹³. La prise en compte de la composition du foyer ne dépendrait pas du revenu du ménage. En outre, ce

¹⁴¹⁰ BICHOT (J.), *Le quotient familial : le vrai débat*, Droit social, n°6, juin 1981, p. 478.

¹⁴¹¹ CGI, 157 bis.

¹⁴¹² CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, Paris, La Documentation française, mai 2011, p. 203.

¹⁴¹³ ALLEGRE (G.), *Faut-il remplacer le quotient familial par un crédit d'impôt ?*, Les notes OFCE, janv. 2012, n°11.

crédit d'impôt aurait le mérite d'assurer une équité verticale, puisqu'il entraîne une plus forte imposition des foyers les plus aisés. Il respecterait ainsi l'objectif de progressivité de l'impôt sur le revenu, tout en prenant en compte les charges de famille.

627. En revanche, une réserve peut être émise quant à la mise en place de ce dispositif. En effet, ce système n'assure pas une équité horizontale, car à même niveau de revenu, le montant de l'impôt serait différent en fonction du nombre de personnes à charge. Ainsi, le passage d'un dispositif à l'autre impliquerait un transfert important de la charge fiscale des familles avec enfants les moins aisées vers les plus aisées. Dans son rapport réalisé en 2011, le Haut Conseil à la famille a simulé l'impact que pourrait avoir un crédit d'impôt forfaitaire. Il en est résulté que le passage à un tel système n'impacterait pas le montant de l'impôt de 60 % des foyers. Toutefois, le mécanisme du crédit d'impôt bénéficierait à toutes les familles modestes, avec un avantage plus favorable pour les foyers monoparentaux¹⁴¹⁴. Nous serions alors dans une situation complètement inverse de celle actuellement constatée avec le mécanisme du quotient familial¹⁴¹⁵.

628. En conséquence, au regard de l'objectif social poursuivi initialement par le législateur, à savoir assurer la progressivité de l'impôt sur le revenu, il n'y a *a priori* aucune raison qui justifierait que le crédit d'impôt ne soit pas mis en place, puisqu'il assure une équité verticale entre les contribuables. De plus, la simplicité de son mécanisme lui permettrait d'être appliqué en temps réel au moment de la perception du revenu par le contribuable grâce à la retenue à la source. En effet, le Haut Conseil à la famille fixe le montant du crédit d'impôt à 607 euros par an et par enfant, soit 50,6 euros par mois¹⁴¹⁶. De leur côté, Camille LANDAIS, Thomas PIKETTY et Emmanuel SAEZ proposent 190 euros par mois et par enfant¹⁴¹⁷. Cette logique pourrait très bien s'appliquer pour toute personne à charge.

629. Peu importe le montant retenu, le versement de ce crédit pourrait se faire au moment du prélèvement à la source par le tiers collecteur de l'impôt. Il suffirait, chaque mois, de déduire du montant de l'impôt théoriquement dû le crédit d'impôt. Celui-ci serait individualisé et son

¹⁴¹⁴ HAUT CONSEIL A LA FAMILLE, HAUT CONSEIL A LA FAMILLE, *Architecture des aides aux familles : Quelles évolutions pour les 15 prochaines années ?*, 2011, p. 39.

¹⁴¹⁵ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, Paris, La Documentation française, mai 2011, p. 203.

¹⁴¹⁶ HAUT CONSEIL A LA FAMILLE, *Architecture des aides aux familles : Quelles évolutions pour les 15 prochaines années ?*, 2011, p. 33.

¹⁴¹⁷ LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale : un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2011, p. 106.

montant serait donc divisé pour moitié pour chaque parent. Le montant du crédit d'impôt serait compris dans le calcul du taux moyen d'imposition. Nous l'avons vu, la technique peut tout à être mise en œuvre puisqu'elle existe déjà pour le crédit d'impôt d'emploi à domicile¹⁴¹⁸.

630. Un autre avantage peut être évoqué : l'impôt sur le revenu étant annuel, le système du quotient fige la réalité familiale à un moment donné¹⁴¹⁹. Or, cette réalité évolue rapidement de nos jours¹⁴²⁰. En effet, un évènement peut intervenir en cours d'année, le contribuable peut alors perdre ou avoir la garde d'un enfant. Mais l'alinéa 2 de l'article 196 bis du Code général des impôts dispose que « *les charges de famille dont il doit être tenu compte sont celles existant au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition. Toutefois, en cas d'augmentation des charges de famille en cours d'année, il est fait état de ces charges au 31 décembre de l'année d'imposition ou à la date du décès* ». Avec l'adoption du crédit d'impôt pour charge de famille appliqué au moment du prélèvement à la source, le contribuable imposable pourra actualiser sa situation en temps réel sur le site dédié à cet effet. Par exemple, dans le cas d'une naissance d'un deuxième enfant, le montant du crédit d'impôt sera réhaussé en fonction de l'actualisation faite par le contribuable via son compte personnel et celui-ci sera immédiatement pris en compte lors du prochain prélèvement à la source de l'impôt.

631. En conclusion, il semble que l'imposition commune et le quotient familial aient montré leurs limites. Ils sont même qualifiés d'anti-redistributifs¹⁴²¹. L'individualisation de l'impôt peut entraîner une atteinte au principe d'égalité devant l'impôt. Cependant, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ouvre la voie vers une possibilité pour les couples d'opter ou non pour une imposition séparée. De même, le quotient familial doit être impérativement remplacé en raison de ses effets et de sa complexité. Et même s'il ne s'agit que d'une technique de recouvrement de l'impôt, le prélèvement à la source peut donc être un outil d'« interventionnisme fiscal » permettant une simplification de la familiarisation de l'impôt sur le revenu, mais pas seulement.

¹⁴¹⁸ V. Partie II, Titre I, Chap. 1.

¹⁴¹⁹ DEBOISSY (F.), *Modification des charges de famille et calcul du quotient familial*, LPA, 4 janv. 1995, n°201, p. 4.

¹⁴²⁰ V. Partie I, Titre I, Chap. 1.

¹⁴²¹ BICHOT (J.), *Le quotient familial et la notion de foyer fiscal vont-ils disparaître ?*, RDSS, 2014, p. 332.

SECTION 2 : REPENSER LE BARÈME D'IMPOSITION À TRAVERS LE PRISME DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

632. La progressivité de l'impôt sur le revenu est construite à partir de plusieurs taux d'imposition de plus en plus élevés au fur et à mesure que s'accroît l'assiette imposable. Son principe est donc simple¹⁴²². Cependant, par le jeu combiné de plusieurs facteurs, elle ne constitue plus un instrument de redistribution des richesses, afin d'assurer une justice sociale¹⁴²³. Elle est donc aujourd'hui fortement contestée. En effet, de nombreuses critiques sont formulées contre le barème progressif par tranches de l'impôt sur le revenu.

633. Les débats concernent essentiellement son instabilité, son irrégularité et son illisibilité, créant une grande confusion pour le contribuable sur le niveau réel de son imposition. Effectivement, il semble que le barème de l'impôt sur le revenu est utilisé par les décideurs publics comme un instrument de politique sociale et fiscale. De ce fait, il est le fruit de réformes successives. Il est donc devenu incompréhensible et peu lisible. Il repose sur un découpage du revenu imposable de tranches successives chacune imposée à un taux différent, et la largeur des tranches et leur hauteur ne répondent plus à une logique claire. Il est exprimé en taux marginaux appliqué à chaque tranche de revenus¹⁴²⁴. En outre, sa progressivité n'a cessé ces trente dernières années d'être diminuée. Ainsi, les plus aisés paient donc moins d'impôts aujourd'hui qu'auparavant, et les foyers disposant de revenus très différents se retrouvent taxer proportionnellement le même taux d'imposition¹⁴²⁵.

634. Il semble donc impératif d'imaginer un autre système d'imposition plus simple, plus moderne et plus juste. La question qui se pose consiste à se demander si l'application du prélèvement à la source peut y aider. Ce débat n'est pas nouveau. Mais, il a pris une ampleur considérable ces dernières années face au déclin de l'importance de l'impôt sur le revenu au sein de l'ensemble de la fiscalité française. D'autres systèmes d'imposition des revenus peuvent donc être évoqués comme des alternatives (§2). Néanmoins, un seul semble être parfaitement adapté au mécanisme du prélèvement, tout en permettant de répondre efficacement aux enjeux actuels, à savoir assurer une égalité, une redistribution effective des revenus, et une réelle

¹⁴²² GUEZ (J.), *Le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu : un principe introuvable ?*, Droit fiscal, 8 juin 2006, n° 23, p. 24.

¹⁴²³ V. Partie I, Titre I, Chap. 2.

¹⁴²⁴ CONSEIL DES IMPOTS, *L'imposition des revenus : dix-huitième rapport au Président de la République*, Direction des journaux officiels, 2000, p. 65.

¹⁴²⁵ BOURSIER (P.), DREZET (V.), MARTINACHE (I.), MARTY (C.), PELLETIER (W.), *Les impôts : on en paie trop ?*, in « Manuel indocile de sciences sociales », Paris, La Découverte, 2019, p. 209.

contemporanéité de l'impôt : le « double impôt sur le revenu » communément appelé « dual income tax » (**§1**).

§1 L'alternative convaincante au barème : un « double impôt sur le revenu »

635. Pour répondre aux difficultés posées par le barème progressif par tranches de l'impôt sur le revenu, la doctrine s'intéresse à l'impact qu'aurait l'établissement d'un autre système d'imposition. Une première approche est possible, celui d'un système d'imposition duale. Son principe et son application entraînent une simplicité du recouvrement (A) et de nombreux avantages qui permettent de penser que ce système serait le plus juste et le plus efficace (B).

A. La présentation et l'application au regard du prélèvement à la source

La mise en place d'un principe d'un « double impôt sur le revenu » (1) aurait le mérite de respecter l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (2).

1. Le principe

636. Aujourd'hui, nous l'avons vu, l'équité et la simplicité de l'impôt sont extrêmement recherchées. Mais les décideurs publics ont également d'autres préoccupations, notamment celles d'assurer un bon rendement de l'impôt et de favoriser l'investissement, dans un contexte fiscal devenu très concurrentiel¹⁴²⁶. Pour répondre à ces impératifs, la majorité des pays développés ont donc cherché à réformer leur système fiscal en abaissant les taux d'imposition et en élargissant la base imposable. Dans ce contexte, ils ont abandonné une imposition globale des revenus des personnes physiques au profit d'un « double impôt sur le revenu ». En effet, ce système a été adopté par de nombreux pays européens durant ces trente dernières années. En effet, la Suède l'applique depuis 1991 avec un taux d'imposition fixé à 30 % sur le capital. S'en est suivi la Finlande, le Royaume-Uni, la Norvège et l'Allemagne¹⁴²⁷. Ces pays appliquent un impôt progressif sur les revenus professionnels et une imposition forfaitaire sur les revenus du capital¹⁴²⁸.

¹⁴²⁶ GERARD (M.), *Les enjeux actuels de la fiscalité directe*, Reflets et perspectives de la vie économique, 2006, n°3, Tome XLV, p. 9.

¹⁴²⁷ SPENGEL (G.), WIEGARD (W.), *Dual income tax : A pragmatic reform alternative for Germany*, ifo DICE Report, 2004, vol. 2, issue 03, p. 15.

¹⁴²⁸ BOADWAY (R.), *Income Tax Reform for a Globalized World : The Case for a Dual Income Tax*, *Journal of Asian Economics*, 2005, n° 16, p. 910.

637. Le « double impôt sur le revenu » consiste à séparer les revenus du travail, imposés selon un taux progressif, et les revenus du capital, soumis à un taux proportionnel unique. Les revenus issus du travail et ceux du patrimoine sont imposés selon deux systèmes distincts. Effectivement, seule une forte baisse de l'imposition sur les revenus du capital, en même temps qu'une simplification drastique de la réglementation, pourraient inciter les contribuables à s'orienter vers les investissements sur le capital. Pour faire face à la concurrence fiscale, les États ont donc mis en place un système simple et performant. En Suède par exemple, les revenus du capital des particuliers sont imposés à un taux relativement faible et proportionnel tandis que les revenus du travail restent imposés à par un barème très progressif à des taux marginaux élevés. Cet impôt nordique sur le revenu est une forme d'imposition cédulaire puisqu'il sépare l'imposition des revenus du capital de l'imposition des autres sources de revenus¹⁴²⁹. Ce système impose une séparation nette entre les deux catégories de revenus. Chaque catégorie serait imposée selon un taux qui lui est propre.

638. Un taux unique proportionnel, imposant les revenus du patrimoine, ne ferait aucune distinction selon les capacités contributives du contribuable. Ce taux global d'imposition est le même pour tous les niveaux de revenus. Cependant, nous pourrions très bien imaginer plusieurs taux proportionnels frappant les différents revenus du capital. L'Italie, par exemple, a expérimenté « *entre 1997 et 2003 un taux réduit frappant les bénéfices censés représenter la productivité du capital investi dans les sociétés, le taux plein frappant le surplus* »¹⁴³⁰. Néanmoins, dans un souci de simplicité fiscale, nous préférons rejeter cette possibilité, puisque la création de divers taux proportionnels n'engendrerait qu'un système opaque ne favorisant pas l'attractivité fiscale du pays¹⁴³¹. A l'inverse, les revenus du travail seraient soumis à un barème progressif en taux marginal ou en taux effectif¹⁴³², prenant en compte les charges de famille du contribuable¹⁴³³.

639. Plus précisément, si la France décide d'adopter ce système, seraient imposés à un taux unique les produits de placement à revenu fixe et à revenu variable, les plus-values, les revenus fonciers. A l'inverse, seraient soumis au barème progressif les traitements et salaires, les

¹⁴²⁹ SORENSEN (P.-B.), *From the global income tax to the dual income tax : Recent tax reforms in the Nordic countries*, University of Copenhagen, Economic Policy Research Unit, International Tax and Public Finance 1, 1994, p. 57.

¹⁴³⁰ GUTMANN (D.), *De la progressivité de l'impôt sur le revenu à la flat tax : une tendance inéluctable ?*, Droit fiscal, n° hors-série, 1^{er} avril 2008.

¹⁴³¹ V. Partie II, Titre II, Chap. 2.

¹⁴³² V. paragraphe suiv.

¹⁴³³ GUTMANN (D.), *ibid.*, Droit fiscal n° hors-série, 1^{er} avril 2008.

pensions et rentes viagères, les revenus des travailleurs indépendants¹⁴³⁴ ainsi que les redevances autres que celles considérées comme revenus du capital. Certainement, afin de ne pas rendre ce système inutilement complexe, les tranches actuelles du barème progressif de l'impôt sur le revenu devront être adaptées en conséquence pour les revenus du travail selon le but recherché par les pouvoirs publics, à savoir diminuer ou non la pression fiscale sur le travail. Effectivement, le défaut du système est qu'il peut réduire la progressivité globale de la fiscalité sur les revenus et peut accentuer les inégalités après impôt¹⁴³⁵. Le choix des taux et des tranches dépendra du niveau de redistribution souhaité entre revenus du travail et revenus du capital et des besoins relatifs aux comportements des contribuables¹⁴³⁶.

640. Pour les revenus du patrimoine, la simplicité voudrait de créer un prélèvement obligatoire, forfaitaire et libératoire, déchargeant ainsi le contribuable de toute obligation fiscale. Les effets d'un prélèvement libératoire ont notamment été rappelées en 2014 par le Conseil constitutionnel « *les contribuables ayant perçu des revenus soumis à ces prélèvements libératoires pouvaient légitimement attendre de l'application de ce régime légal d'imposition d'être, [...] libérés de l'impôt au titre de ces revenus* »¹⁴³⁷.

641. Il apparaît que ce système du « double impôt sur le revenu » aurait le mérite d'être neutre et simple. En tout état de cause, si la France adoptait une telle imposition, il faudrait donc abandonner la globalisation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Or, cette différence de taxation entre les revenus peut être discutable et la division des revenus peut s'avérer être une tâche difficile pour le législateur soumis au contrôle de constitutionnalité.

2. Un système conforme au principe d'égalité devant l'impôt

642. Le contrôle de constitutionnalité fait effectivement peser sur le législateur une grande rigueur en cas de réforme fiscale. En effet, le Conseil constitutionnel se fonde sur l'histoire même des impôts auxquels le législateur a voulu attribuer des objectifs précis, mais qui ont pu varier dans le temps. La loi fiscale doit respecter les règles constitutionnelles et l'interprétation qui en est faite par le Conseil constitutionnel essentiellement à travers la mise en œuvre du

¹⁴³⁴ Relevant de la catégorie des BIC, BA, BNC.

¹⁴³⁵ ARTUS (P.), BOZIO (A.), GARCIA-PEÑALOSA (C.), *Fiscalité des revenus du capital*, Notes du conseil d'analyse économique, 2013, n° 9, p. 1.

¹⁴³⁶ GERARD (M.), *Les enjeux actuels de la fiscalité directe*, Reflets et perspectives de la vie économique, 2006, n°3, Tome XLV, p. 9.

¹⁴³⁷ Cons. const., n°2014-435 QPC du 5 déc. 2014, JORF n°0283 du 7 déc. 2014, p. 20465; PANDO (A.), *Contribution exceptionnelle sur les hauts revenus : une rétroactivité partiellement censurée*, LPA, 16 déc. 2014, n°25006, p. 4.

principe d'égalité devant les charges publiques. En effet, l'abondante jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à ce principe a permis de dégager des « *critères objectifs et rationnels* », « *seuls à même de justifier une différence de traitement fiscal* »¹⁴³⁸. Même si le « *Conseil constitutionnel n'entend pas porter de jugement sur les choix de politique fiscale* »¹⁴³⁹, il vérifie la cohérence entre son objectif et le dispositif mis en place. Il établit si une différence de traitement peut être justifiée par une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la réforme fiscale, et détermine si une raison d'intérêt général peut justifier une différence de traitement¹⁴⁴⁰. De ce fait, il examine, depuis presque quarante ans, le caractère objectif et rationnel de la loi qui peut justifier une différence de traitement en fonction du but recherché par le législateur¹⁴⁴¹. Il a donc admis que puisse exister une différence de traitement dès lors que la loi se fonde sur des critères objectifs et rationnels, en fonction des buts recherchés¹⁴⁴².

643. Au regard du principe de « dual income tax », la question de sa constitutionnalité au regard du principe d'égalité devant l'impôt peut sembler délicate. En effet, elle entraîne, nous l'avons vu, un traitement différent des revenus puisqu'elle crée une imposition spécifique à chacun des deux types de revenus. En réalité, il apparaît que la réponse soit facile à appréhender.

644. Tout d'abord, la progressivité fait désormais partie des caractéristiques constitutionnelles de l'impôt sur le revenu global¹⁴⁴³. Elle « *suppose la réunion de deux conditions : l'universalité de l'impôt et l'appréhension synthétique sur une base personnelle des différentes catégories de revenus* »¹⁴⁴⁴. Ainsi, tous les contribuables doivent participer à la contribution commune, selon ses facultés. La « dual income tax » laisse supposer que certains contribuables échapperaient à l'imposition globale sur les revenus. En effet, si nous gardions le même système global en imposant les revenus du travail à un taux progressif et les revenus du capital à un prélèvement proportionnel libératoire sans les réintégrer dans l'assiette imposable,

¹⁴³⁸ EVEILLARD (G.), *L'exigence de critères objectifs et rationnels dans le contrôle de l'égalité devant l'impôt par le Conseil constitutionnel*, LPA, 28 janv. 2000, n°02003, p. 8.

¹⁴³⁹ COLLET (M.), *Réforme fiscale : la contrainte constitutionnelle*, RFFP, nov. 2011, n° 116, p. 19.

¹⁴⁴⁰ FOUQUET (O.), *Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant l'impôt*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, oct. 2011, n°33.

¹⁴⁴¹ Par ex : Cons. const., n° 83-164 du 29 déc. 1983, loi n° 83-1179 du 29 déc. 1983 de finances pour 1984, JORF du 30 déc. 1983, p. 3871, Rec., p. 67; Cons. const., n° 89-270 du 29 déc. 1989, loi n° 89-936 du 29 déc. 1989 de finances rectificative pour 1989, JORF du 30 déc. 1989, p. 16410.

¹⁴⁴² Cons. const., n° 2011-121 QPC du 29 avril 2011, Sté Unilever France, JO du 30 avril 2011, p. 7534, Rec., p. 208 ; Cons. const., n° 2011-638 DC du 28 juil. 2011, Loi n° 2011-900 du 29 juil. 2011 de finances rectificative pour 2011, JORF 30 juil. 2011, p.13001, Rec., p. 390.

¹⁴⁴³ V. Sec. préc.

¹⁴⁴⁴ CHAMBAS (G.), COMBES (J.-L.), *L'impôt progressif sur le revenu : deux siècles de débat en France*, RFFP, 2001, n° 74, p. 197.

il apparaît clairement que le principe d'universalité de l'impôt des revenus pourrait être écorné¹⁴⁴⁵.

645. Or, un « double impôt sur le revenu » entraînerait une division de l'impôt actuel. Il s'agit en réalité d'un impôt cédulaire frappant deux catégories de revenus en fonction de leur origine. Il y a donc deux assiettes bien distinctes. La « dual income tax » conduit à la création de deux impositions nouvelles. Il s'agit de prévoir des modalités d'imposition différentes en fonction de l'origine des revenus, ce qui suppose une différenciation des impositions.

646. De ce fait, aucun principe empêche le législateur de créer, d'une part, une imposition progressive sur les revenus du travail, prenant en compte les charges de famille du contribuable, ce qui permettrait un respect total de jurisprudence constitutionnelle en matière d'impôts progressifs. D'autre part, une imposition unique à taux proportionnel frappant les revenus du capital sans aucune considération de la situation du contribuable. Elle ne prendrait ni en compte les autres revenus sur le travail du contribuable, ni les composantes de son foyer. Le Conseil constitutionnel n'a pas estimé comme contraire à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le choix par le législateur d'un taux unique proportionnel et dépersonnalisé¹⁴⁴⁶.

647. Nous passerions d'une homogénéité à une hétérogénéité des assiettes imposables au sein d'un même système fiscal : l'imposition des revenus des particuliers. A priori, la création d'un impôt sur le revenu avec deux systèmes distincts ne serait donc pas contraire au principe d'égalité devant l'impôt. Cependant, pour cela, le législateur devra clairement motiver sa décision. En effet, selon Martin COLLET, le contrôle des Sages porte d'une part sur « *la cohérence entre le dispositif et l'objectif qu'il est censé et d'autre part sur son caractère « proportionné », qui conduit à vérifier que le dispositif fiscal n'implique pas une disparité de traitement trop importante entre les personnes concernées et celles qui, certes dans une situation différente, y échappent* »¹⁴⁴⁷.

648. Ainsi, un traitement fiscal différent des revenus des personnes physiques semble tout à fait possible au regard de la jurisprudence. Néanmoins, si le législateur français décide de

¹⁴⁴⁵ Sur le principe de l'universalité de l'impôt : V. § s.

¹⁴⁴⁶ Cons. Const. n° 90-285 DC et n° 90-286 DC du 29 déc. 1990, loi n° 90-1168 du 29 déc. 1990 de finances pour 1991, JORF n°303 du 30 déc. 1990, p. 16609. NIZET (J.-Y.), *Évolution de la CSG et institution de la CRDS : affirmation du renouveau d'une taxation proportionnelle du revenu ?*, RFFP, 1997, n° 60, p. 95.

¹⁴⁴⁷ COLLET (M.), *Réforme fiscale : la contrainte constitutionnelle*, RFFP nov. 2011, n° 116, p. 19.

réformer l'impôt sur le revenu en le « déglobalisant »¹⁴⁴⁸ en faveur d'une « dual income tax », il devra mettre en avant les qualités de ce système et justifier que ses choix répondent à une nécessité fiscale, économique et social, tout en démontrant le caractère proportionné d'une telle mesure. Mais, ce dispositif peut-il répondre à ces objectifs ?

B. L'analyse critique

649. La « Dual income tax » accroît la lisibilité, la prévisibilité et l'efficacité de la fiscalité, qui emporte une stabilité économique et financière (1). De plus, le mécanisme du prélèvement à la source s'adapte bien à un tel système (2).

1. Un système efficient

650. La fiscalité peut réduire les incitations à fournir de la main-d'œuvre ou à investir dans des activités productives. Un système fiscal efficace vise à minimiser ces distorsions pour tout objectif donné de collecte d'impôts ou de redistribution des revenus. Avec l'impôt sur le revenu des personnes physiques actuel en France, le traitement fiscal différent des revenus sur le capital, avec différentes niches fiscales, est difficile à comprendre et à appréhender. Il conduit à l'instabilité de la règle fiscale, à la perte de confiance des investisseurs contribuables et à l'érosion du rendement de l'impôt.

651. Le principe de « Dual income tax » a l'avantage d'être neutre d'un point de vue économique. Il entraîne une homogénéisation des différents revenus sur le patrimoine. Il évite tout avantage sur certains investissements ou types de revenus plutôt que sur d'autres. Il permet d'imposer de manière uniforme tous les revenus issus du capital. Par conséquent, les investissements ne seraient plus dictés par des raisons fiscales. L'impôt acquitté sur un investissement ne dépend ni des revenus du travail, ni du rendement des autres investissements¹⁴⁴⁹.

652. De plus, toute modification du taux unique devient perceptible immédiatement. Il s'agit d'un système transparent. De ce fait, les décideurs publics sont plus hésitants à augmenter le taux d'imposition. Ainsi, le « double impôt sur le revenu » améliore la sécurité juridique et une

¹⁴⁴⁸ L'idée est d'aboutir à un impôt sur le revenu qui n'est plus global mais séparé.

¹⁴⁴⁹ CASTANHEIRA (M.), *Where the economics of personal income tax reforms meet political constraints*, Reflets et perspectives de la vie économique, 2014, n°1, p. 87.

stabilité fiscale, entraînant la confiance des investisseurs et diminuant donc le risque d'évasion des capitaux¹⁴⁵⁰.

653. La « Dual income tax » est donc un système simple, lisible et transparent, créant un climat plus stable pour les investissements dans le capital. Ainsi, si le législateur français décidait de mettre en place un tel système, il pourrait largement motiver son argumentaire au regard de l'impact qu'il pourrait avoir sur l'économie.

654. Toutefois, le système peut aboutir à créer une discrimination fiscale entre les contribuables, puisqu'il réduirait de toute évidence la progressivité globale de la fiscalité en France. De ce fait, il diminuerait l'effet redistributif de l'impôt, aggravant alors les inégalités de revenus. Cependant, deux arguments peuvent être évoqués pour limiter cette impression. Le premier est que l'impôt sur le revenu des personnes physiques français actuel ne représente depuis près de vingt ans qu'entre que 7,4% et 8,5% du PIB en France¹⁴⁵¹. Il a donc peu de poids et peu de pouvoir redistributif. « *La France se distingue de ses voisins par un très faible effet redistributif de l'impôt* »¹⁴⁵². Ainsi, la baisse de progressivité globale qu'entraînerait l'adoption d'un système dual sur les revenus des personnes physiques n'entraînerait pas une forte augmentation des inégalités au regard de l'effet redistributif actuel de l'impôt sur le revenu. De plus, l'argument selon lequel la redistribution est principalement assurée par la progressivité de l'impôt ne tient pas. Nous l'avons vu la progressivité seule n'entraîne pas un effet redistributif du système fiscal¹⁴⁵³. « *On peut atteindre exactement le même degré de réduction des inégalités par un système mêlant forte progressivité et faible taux d'imposition, ou par un système mêlant faible progressivité et haut niveau d'imposition* »¹⁴⁵⁴.

655. Il est donc tout à fait possible de compenser la baisse de la progressivité globale due à l'imposition proportionnelle de revenus du patrimoine. C'est d'ailleurs ce qu'a fait la Suède. Effectivement, pour pallier cette difficulté, ce pays nordique a accompagné le passage à la « Dual income tax » d'une réduction du taux d'imposition progressif pour la première tranche de revenus du travail. Ce dispositif a donc limité l'impact de la réforme pour les contribuables

¹⁴⁵⁰ CARREZ (G.), *La sécurité fiscale, un volet essentiel de la sécurité juridique*, RFFP, fév. 2016, n° 133, p. 153.

¹⁴⁵¹ OCDE, *Impôt sur le revenu des personnes physiques français*, Données statistiques entre 2000 et 2019.

¹⁴⁵² BIGOT (R.), DAUDEY (É.), MULLER (J.) ET OSIER (G.), *Les classes moyennes sont-elles perdantes ou gagnantes dans la redistribution socio-fiscale ?*, Cahiers de Recherche, Credoc, déc. 2012, p. 67.

¹⁴⁵³ Partie I, Titre 1, Chap. 2.

¹⁴⁵⁴ GUILLAUD (E.), ZEMMOUR (M.), *Les quatre leviers de la redistribution*, LIEPP Policy Brief, 2017, n°31, p.7.

les moins aisés¹⁴⁵⁵. La redistribution effective n'est donc pas la simple conséquence de la progressivité d'un impôt. Tout dépend de l'ensemble de la structure de la fiscalité. Elle est le fruit de nombreux facteurs¹⁴⁵⁶. Notons également que le « double impôt sur le revenu » a le mérite de tout de même conserver une part de progressivité et donc une part d'effectivité dans la redistribution.

656. Au regard de toutes ses qualités, il apparaît que le législateur devrait peut-être envisager un passage vers une « dual income tax ». Elle réunit de nombreux avantages et grâce au prélèvement à la source, elle serait facilement mise en place.

2. Une application facilitée par le mécanisme du prélèvement à la source

657. Nous avons pu le voir, une contemporanéité de l'impôt est généralement assurée lorsque le prélèvement à la source porte sur des revenus directement versés par le tiers collecteur¹⁴⁵⁷. Par exemple, si le contribuable est célibataire sans enfant et n'a qu'un seul salaire, le taux moyen d'imposition appliqué à la source sera normalement celui correspondant au taux effectif¹⁴⁵⁸. En revanche, les choses se compliquent lorsque le contribuable à plusieurs revenus, notamment des revenus fonciers. Dans ce cas, une régularisation sera obligatoirement nécessaire après le dépôt de la déclaration fiscale par le contribuable. Si nous appliquons cette logique au système du « double impôt sur le revenu », il semble qu'il soit adapté au mécanisme du prélèvement à la source.

658. Tout d'abord, s'agissant de l'imposition progressive portant sur les revenus du travail, nous pouvons tout à fait imaginer que le système reste identique à celui actuellement en vigueur pour l'ensemble des revenus des personnes physiques. Seulement, le fait de ne plus intégrer dans le revenu imposable à l'impôt progressif les revenus portant sur le patrimoine mobilier ou immobilier simplifie l'impôt prélevé à la source. L'absence des revenus sur le capital entraînera logiquement une meilleure synchronisation de l'impôt progressif entre le versement des revenus du travail et le montant de l'impôt réellement dû. Le système de la « Dual income tax » rendrait donc le paiement de l'impôt sur le travail plus contemporain. Dans ce contexte, comme au

¹⁴⁵⁵ ARTUS (P.), BOZIO (A.), GARCIA-PEÑALOSA (C.) *Fiscalité des revenus du capital*, Notes du conseil d'analyse économique, 2013, n° 9, p. 1.

¹⁴⁵⁶ GUILLAUD (E.), ZEMMOUR (M.), *Les quatre leviers de la redistribution*, LIEPP Policy Brief, 2017, n°31, p.7.

¹⁴⁵⁷ v. Partie I, Titre II, Chap. 2 et Partie II, Titre I, chap. 1.

¹⁴⁵⁸ Sous réserve des réductions et des crédits d'impôt dont il peut bénéficier. v. Partie I, Titre II, Chap. 1.

Royaume-Uni¹⁴⁵⁹, la déclaration fiscale pourrait ne plus être obligatoire pour les contribuables salariés ou retraités. Si leur situation personnelle change ou s'ils bénéficient d'une dépense fiscale, ils devront alors le déclarer. Sous réserve des différents crédits et réductions d'impôt, les seules difficultés resteraient donc celles concernant la prise en compte des charges de famille dans le calcul de l'impôt ainsi que le calcul des acomptes prévisionnels versés par les travailleurs indépendants¹⁴⁶⁰.

659. Assurément, grâce au prélèvement à la source, l'adoption d'un impôt portant uniquement sur les revenus du travail permettrait de réellement simplifier le quotidien des contribuables salariés ou retraités¹⁴⁶¹ et de transformer en profondeur leur manière d'appréhender l'impôt.

660. De plus, s'agissant du prélèvement à taux unique portant sur les revenus du capital, là encore, le système peut être simplement mis en place. En effet, la France s'en est rapprochée avec le système du prélèvement forfaitaire. L'instauration du prélèvement forfaitaire unique applicable aux revenus du capital depuis le 1^{er} janvier 2018 est venu nuancer le caractère progressif de l'impôt sur le revenu¹⁴⁶². En effet, pour favoriser l'investissement et stimuler la croissance des entreprises, le législateur a modifié la fiscalité sur le patrimoine financier en mettant en place une « flat tax » à 30 %¹⁴⁶³. Elle est prélevée à la source sur les revenus financiers au moment de leur versement. Elle ne porte pas sur les revenus fonciers. L'impôt est calculé sur le montant brut des revenus sans tenir compte de l'abattement de 40 % prévu pour les revenus de capitaux mobiliers applicable à l'impôt sur revenu. De même, les plus-values immobilières sont soumises à un prélèvement forfaitaire après abattements par année de détention, au taux de 19 % au titre de l'impôt sur le revenu et de 17,2% pour les prélèvements sociaux, soit 36,2 %. Cet impôt est directement prélevé au moment de la signature de l'acte par le notaire, chargé de la collecte de l'impôt pour le compte de l'administration fiscale¹⁴⁶⁴. Le système d'un prélèvement à la source sur le revenu du capital existe donc déjà en partie. Il suffirait de créer un impôt unique sur l'ensemble de ces revenus permettant d'offrir les mêmes recettes fiscales. Dans ce cas, le législateur pourrait fixer un impôt unique proportionnel affecté à la fois au financement des dépenses publiques et de la sécurité sociale. Celui-ci engloberait

¹⁴⁵⁹ V. Partie II, Titre II, Chap. 1.

¹⁴⁶⁰ V. Partie I, Titre I et II.

¹⁴⁶¹ Représentant l'essentiel de l'activité en France.

¹⁴⁶² CGI, art. 200 A.

¹⁴⁶³ PERROTIN (F.), *Impôts et recettes fiscales*, LPA, 27 avril 2020, n° 153, p. 3.

¹⁴⁶⁴ CGI, art. 150 VG et 150 VH.

l'ensemble des revenus sur le capital. Pour les plus-values immobilières, il faudrait supprimer les abattements pour durée de détention. Concernant les revenus fonciers qui sont perçus directement par les contribuables, l'administration fiscale prélèverait directement le montant de l'impôt sur leur compte à hauteur du taux proportionnel unique déterminé. Dans le cas où la situation du contribuable changerait, celui-ci le déclarerait immédiatement sur internet via son compte personnel. Un tel système supprimerait tous les abattements applicables actuellement pour chacun de ces revenus. Certains pourraient arguer qu'il a donc pour effet d'exclure le contribuable du bénéfice de ces abattements et donc qu'il serait contraire au principe d'égalité devant la charge publique. Cette logique est erronée, puisque nous l'avons vu, la « Dual income tax » entraînerait deux régimes d'imposition des revenus bien distincts¹⁴⁶⁵.

661. En conclusion, ce système conduirait à une profonde refonte de l'architecture de l'impôt sur le revenu¹⁴⁶⁶. Il conviendrait de repenser totalement l'idée d'une imposition globale sur le revenu. Grâce au mécanisme du prélèvement à la source de l'impôt, le passage de l'ancien système au nouveau semble plutôt facilité. Ce système serait source de simplification du calcul de l'impôt, et donc de son recouvrement. De ce fait, il pourrait entraîner une stabilité fiscale et limiter les obligations déclaratives du contribuable. Il permettrait donc de garantir aux citoyens une meilleure lisibilité de l'imposition et d'atténuer ainsi certaines résistances à payer l'impôt¹⁴⁶⁷.

Il nous semble donc que l'idée d'un système dual d'imposition ne doit pas être écartée par le législateur s'il souhaite une modernisation des impositions sur les revenus des particuliers.

§2 Les alternatives au barème contestables

662. Certains économistes proposent également de remplacer le barème actuel de l'impôt sur le revenu par un nouvel impôt sur le revenu progressif exprimé en taux moyens effectifs (A), tandis que d'autres évoquent la mise en place d'une « flat tax » imposant tous les revenus au même taux (B).

¹⁴⁶⁵ V. Paragraphe préc.

¹⁴⁶⁶ GUTMANN (D.), *De la progressivité de l'impôt sur le revenu à la flat tax : une tendance inéluctable ?*, Droit fiscal n° hors-série, 1^{er} avril 2008.

¹⁴⁶⁷ BOUVIER (M.), *Sens et légitimité de l'impôt*, Pouvoirs, 2014, n°151, p. 27.

A. Un barème progressif par tranches exprimé en taux moyens effectifs

663. Au lieu du barème progressif en taux marginaux, nous pourrions imaginer de passer à un barème exprimé en taux moyens effectifs s'appliquant directement sur l'intégralité du revenu imposable (1). Cependant, il pourrait avoir des effets négatifs (2).

1. La présentation et l'application

664. Les contribuables ont tendance à confondre taux marginal et taux moyen effectif. Il est nécessaire de distinguer les deux. L'oubli de cette distinction entretient le mythe du « saut de tranches ». En effet, une des caractéristiques du calcul de l'impôt brut tient de l'application d'un barème progressif très particulier¹⁴⁶⁸. Il permet de diviser le revenu imposable du contribuable en tranches puis d'associer à chaque tranche un taux d'imposition différent¹⁴⁶⁹. Le taux marginal ne frappe pas l'ensemble des revenus du contribuable, mais seulement la fraction correspondant à la dernière tranche de revenus. C'est un système nébuleux entraînant l'incompréhension des contribuables. Il ne donne qu'une indication sommaire sur le niveau réel de l'imposition, puisque celui-ci dépend en réalité du taux moyen d'imposition¹⁴⁷⁰.

665. Le taux moyen effectif « *correspond au rapport de l'impôt net sur le revenu imposable et qui représente la pression fiscale effectivement supportée par les contribuables* »¹⁴⁷¹. Avec le système actuel, les contribuables ont du mal à l'évaluer. Celui-ci est obtenu en rapportant l'impôt brut au revenu du contribuable. Ce taux n'apparaît pas directement dans le calcul de l'impôt mais il figure désormais dans l'avis d'imposition notifié au contribuable. C'est pourquoi, Camille LANDAIS, Thomas PIKETTY et Emmanuel SAEZ imaginent ainsi un nouvel impôt sur le revenu exprimé en taux moyens effectifs, considérant que « *le jeu combiné des différentes règles fait que le barème d'imposition est totalement illisible. Pire : il semble avoir été conçu pour faire peur au contribuable et, non pas pour aider le citoyen à se faire une idée de la façon dont l'État prélève l'impôt* »¹⁴⁷². Or, il semble désormais important que les pouvoirs publics considèrent l'effet que produisent les taux d'imposition sur les contribuables. Dans l'hypothèse d'un barème progressif exprimé en taux moyen effectif, plusieurs taux ne

¹⁴⁶⁸ COLLET (M.), *Droit fiscal*, 9^e éd., Paris, France, PUF, 2021, p. 288.

¹⁴⁶⁹ GLAUDE (M.), *L'originalité du système du quotient familial*, Economie et Statistique, nov. 1991, n° 248, p. 51.

¹⁴⁷⁰ COLLET (M.), *Droit fiscal*, 9^e éd., Paris, France, PUF, 2021, p. 289.

¹⁴⁷¹ Rép. Ministre chargé du budget n°7889 à TAITTINGER (P.-C.), J.O., Débats Sénat, 5 avril 1990, p. 709 ; Sur les notions de « taux marginal » et de « taux moyen » d'imposition, Droit fiscal, 24 oct. 1990, n° 43, comm. 1986.

¹⁴⁷² LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale, un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2011, p. 68.

s'appliqueraient pas sur des fractions du revenu mais un seul directement sur l'intégralité de la base imposable. Il serait donc nécessaire de déterminer un taux effectif pour chaque tranche de revenu.

666. Introduit par le Front populaire, ce système a déjà été appliqué en France entre 1936 et 1941. Effectivement les revenus étaient soumis à un barème exprimé en taux effectif. Il prévoyait un abattement général de 10 000 francs. Le taux moyen applicable était de 1% pour les revenus imposables compris entre 10000 et 20000 francs, de 1% à 4% entre 20000 et 80000 francs, avec une progression de 0,05% par tranche de 1000 francs et de 4% à 13% entre 80000 et 180000 francs, avec une progression de 0,09% par tranche de 1000 francs¹⁴⁷³. Notons que la tranche supérieure concernait les revenus imposables supérieurs à 1,33 millions de francs de l'époque correspond à un revenu fiscal exprimé en francs de 1998 de près de 7 millions de francs¹⁴⁷⁴. Or, en 1998, le taux marginal de 54% s'appliquait aux revenus imposables supérieurs à seulement 293600 francs¹⁴⁷⁵. En 1942, le régime de Vichy mit fin à l'application du barème exprimé en taux effectif barème considérant qu'il « *était trop transparent et pouvait être modifié trop facilement* »¹⁴⁷⁶.

667. Si nous devions mettre en place un tel système aujourd'hui le revenu imposable, sur lequel s'appliquerait le taux effectif, intégrerait le quotient familial. Dans leur ouvrage « Pour une révolution fiscale », Camille LANDAIS, Thomas PIKETTY et Emmanuel SAEZ proposent à titre d'illustration plusieurs barèmes exprimés en taux effectif allant d'une conception « ultra-libérale » à « ultra-égalitaire » appelés « *Un barème pour la droite, un barème pour la gauche* »¹⁴⁷⁷. Selon eux, ces barèmes rapporteraient tous les mêmes recettes et permettraient de compenser l'ensemble des impositions sur les revenus, à savoir l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les prélèvements sociaux.

2. L'analyse critique

668. Force est de constater qu'un tel système assure une progressivité accrue de l'imposition globale des revenus. Il permet que la contribution commune soit également répartie entre les

¹⁴⁷³ INSTITUT DES POLITIQUES PUBLIQUES, *Seuils et taux d'imposition au titre du barème de l'IGR (1936 - 1941)*, Barèmes IRPP, Tableaux, anciens barèmes de l'IR.

¹⁴⁷⁴ PIKETTY (T.), *Les hauts revenus en France au XXe siècle : Inégalités et redistribution*, Paris, Points, 2016, p.310.

¹⁴⁷⁵ Pour être totalement juste, précisons que le contribuable de 1998 bénéficie d'un certain nombre de dépenses fiscales et que le seuil de 293600 € prend en compte l'application du quotient familial.

¹⁴⁷⁶ ZUCMAN (G.), *Taux marginaux et taux moyens*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n° 1, p. 133.

¹⁴⁷⁷ LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *ibid.*, 2011, p. 95.

contribuables selon leurs capacités contributives. Il répond donc aux contraintes constitutionnelles exigées par le Conseil constitutionnel¹⁴⁷⁸.

669. La mise en place de ce barème pourrait être un instrument crucial de politique fiscale et un atout pour la démocratie. En effet, pour la renforcer et la garantir, il semble indispensable pour le pouvoir politique de rendre ses décisions acceptables aux yeux des citoyens¹⁴⁷⁹. La tâche n'est pas simple. Les enquêtes d'opinion montrent que le sentiment « d'injustice » fiscale est lié à l'image illisible de l'impôt, dans la majorité des cas¹⁴⁸⁰. La complexité actuelle du barème actuel, et les incertitudes qui s'y rattachent, emportent l'incompréhension des citoyens. Une fiscalité plus compréhensible serait une première avancée pour relégitimer l'impôt et le rendre plus acceptable. La perception des citoyens dépend désormais essentiellement de la transparence. La réussite d'une re-légitimation de l'impôt s'inscrit en réalité dans le débat général du civisme fiscal, qui se fonde sur la confiance du contribuable dans le processus politique des décisions fiscales¹⁴⁸¹. En effet, un barème exprimé en taux moyens effectifs aurait le mérite de répondre à toutes ces exigences. Effectivement, il rend plus lisible l'imposition pour la plupart des contribuables. Il indique clairement le niveau de l'imposition pour chaque tranche de revenu. Il permet au contribuable d'anticiper le montant de son impôt de manière claire et précise en fonction des revenus qu'il perçoit. Le contribuable bénéficierait d'une meilleure visibilité sur son revenu disponible après impôt.

670. De même, il permet de baisser ou augmenter l'impôt pour une seule catégorie de revenus. Par exemple, si les décideurs publics désirent baisser l'impôt des contribuables les moins aisés, ils pourront le faire sans, dans le même temps, l'abaisser pour les plus aisés. Le législateur pourra « *mieux cibler les groupes de revenus sur lesquels il entend faire porter la charge fiscale* »¹⁴⁸². Dans ce contexte, ce système aurait la qualité de faire accepter la décision

¹⁴⁷⁸ v. Partie II, Titre II, Chap. 1 ; Cons. Const. n°89-268 du 29 déc. 1989, loi n° 89-936 du 29 déc. 1989 de finances rectificative pour 1989, JORF du 30 déc. 1989, p. 16498, Rec., p. 110 ; Cons. Const. n° 90-285 DC du 29 déc. 1990, loi n° 90-1168 du 29 déc. 1990 de finances pour 1991 p. 1609, Rec., p. 95 ; Cons. Const. n°93-320 du 21 juin 1993, loi n° 93-859 du 22 juin 1993 de finances rectificative pour 1993, JORF n°143 du 23 juin 1993, p. 8869 ; Cons. Const. n°97-388 du 20 mars 1997, loi n°97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite, JORF n°72 du 26 mars 1997, p. 4650.

¹⁴⁷⁹ DUSSART (V.), *Fiscalité et solidarité*, in « Solidarité(s) : Perspectives juridiques », HECQUARD-THERON (M.) (dir.), Toulouse, LGDJ, coll. Actes de colloques de l'IFR, 2009, p. 243.

¹⁴⁸⁰ BERNARD (K.), SPIRE (A.), Les déterminants sociaux du sentiment d'injustice fiscale, Revue de l'OFCE, 2019, n°161, p. 19.

¹⁴⁸¹ BOUVIER M., *Le nouveau civisme fiscal et légitimité du recouvrement de l'impôt*, RFFP, 2010, n°112, p. 25.

¹⁴⁸² PIKETTY (T.), *Les Hauts revenus en France : Inégalités et redistributions 1901-1998*, Paris, Grasset, 2001, p.510.

d'une hausse ou d'une baisse aux yeux des contribuables, surtout si elle est prise dans l'intérêt des moins aisés.

671. Nous serions donc dans la logique de John RAWLS selon laquelle « l'optimum social », c'est-à-dire « le juste » n'est atteint par une réforme fiscale que si elle permet une amélioration des conditions de vie des plus désavantagés¹⁴⁸³. Ce barème peut donc favoriser l'émergence d'une culture du civisme fiscal, en vertu de laquelle chaque citoyen considérerait que le montant de l'impôt est juste et que son paiement est une composante à part entière de la relation qu'il entretient avec l'État et la société¹⁴⁸⁴. Cependant, la compréhension et la lisibilité du barème par le contribuable peut avoir des effets négatifs. Tout d'abord, toute augmentation du taux moyen sera beaucoup plus visible, donc source de débats et de contestations. En effet, les variations du barème d'imposition actuel en taux marginaux ne sont pas éloquentes pour les contribuables ; une hausse du taux marginal de quelques pourcents n'a pas le même impact psychologique, qu'une augmentation du taux effectif¹⁴⁸⁵. Un changement de ce dernier entraînera de fortes réponses comportementales. Un autre inconvénient peut être soulevé s'agissant de l'efficacité économique et fiscale de ce barème en taux moyens. Il pourrait décourager le contribuable à travailler ou à diminuer son activité. Effectivement, un effort supplémentaire pourrait être fiscalement pénalisé. Par exemple, imaginons un contribuable célibataire dont le revenu imposable est de 100 000 euros en 2020, son taux effectif d'imposition est de 20 %. Il devra payer 20 000 euros d'impôt. À la suite d'un travail « acharné » son revenu est de 120 000 euros en 2021, il passe dans la tranche supérieure d'imposition à 25%. Son impôt est alors de 30 000 euros. Ainsi, après impôt, son travail lui a rapporté seulement 10 000 euros de plus. L'imposition peut donc inciter le contribuable à faire moins d'effort ou même décider, par exemple de s'implanter dans un autre pays. Les auteurs du livre « Pour une révolution fiscale » réfutent cette idée, arguant « *qu'aucune étude n'a jamais montré que les riches s'arrêtent de travailler quand les impôts augmentent* »¹⁴⁸⁶.

672. Pour éviter ces discontinuités entre les tranches, le législateur pourrait très bien prévoir, comme en 1936, différents taux moyens choisis par une courbe de taux moyens applicables aux

¹⁴⁸³ ADAIR (P.), *La Théorie de la justice de John Rawls. Contrat social versus utilitarisme*, Revue française de science politique, 1991, n°41, p. 81.

¹⁴⁸⁴ OCDE, *Édifier une culture fiscale, du civisme et de citoyenneté*, 2015, 210 p.

¹⁴⁸⁵ GAGNE (R.), NADEAU (J.-F.), VAILLANCOURT (F.), *Réactions des contribuables aux variations des taux marginaux d'impôt*, Revue d'analyse économique, 2004, vol. 80, n°2-3, p. 383.

¹⁴⁸⁶ LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale, un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2011, p. 98.

revenus intermédiaires, pour que le travail ne soit pas démesurément limité par l'impôt¹⁴⁸⁷. Au regard du prélèvement à la source, ce barème d'imposition en taux effectif poserait les mêmes difficultés que le barème actuel. En effet, son application dépend de la connaissance du revenu imposable après application du quotient familial et des différents abattements et déductions. Ainsi, il n'entrainerait pas une réelle contemporanéité de l'impôt sur le revenu et donc, une modernisation de l'impôt sur le revenu¹⁴⁸⁸.

Au regard des difficultés que le barème exprimé en taux effectif peut poser, il est nécessaire d'envisager d'autres alternatives.

B. Un taux proportionnel

673. A priori, le prélèvement à la source permettrait de justifier un passage à un impôt à taux unique ou proportionnel, souvent présenté comme un impôt simple, efficace et neutre (1). Néanmoins, nous pouvons exprimer quelques réserves sur ce point (2).

1. La présentation et l'application au regard du prélèvement à la source

674. Le système fiscal français est dominé par les prélèvements proportionnels, qui sont désormais largement majoritaires. Nous l'avons vu, un impôt proportionnel est un impôt dont le taux est le même pour tous les niveaux de revenus. « *Ce système est présenté par ses partisans comme l'alternative idéale à la progressivité de l'impôt sur le revenu* »¹⁴⁸⁹.

675. Avant la Révolution française, la proportionnalité de l'impôt a été perçue comme la manière la plus juste de déterminer le montant de l'impôt. Selon Jean-Jacques ROUSSEAU, « *celui qui a dix fois plus de biens qu'un autre, doit payer dix fois plus que lui* »¹⁴⁹⁰. Cette conception de la justice repose sur l'idée que, malgré un taux identique, celui qui dispose d'un revenu élevé paie plus que celui qui a un revenu plus faible¹⁴⁹¹. Il s'agit est de taxer tous les revenus de la même façon et d'imposer tous les contribuables.

¹⁴⁸⁷ ZUCMAN (G.), *Taux marginaux et taux moyens*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n° 1, p. 133.

¹⁴⁸⁸ v. Partie II, Titre I, Chap. 1.

¹⁴⁸⁹ LOPEZ (C.), *Une alternative à la progressivité : la Flat Tax ?* in « Refonder l'impôt sur le revenu ? », VAPAILLE (L.), Paris, L'Harmattan, 2013, p. 171.

¹⁴⁹⁰ ROUSSEAU (J.-J.), *Discours sur l'économie politique*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 2002, p. 57.

¹⁴⁹¹ BOUVIER (M.), *L'impôt sans citoyen ?* Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2019, p. 93.

676. Ainsi, certaines thèses ont tenté de répondre à tous les problèmes posés par la fiscalité en imaginant un impôt unique¹⁴⁹². Quelle que soit la théorie développée, les auteurs s'accordent pour dire que cet impôt est idéal « *qui a pour qualités d'être juste et équitable (car payé par tous, difficilement fraudable, avec une incidence visible), simple, rentable et d'une gestion peu coûteuse (moins de formalités, une administration simple, une seule matière imposable)* »¹⁴⁹³. Celui-ci aurait pour mérite de répondre à tous les problèmes actuellement posés par notre système fiscal. Il serait capable de couvrir l'ensemble des dépenses publiques et il simplifierait la mise en œuvre du recouvrement tant du point de vue du contribuable que de l'administration fiscale. En réalité, ces thèses de l'impôt unique sont totalement utopiques¹⁴⁹⁴.

677. Or, étant donné que la fiscalité française regroupe trois formes d'imposition sur le capital, sur la dépense et sur les revenus, il serait possible d'envisager un impôt unique sur les revenus, qui pourrait rendre la fiscalité des personnes physiques plus cohérente et plus lisible. Cet impôt constituerait un instrument d'égalisation et de correction des revenus en tenant compte d'une adaptation de la situation économique. La base imposable inclurait donc tous les revenus des personnes physiques. L'essentiel est l'universalité de l'impôt. Ce qui implique une taxation de tous les contribuables percevant des revenus. Cet impôt exclut tout privilège personnel¹⁴⁹⁵. Il « *ne donne aucune option au contribuable qui lui permettrait de réduire son impôt* »¹⁴⁹⁶. L'impôt est donc simple, compréhensible, transparent et sans ambiguïté. Il ne laisse pas croire que certains contribuables sont plus avantageés. Chacun paie au prorata de son revenu sans considération des charges de famille¹⁴⁹⁷.

678. La mise en place d'une « flat tax » simplifierait radicalement la fiscalité française. Elle supprimerait les effets de seuils et les possibilités d'optimisation¹⁴⁹⁸. Elle remettrait les contribuables sur un pied d'égalité. Ce système entraînerait une neutralité quant à la provenance ou la nature des revenus¹⁴⁹⁹. En théorie, il s'agirait donc d'un impôt sans « niches fiscales »,

¹⁴⁹² HENRY (G.), *Progrès et pauvreté*, 1879, éd. Trad. Le MONNIER (P.-L.), Paris, Librairie Félix Alcan, 1925, 533 p. ; MENIER (E.-J.), *L'impôt sur le capital*, Paris, Plon et Guillaumin, 1872, 360 p.

¹⁴⁹³ BOUVIER (M.), *La question de l'impôt idéal*, Arch. phil. Droit, n°46, 2002, p. 15.

¹⁴⁹⁴ GROSCLAUDE (J.), HERTZOG (R.), *Le mythe de l'impôt unique*, RFFP, 1990, n° 29, p. 29 ; BOUVIER (M.) et ESCLASSAN (M.-C.), *Les utopies fiscales*, RFFP, 1990, n° 29, p. 3.

¹⁴⁹⁵ BELTRAME (P.), *Utopies fiscales et idéologie politique*, RFFP, 1990, n°29, p. 1.

¹⁴⁹⁶ BANNIER (J.), *Impôt unique contre impôt spécifique : quelques paradoxes autour de l'assiette de l'impôt et la justice fiscale*, in « Justice fiscale (Xe-XXIe siècle) », CROUY-CHANEL (E.) de, GLINEUR (C.), HUSSON-ROCHCONGAR (C.) (dir.), Bruxelles, Bruylants, 2020, p. 321.

¹⁴⁹⁷ V. § préc. sur la question de la constitutionnalité du taux unique proportionnel.

¹⁴⁹⁸ OLIVEAU (F.-X.), *Microcapitalisme*, Paris, PUF, 2017, p. 177.

¹⁴⁹⁹ ORSONI (G.), *L'évolution de la notion d'impôt*, Thèse, Université d'Aix-Marseille, p. 188. ; v. Partie II, Titre II, Chap. 2.

avec une assiette extrêmement large, ce qui assurerait obligatoirement un meilleur rendement de l'impôt que celui actuel. Par exemple, la TVA apparaît comme l'impôt dont le rendement s'avère le plus efficace puisque son assiette est très large. De même, le rendement important de la contribution sociale généralisée est notamment dû à son assiette très large¹⁵⁰⁰. L'exemple le plus parlant est celui de la Russie qui a constaté une progression de 80% de ses recettes fiscales entre 2001 et 2005, après avoir créé une « flat tax ». Ce pays a substitué un impôt proportionnel à 13% aux impôts existants¹⁵⁰¹.

679. L'unicité de cette imposition est un atout idéal pour faciliter le contrôle et le recouvrement de l'impôt. En effet, son extrême simplicité fait de lui un système idéal pour le recours au prélèvement à la source de l'impôt. Chaque revenu perçu serait taxé au même taux et prélevé à la source sans aucune difficulté. Il en résulterait en principe une grande simplicité de gestion pour le contribuable. Il serait dispensé de toute démarche pour payer son impôt, exactement comme pour les prélèvements sociaux. En effet, par exemple, pour la contribution sociale généralisée, le contribuable n'a aucune démarche administrative à faire. Il n'est pas tenu de réaliser une déclaration. Le paiement est effectué directement par le tiers collecteur, sans qu'il n'ait besoin d'agir. De même, la gestion et le coût du recouvrement seraient très faibles pour l'administration. En effet, le Conseil des prélèvements obligatoires souligne *que « si le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu est « cher », c'est parce qu'il s'agit d'un prélèvement complexe, qui intègre une grande variété de paramètres et qui nécessite de ce fait une gestion relativement personnalisée »*¹⁵⁰². Par contraste, un impôt à taux unique retenu à la source, n'intégrant aucun paramètre, mobilise logiquement très peu de ressources administratives. En outre, une imposition à taux unique sur tous les revenus des particuliers répondrait aux impératifs de confidentialité des données vis-à-vis du tiers collecteur de l'impôt¹⁵⁰³. En effet, logiquement, ce respect serait garanti par l'application d'un taux identique pour tous les contribuables, ne donnant aucune information sur le niveau de revenu ou sur leur vie privée. Pour finir, « *l'une des principales caractéristiques de la retenue à la source est de permettre une taxation contemporaine des revenus* »¹⁵⁰⁴. Dans ce contexte, un impôt à taux unique permet une égalité de traitement du prélèvement à la source de tous les revenus. La

¹⁵⁰⁰ PERROTIN (F.), *Focus sur la réforme de la CSG*, LPA, 11 oct. 2017, n° 130, p. 4.

¹⁵⁰¹ MAGGIULLI (C.), MORS (M.), *Quelques éléments d'analyse de la flat tax*, Reflets et perspectives de la vie économique, 2006, n°3, p. 53.

¹⁵⁰² CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?*, Paris, France, la Documentation française, 2015, p. 97.

¹⁵⁰³ v. Partie I, Titre II, Chap. 2.

¹⁵⁰⁴ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, op.cit., 2015, p. 47.

contemporanéité de l'impôt est alors parfaite dans ce cas. Aucun élément ne viendrait perturber le calcul du taux d'imposition. Il y aurait donc une suppression totale du décalage d'un an qui existe encore aujourd'hui entre la perception de certains revenus et le paiement de l'impôt effectivement dû.

680. Techniquement donc, le passage d'un impôt progressif sur le revenu à un impôt unique proportionnel serait facilité par le prélèvement à la source. Il suffirait de garder le même mécanisme existant entre l'Administration fiscale et les tiers collecteurs. Ces derniers n'auraient plus qu'à collecter l'impôt sur les revenus versés au taux déterminé par le législateur. Par conséquent, la simplification serait totale. Il n'existerait plus de régularisation après le versement de l'impôt. Le prélèvement réellement libératoire de celui-ci rendrait l'imposition définitive. Le contribuable serait alors libéré de son obligation de déclarer ses revenus, comme de toute régularisation ultérieure. Nous observerions alors une simplicité dans la mise en œuvre du prélèvement à la source tant au point de vue de l'administration que du contribuable. Un impôt unique proportionnel entraînerait une normalisation de la technique de la retenue à la source.

681. En revanche, même si le prélèvement à la source permet de renforcer d'adhésion à l'impôt et la confiance du contribuable¹⁵⁰⁵, nous pouvons douter que cette simplicité du recouvrement suffise à aboutir à un tel résultat dans le cas d'un passage à une imposition unique à taux proportionnel.

2. L'analyse critique

682. Ce système proposé est extrêmement simple et lisible, chaque contribuable connaissant sa contribution, qui sera prélevée à la source. Toutefois, une telle réforme n'emporterait peut-être pas l'adhésion de tous les contribuables. Pour arriver à faire accepter un tel impôt, il faudrait d'abord que le taux choisi soit considéré comme raisonnable. En effet, « *tous les contribuables se disent prêts à payer un impôt s'il est raisonnable* »¹⁵⁰⁶ et l'universalité de l'impôt, pensée à la Révolution, justifie la prohibition de tout caractère excessif d'un impôt¹⁵⁰⁷. Cependant, la question de savoir ce qui est raisonnable reste difficile à appréhender. Selon la définition du

¹⁵⁰⁵ v. Partie II, Titre I, Chap. 1.

¹⁵⁰⁶ DELSOL (J.-P.), *L'injustice fiscale ou abus de bien commun*, Paris, Desclée de Brouwer, 2016, p. 293.

¹⁵⁰⁷ MANGIAVILLANO (A.), *Le caractère excessif de l'impôt*, Revue Droit public, 2014, p. 121.

dictionnaire Larousse, est raisonnable ce « *qui se situe dans une honnête moyenne, qui est modéré mais suffisant* »¹⁵⁰⁸.

683. Le système d'impôt unique à taux proportionnel a été étudié en 2007 par Robert E. HALL et Alvin RABUSHKA, dans leur ouvrage « *The Flat tax* », dans lequel ils proposaient l'application d'un taux unique de 19 % sur l'ensemble des revenus¹⁵⁰⁹. De son côté, François-Xavier OLIVEAU dans son livre « *Microcapitalisme* » propose la création d'un impôt sur le revenu français d'un taux de 38 % pour tous, sur l'ensemble des revenus à l'exclusion d'un revenu d'existence¹⁵¹⁰. Ce taux remplacerait plusieurs dizaines d'impôts actuels, notamment l'impôt sur le revenu, les prélèvements sociaux, la taxe foncière, la taxe d'habitation, etc. Mais comment déterminer si ces taux proposés sont raisonnables ?

684. A défaut de pouvoir déterminer si un impôt est raisonnable et mesuré, « *il est plus facile de dire ce qui est déraisonnable* »¹⁵¹¹. L'exemple d'un impôt déraisonnable serait un impôt confiscatoire. La notion d'impôt confiscatoire renvoie au principe selon lequel le prélèvement serait tellement élevé qu'il aboutirait à spolier le contribuable¹⁵¹². Si nous regardons du côté de la jurisprudence constitutionnelle, les Sages se fondent sur la notion d'impôt excessif¹⁵¹³. Ils déterminent un taux marginal d'impositions applicables à un même revenu qui, s'il est excessif, est considéré comme confiscatoire. Il s'agit de prendre en compte l'ensemble des impositions portant sur le même revenu et acquittées par le même contribuable¹⁵¹⁴. L'impôt n'est censuré que parce que son taux est « manifestement excessif ». Cependant, la jurisprudence n'a pas déterminé un seuil absolu à partir duquel l'impôt devient confiscatoire. Il semble en revanche que le Conseil constitutionnel ait établi une logique selon laquelle pour apprécier le caractère excessif du taux d'imposition, il faut distinguer selon que celui-ci est appliqué à l'intégralité du revenu ou seulement sur une part marginale¹⁵¹⁵. Partant de ce constat, à la suite de sa décision du 29 décembre 2012, Henri STERDYNIAK en déduit qu'un taux supérieur à 68,2% frappant l'intégralité du revenu ne serait pas acceptable¹⁵¹⁶. Ainsi, il semblerait qu'un taux unique

¹⁵⁰⁸ LAROUSSE, *Raisonnables*, Dictionnaire de la langue française, 2021

¹⁵⁰⁹ HALL (R.-E.), RABUSHKA (A.), *La Flat tax*, éd. trad. KREPELKA (J.), Paris, Ed. du Cri, 2009, p. 172.

¹⁵¹⁰ OLIVEAU (F.-X.), *Microcapitalisme*, Paris, PUF, 2017, p. 177.

¹⁵¹¹ DELSOL (J.-P.), *L'injustice fiscale ou abus de bien commun*, Paris, Desclée de Brouwer, 2016, p. 293.

¹⁵¹² ROUZAUD (P.-L.), *L'impôt confiscatoire : Notion et jurisprudence*, Paris, Larcier, 2016, 86 p.

¹⁵¹³ Par ex : Cons. const. n° 2019-793 QPC du 28 juin 2019, JORF n°0149 du 29 juin 2019.

¹⁵¹⁴ Cons. const. n° 2012-662 DC du 29 déc. 2012, loi n° 2012-1509 du 29 déc. 2012 de finances pour 2013, JORF n°0304 du 30 déc. 2012.

¹⁵¹⁵ GUTMANN (D.), *L'impôt confiscatoire au sens de la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012*, Option Finance, 14 janv. 2013, p. 20.

¹⁵¹⁶ STERDYNIAK (H.), *Réactions aux décisions du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012*, Blog de l'OFCE, 8 janv. 2013.

proportionnel frappant tous les revenus des personnes physiques à 19% ou à 38 % serait considéré par les Sages comme raisonnable. Cependant, ce ne sera peut-être pas le cas pour les contribuables. Effectivement, même si le taux d'imposition que les contribuables paient aujourd'hui, réparti entre plusieurs prélèvements représente un niveau oscillant entre 35% et 42%¹⁵¹⁷, l'effet psychologique sur les contribuables d'une seule imposition globale au taux de 39% n'est pas le même que plusieurs impositions à faible taux. Un tel taux peut sembler démesuré et injuste. En effet, alors même qu'il devrait atténuer les résistances à l'impôt grâce à sa simplicité et sa lisibilité, un tel système provoquera l'effet inverse. Malgré une retenue à la source allégeant l'effet douloureux qu'implique le paiement de l'impôt¹⁵¹⁸, les contribuables qui sont actuellement exonérés de l'impôt sur le revenu verront leur revenu disponible diminué. Ils prendront conscience de leur contribution commune¹⁵¹⁹.

685. Cette imposition paraît politiquement et socialement inacceptable. Elle entraînerait l'incompréhension des moins aisés. Certains pensent qu'il est « *plus juste de moins imposer la partie de revenus servant à satisfaire les premiers besoins, puis l'utilité des parties suivantes allant en décroissant, d'affecter à ces parties de revenus un taux d'imposition de plus en plus élevé* »¹⁵²⁰. Il y aurait donc une appréciation du contribuable, peut-être erronée, d'un caractère inégalitaire de l'impôt. Ceci entraînerait une véritable aversion à l'impôt. Un tel impôt donnerait le sentiment qu'il n'y a plus égalité devant l'impôt, entraînant une perte de confiance envers les décideurs publics. La récente crise des « Gilets jaunes » confirme effectivement que la résistance à l'impôt se confond à la résistance au pouvoir.

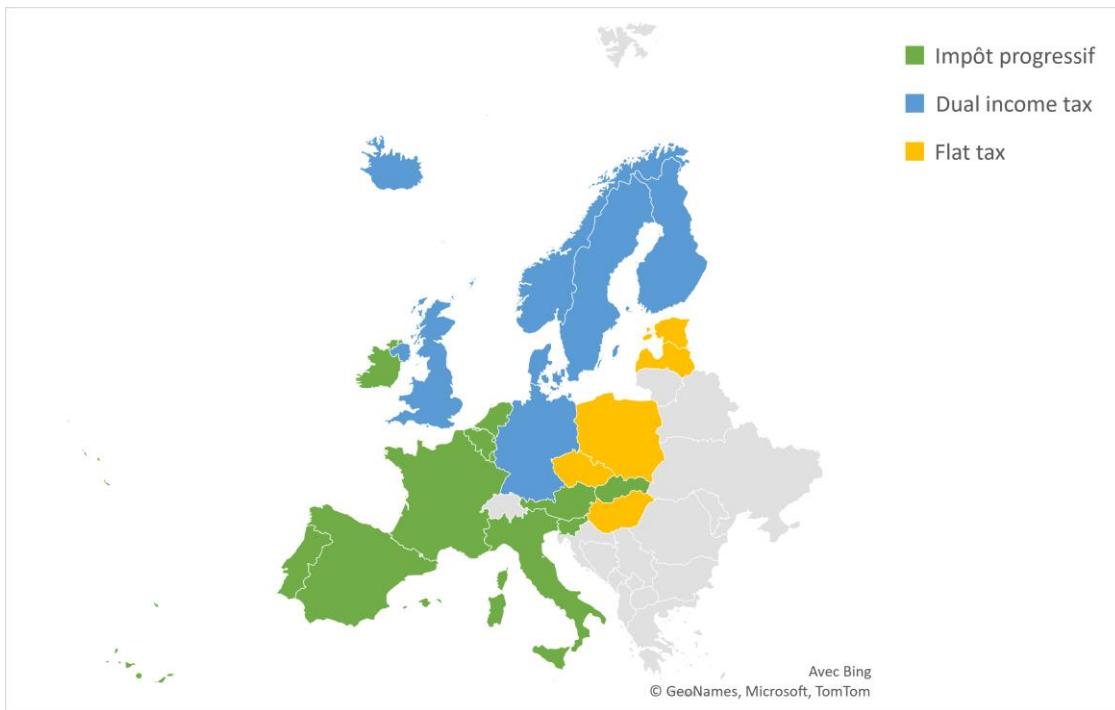
686. Cependant, il faut noter que, comme le montre le graphique ci-dessous, certains pays européens ont tout de même opté pour la « Flat tax ».

¹⁵¹⁷ OCDE, Données statistiques, imposition des personnes physiques, (<https://data.oecd.org/fr/tax/impot-sur-le-revenu-des-personnes-physiques.htm>).

¹⁵¹⁸ v. Partie II, Titre I, Chap. 2.

¹⁵¹⁹ N'oublions pas qu'ils sont tout de même soumis aux prélèvements sociaux, sans en être réellement conscients.

¹⁵²⁰ BOUVIER (M.), *L'impôt sans citoyen ?*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2019, p. 93.



Source : OCDE, CPO, Tacotax

Le débat sur la proportionnalité de l'impôt ou sa progressivité dépend avant tout d'un choix politique, social et économique. L'impôt doit-il être une mesure technique la plus neutre possible visant un rendement fiscal ou une mesure politique permettant de donner une impression d'égalité sociale ?

CONCLUSION TITRE I

687. « Certes l’impôt n’est jamais neutre. Tout prélèvement est une charge et ampute le pouvoir d’achat ou l’épargne, mais les modalités de prélèvement de l’impôt ont des conséquences très significatives, plus ou moins mauvaises, sur le comportement des contribuables »¹⁵²¹.

688. L’importance du prélèvement à la source réside dans l’ajustement immédiat de l’impôt. Il modernise le prélèvement fiscal. Il est un outil d’« interventionnisme fiscal » permettant une simplification de l’imposition des revenus des personnes physiques. Il est un mode de recouvrement pouvant rendre l’impôt moins douloureux et plus stable, et favorise l’acceptation de l’impôt et limite les oppositions. Grâce à toutes ces qualités, le prélèvement à la source ouvre la voie des possibilités pour moderniser l’impôt sur le revenu.

689. Modernisation de l’impôt et prélèvement à la source entretiennent des rapports harmonieux. Bien qu’il puisse être envisagé de modifier l’impôt sans considération du prélèvement à la source, il est clair que ce mode de recouvrement peut rendre l’impôt plus cohérent et simplement ouvrir la voie d’une réforme¹⁵²².

¹⁵²¹ DELSOL (J.-P.), *L’injustice fiscale ou abus de bien commun*, Paris, Desclée de Brouwer, 2016, p. 290.

¹⁵²² GOUADAIN (D.), *Les enjeux de l’introduction de la retenue à la source de l’impôt sur le revenu*, Droit fiscal, 1991, n°52, p. 1908.

TITRE II : L'OPPORTUNITÉ DE RÉFORMER LES IMPÔTS SUR LES REVENUS

690. L'impôt « *est indispensable pour couvrir les charges publiques afin d'assurer le bon fonctionnement de la démocratie qui garantit la sécurité des biens et des personnes et le libre exercice de leurs droits et libertés* »¹⁵²³. Son paiement est un des fondements essentiels de la citoyenneté. La survie de notre démocratie dépend donc de son efficacité. Sans l'impôt et donc sans ressource, l'État ne peut assurer les fonctions qui lui sont dévolues. « *Payer l'impôt, c'est accepter un prélèvement obligatoire définitif et sans contrepartie directe* »¹⁵²⁴. Son caractère obligatoire implique un rapport d'autorité. Pour soumettre les citoyens à cette autorité, elle doit être légitime.

691. Cependant, dans un contexte d'accroissement des prélèvements obligatoires, l'impôt est moins compris et ainsi, moins accepté. L'instauration d'un système fiscal simple permettrait au contribuable de mieux comprendre l'imposition, et de se conformer aux règles en vigueur. Il est indispensable de déclencher une réforme fiscale profonde pour restaurer l'adhésion et la confiance des contribuables à l'impôt. Sur ce point, plusieurs pistes peuvent être envisagées. Nous l'avons vu certaines thèses ont tenté de donner une solution grâce à l'idée d'un impôt unique¹⁵²⁵.

692. Certes, la mise en place du prélèvement à la source est une première mesure de simplification pouvant permettre une modernisation de l'impôt sur le revenu¹⁵²⁶. Mais, elle peut être un atout majeur pour une réforme d'ensemble puisqu'elle a permis un alignement du mode de recouvrement des différents impôts sur les revenus. Ainsi, si elle convainc les contribuables que l'effort sera uniformément et équitablement réparti, **une réforme fiscale passant par la recomposition des impôts sur les revenus déjà existants, puis par leur fusion, est-elle réalisable ? Le mécanisme du prélèvement à la source peut-il favoriser cet objectif de réforme ?**

¹⁵²³ DELALANDE (N.), *Les batailles de l'impôt : consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2014, p. 4.

¹⁵²⁴ BARILARI (A.), *Le consentement à l'impôt, fragile, mais indispensable aporie*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n°1, p. 27.

¹⁵²⁵ LAMBERT (T.), *L'impôt sur la dépense peut-il fonder une politique fiscale ?*, RFFP, mai 2014, n° 126, p. 39.

¹⁵²⁶ v. Partie II, Titre I.

Le prélèvement à la source des impôts sur les revenus

Pour répondre, il convient de déterminer les étapes d'une simplification des impositions (**Chapitre 1**), pour aboutir à l'établissement simple d'un système d'impôts cédulaires, prélevés à la source, taxant différemment les revenus du travail et les revenus du patrimoine (**Chapitre 2**).

CHAPITRE 1 : LES PREMIERS PAS VERS UNE HARMONISATION DES IMPÔTS SUR LES REVENUS

693. La fiscalité des personnes physiques repose sur une vraie complexité et un manque de lisibilité. Elle nécessite une clarification et un recentrage sur ses effets pour répondre à des enjeux d'acceptabilité de l'impôt. La cohérence de l'ensemble des impôts sur les revenus est un sujet majeur.

694. En France, le financement de la sécurité sociale est assuré par un ensemble de prélèvements sociaux, comprenant les cotisations de sécurité sociale, lesquelles ont une contrepartie directe, et diverses contributions sociales qui sont dépourvues d'une telle contrepartie. Au regard du droit français, ces derniers sont alors des impositions de toutes natures¹⁵²⁷. Le système fiscal des particuliers repose donc sur l'existence de deux segments de l'imposition des revenus : un impôt sur le revenu et des contributions sociales¹⁵²⁸. Chaque nouvelle contribution sociale créée par le législateur a ajouté une nouvelle difficulté quant à la compréhension de l'impôt.

695. La première difficulté est apparue avec l'institution de la contribution sociale généralisée en 1990¹⁵²⁹, en vue de « *la mise en œuvre du principe de solidarité générale* »¹⁵³⁰, créant trois impositions différentes, prélevées à la source : sur les revenus d'activité et de remplacement, sur les revenus du patrimoine et sur les produits de placement¹⁵³¹. Suivant la même logique cédulaire, d'autres contributions sociales ont été créées au fil des années, aboutissant aujourd'hui à deux autres types de prélèvements sur les revenus : la contribution au remboursement de la dette sociale créée en 1996¹⁵³² et le prélèvement de solidarité en 1998. L'impôt sur le revenu a désormais le même mode de recouvrement que ces contributions : le prélèvement à la source.

¹⁵²⁷ Conformément à l'article 34 de la Constitution ; Cons. const. n° 90-285 DC du 29 déc. 1990, loi n° 90-1168 du 29 déc. 1990 de finances pour 1991, p. 1609, Rec., p. 95 ; CABANNES (X.), *Le juge et la nature juridique de la CSG : retour sur quinze années de questionnement*, RFFP, nov. 2016, n° 136, p. 211 ;

¹⁵²⁸ PERROTIN (F.), *Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ?*, LPA, 25 fév., 2015, n° 40, p. 4.

¹⁵²⁹ Loi n° 90-1168 du 29 déc. 1990 de finances pour 1991, JORF n° 303 du 30 déc. 1990, p. 1609.

¹⁵³⁰ Cons. const. n° 90-285 DC du 28 déc. 1990, *ibid.*

¹⁵³¹ CSS, art. L. 136-1, L. 136-6 et L-136-7.

¹⁵³² Ord. n° 96-50 du 24 janv. 1996 relative au remboursement de la dette sociale, JORF n° 21 du 25 janv. 1996, p. 2651.

Ainsi, d'une part, **compte tenu des difficultés que présente la mise en œuvre d'une fusion face à cette accumulation d'impôts et, d'autre part, de l'uniformisation de leur mode de recouvrement, une harmonisation de ces différents impôts sur les revenus est-elle possible ?**

Pour répondre, il est nécessaire de procéder par étapes. Une harmonisation d'ensemble des impôts sur le revenu passe nécessairement par l'établissement de nouvelles règles d'assiette et de liquidation (**Section 1**), ainsi que par des nouvelles modalités d'affectation des impôts (**Section 2**).

SECTION 1 : UNE HARMONISATION DES RÈGLES D'ASSIETTE ET DE LIQUIDATION

696. « *Désormais, le principal impôt sur le revenu acquitté par les Français est un impôt proportionnel, la contribution sociale généralisée à laquelle il convient d'adoindre la contribution pour le remboursement de la dette sociale »¹⁵³³. Effectivement, depuis des années, nous assistons à un affaiblissement de l'impôt sur le revenu et à une montée en puissance des prélèvements sociaux que sont la contribution sociale généralisée, la contribution au remboursement de la dette sociale et le prélèvement de solidarité. Selon plusieurs auteurs, cette situation est due à l'absence d'une réforme de grande ampleur de l'impôt sur le revenu¹⁵³⁴.*

697. Le « bon impôt » est celui dont l'assiette est large, le taux faible et libéré de toutes dérogations ou exceptions qui nuisent à sa simplicité et à sa stabilité¹⁵³⁵. Alors que l'atténuation de la progressivité de l'impôt sur le revenu et son faible rendement est le résultat d'un taux d'imposition élevé, appliqué sur une assiette devenue étroite en raison de nombreuses niches fiscales¹⁵³⁶. Cet état a pour conséquence une augmentation de la pression fiscale et un sentiment d'injustice fiscale pour une partie des contribuables. À l'inverse, la base de calcul des contributions sociales est plus large que celle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Leur taux d'imposition, relativement bas, est unique et proportionnel. De plus, depuis leur création, ils sont prélevés à la source. Psychologiquement, les contribuables qui ne sont pas

¹⁵³³ MARINI (P.), *Rapport d'information n° 55 sur les prélèvements obligatoires et leur évolution*, 2003, p. 66.

¹⁵³⁴ VAPAILLE (L.), *L'extension de la progressivité de l'impôt sur le revenu à la CSG*, in « Refonder l'impôt sur le revenu », VAPAILLE (L.) (dir.), Paris, L'Harmatan, 2013, p. 165.

¹⁵³⁵ CARREZ (G.), *La sécurité fiscale, un volet essentiel de la sécurité juridique*, RFFP, fév. 2016, n° 133, p. 153.

¹⁵³⁶ V. Partie I, Titre II, Chap. 1.

soumis à l'impôt sur le revenu ont l'impression de ne pas payer d'impôt sur les revenus, alors qu'ils paient pourtant les contributions sociales.

698. Ces deux types d'impôts n'ont pas d'assiettes ni même des règles de calcul identiques. Le système repose sur une dualité d'imposition l'une proportionnelle et l'autre progressive¹⁵³⁷. Il semble désormais nécessaire de s'atteler à une juxtaposition de ces impositions afin de donner plus de cohérence, mais par quelles méthodes ? Pour cela, il est nécessaire de procéder par étapes. Il semble qu'un rapprochement des bases imposables (**§1**) et des règles de calcul des impôts sur les revenus (**§2**) permettront dans un premier temps une remise à plat du système fiscal actuel visant à aboutir à une fusion.

§1 La réduction des différences d'assiettes

699. Pour une articulation plus claire entre les impôts, « jouer » sur les assiettes imposables et sur les différents taux apparaît être la première étape nécessaire¹⁵³⁸. Un élargissement des assiettes des impôts sur les revenus passe par la suppression des niches fiscales et sociales (A) et la suppression de la déductibilité à l'impôt sur le revenu de la contribution sociale généralisée (B).

A. La question délicate de la suppression des niches fiscales et sociales

700. Nous l'avons vu, la prolifération des niches fiscales est une atteinte à l'équité horizontale voulue par les créateurs de l'impôt sur le revenu¹⁵³⁹. En matière de contributions sociales, même si elles sont moins nombreuses, des niches sociales existent et réduisent l'assiette de ces prélèvements. Ces différents dispositifs renforcent l'opacité du système fiscal (1). Or, certaines niches semblent ne pas ou plus être justifiées. Néanmoins, envisager la suppression des niches sociales et fiscales demande une grande prudence (2), mais elle est tout à fait possible selon les cas (3).

¹⁵³⁷ NIZET (J.-Y.), *Contribution sociale généralisée : renouveau d'une taxation proportionnelle sur le revenu ?, RFFP, 1995, n°51, p. 97 ; Evolution de la CSG et institution de la CRDS : affirmation du renouveau d'une taxation proportionnelle sur le revenu ?, RFFP, 1997, n°60, p. 95.*

¹⁵³⁸ DUCLERCQ (J.-B.), *L'identification de la fonction réelle de l'impôt : une gageure ?, JCP A, 22 dé. 2014, n° 51-52, p. 235.*

¹⁵³⁹ v. Partie I, Titre II, Chap. 1.

1. L'opacité des impôts sociaux

701. Les exonérations et exemptions d'assiette d'une imposition sont des dépenses communément appelées « niches »¹⁵⁴⁰. Celles applicables aux cotisations ou contributions sociales sont des « niches sociales ». Il s'agit de « *l'incarnation d'une politique volontariste en matière économique et sociale* »¹⁵⁴¹.

702. Étant donné que nous nous sommes déjà intéressés à la situation des niches fiscales en matière d'impôt sur le revenu, nous nous contenterons ici de faire principalement un état des lieux de ces niches sociales. Celles-ci sont attachées au financement du système de protection sociale français et peuvent être de deux ordres. Elles correspondent soit à des taux réduits, des abattements ou exonérations des cotisations sociales, soit à des taux réduits, des abattements ou exonérations des contributions sociales, c'est-à-dire la contribution sociale généralisée ou la contribution pour le remboursement de la dette sociale¹⁵⁴².

703. À leur création, ces deux impôts sociaux répondaient à la caractéristique principale d'universalité de l'assiette fiscale. L'objectif était de faire participer l'ensemble des revenus au financement du système de protection sociale ; il s'agissait de la manifestation d'une solidarité nationale¹⁵⁴³. En principe, chacun supporte sur ses revenus la contribution sociale généralisée qui peut être considérée comme un impôt « universel ». Or, les exonérations de contributions occupent une place importante aujourd'hui. Il existe aussi bien des exemptions générales sur une catégorie de revenus que des exonérations ciblées ou spécifiques. Mises en place pour soutenir l'emploi, elles viennent minorer les contributions sociales dues et réduisent donc le coût du travail¹⁵⁴⁴.

704. Depuis la loi du 25 juillet 1994, les coûts de ces niches sociales sont soit compensés par le biais de la compensation¹⁵⁴⁵, soit supportés directement par les régimes de base de

¹⁵⁴⁰ ADOYI (I), *La performance des dépenses fiscales*, Thèse, Poitiers, 2020, p. 24.

¹⁵⁴¹ ORSONI (G.), *L'interventionnisme fiscal*, Paris, PUF, 1995, p. 266.

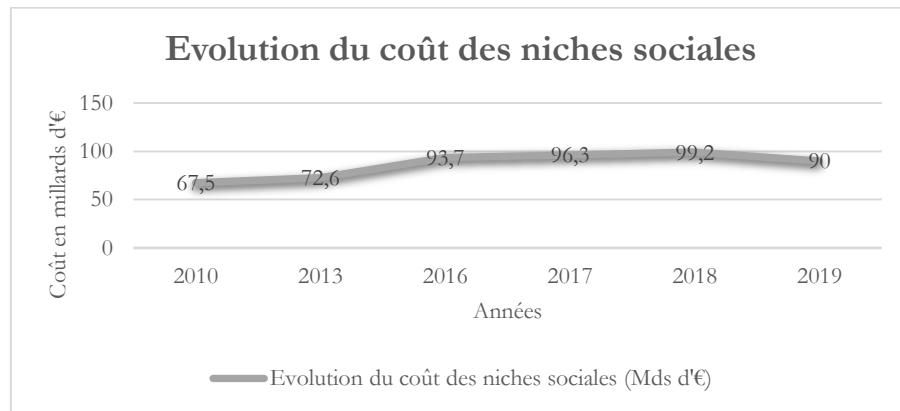
¹⁵⁴² HAUT CONSEIL DE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE, *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, 8 juin 2015, p. 39.

¹⁵⁴³ CONSEIL DES IMPOTS, *La contribution sociale généralisée, seizième rapport au Président de la République* 1995, p. 31.

¹⁵⁴⁴ LFSS 2021, Annexe 5, *Mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leur compensation*, p. 29.

¹⁵⁴⁵ V. sect. Suivante.

sécurité sociale¹⁵⁴⁶. Or, la Cour des comptes a constaté une explosion du coût de ces niches sociales. « *Elles échappent à toute maîtrise et à toute cohérence* »¹⁵⁴⁷.



Source : Insee Références et Cour des comptes

Compte tenu des enjeux budgétaires de ces niches¹⁵⁴⁸, une analyse de l'efficacité de ces dispositifs est importante.

705. À la suite de nombreux rapports préconisant la suppression et le bornage des niches sociales¹⁵⁴⁹, l'État est entré dans un processus visant à les limiter. L'article 21 II de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 prévoit une circonscription des niches sociales¹⁵⁵⁰. Cet article introduit à la fois un principe de limitation d'une durée de trois ans des niches nouvellement créées et « *l'obligation d'une évaluation systématique à l'issue de cette période associée, en cas de décision de les pérenniser, à une obligation de justification* »¹⁵⁵¹. Cependant, alors que le décompte officiel du projet de loi de financement de la sécurité sociale de 2019 prévoyait un poids de soixante-six milliards d'euros¹⁵⁵², elles ont finalement couté

¹⁵⁴⁶ CSS, art. L.131-7 ; Loi n°94-637 du 25 juil. 1994 relative à la sécurité sociale, JORF n°172 du 27 juil. 1994, p. 10815.

¹⁵⁴⁷ DORT (A.), *Fiscalité et Sécurité sociale – Étude de la fiscalisation des ressources de la sécurité sociale*, Thèse, Aix-Marseille III, 2016, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 74.

¹⁵⁴⁸ V. Section suivante.

¹⁵⁴⁹ Par ex : GUILLAUME (H.), OHIER (M.), *Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, juin 2011, 356 p. ; CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Entreprises et « niches » fiscales et sociales. Des dispositifs dérogatoires nombreux*, Paris, La Documentation française, 2010, 372 p. ; MARINI (P.), *Rapport d'information n° 60, Quels changements d'assiette pour les prélèvements fiscaux et sociaux ?*, tome I, oct. 2007, 93 p.

¹⁵⁵⁰ Loi n° 2018-32 du 22 janv. 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, JORF n°0018 du 23 janv. 2018.

¹⁵⁵¹ LFSS 2020, Annexe 5, *Mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leur compensation*, p. 8.

¹⁵⁵² Projet de loi de financement de la sécurité sociale n° 1297 pour 2019.

quatre-vingt-dix milliards d'euros, soit autant que les niches fiscales¹⁵⁵³. Cette hausse des niches sociales traduit l'inadaptation structurelle de notre système socio-fiscal et constitue une augmentation des disparités parfois difficilement justifiables entre contribuables.

706. Ici, nous nous intéressons particulièrement aux niches sociales portant sur des impositions sur les revenus. Ces dispositifs dérogatoires sont destinés à atteindre des objectifs de politiques économique ou sociale. Ils constituent pour le financement de la sécurité sociale l'équivalent des niches fiscales pour l'État. Les niches sociales se distinguent cependant puisqu'elles portent sur des impositions dont les assiettes sont très larges et ont la caractéristique d'être proportionnelles.

707. Dans le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, toute dérogation à la règle en matière de législation fiscale doit donc être justifiée par une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi et pour un motif d'intérêt général en rapport direct avec celle-ci. Toute différence de traitement entre contribuables doit être fondée sur des critères objectifs et rationnels cohérents avec les buts que le législateur se propose¹⁵⁵⁴. Cependant, les magistrats de la rue Cambon soulignent régulièrement le manque d'efficacité de ces niches au regard de leur coût élevé ou de leur mauvais ciblage, et l'absence de justifications probantes¹⁵⁵⁵. Il semble désormais nécessaire de revenir à l'objectif initial de ces contributions à savoir l'universalité de l'imposition. Comme pour l'impôt sur le revenu, il faut rétablir des assiettes larges en supprimant certaines niches, pour assurer une imposition de l'ensemble des revenus. Toutefois, la remise en cause des niches fiscales et sociales peut paraître délicate.

2. Les solutions envisageables

708. Plusieurs stratégies ont été développées quant à la suppression des niches fiscales et sociales. Deux possibilités ont été préconisées, soit la suppression d'office des « petites »

¹⁵⁵³ COUR DES COMPTES, *Sécurité sociale 2019*, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2019, oct. 2019, p. 16.

¹⁵⁵⁴ Ex : Cons. const., déc. 13 déc. 2012 n° 2012-659 DC, loi n° 2013-1203 du 23 déc. 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014, JORF n°0298 du 24 déc. 2013, p. 19861, Rec., p. 680. Sur les critères objectifs et rationnels, v. Partie II, Titre I, Chap. 2 et Cons. const., déc. n° 2017-758 DC du 28 déc. 2017, loi n° 2017-1837 du 30 déc. 2017 de finances pour 2018, JORF n°0305 du 31 déc. 2017.

¹⁵⁵⁵ COUR DES COMPTES, *Sécurité sociale 2012*, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2012, sept. 2012, 576 p. ; Sécurité sociale 2019, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2019, oct. 2019, 458 p.

niches, pour aboutir à une baisse significative de celles-ci, soit utiliser la technique du coup de « rabot »¹⁵⁵⁶. Or, ces deux options ne semblent pas pertinentes¹⁵⁵⁷.

709. Tout d'abord, s'agissant de la première solution envisagée, en 2018, la Cour des comptes relevait 191 dispositifs à faible portée, représentant plus de deux milliards d'euros, mais ne touchant qu'un nombre très réduit de contribuables¹⁵⁵⁸. Ces dispositifs n'apportent qu'une réduction très limitée de l'impôt. « *Pour plus de 200 de ces dépenses, l'administration fiscale n'est pas à même d'estimer le nombre de bénéficiaires* »¹⁵⁵⁹. Malgré cela, la suppression complète de toutes les niches de faible ampleur ne paraît pas souhaitable puisqu'un certain nombre trouve une réelle justification économique ou sociale¹⁵⁶⁰. Nous pouvons par exemple citer la déduction des avantages en nature consentis en l'absence d'obligation alimentaire à des personnes âgées de plus de 75 ans, de condition modeste, qui vivent sous le toit du contribuable. Cette déduction a un faible impact budgétaire¹⁵⁶¹. Toutefois, le bien-fondé de cette dépense semble exister : protéger des difficultés financières les personnes âgées, accueillies par leurs familles ayant des revenus modestes. Ainsi, il semble nécessaire d'évaluer la pertinence du maintien des dépenses fiscales et sociales de faible portée au cas par cas, puisque les supprimer peut entraîner des transferts de charge pour les contribuables qui peuvent leur être préjudiciables¹⁵⁶².

710. L'autre option est celle du « rabotage » des niches. Cette technique « *consisterait à réduire d'un même pourcentage toutes les niches ou à abaisser davantage les plafonds* »¹⁵⁶³. Pour le Professeur d'économie, Jacques LE CACHEUX, ce système aurait le mérite de la simplicité, mais semble, là encore, peu pertinent pour les mêmes raisons que la première option. En effet, il s'agirait d'une solution de facilité, sans aucun fondement rationnel. Selon lui, il est « *préférable de procéder de manière sélective, en affichant des choix clairs, même si une telle démarche est politiquement plus périlleuse* »¹⁵⁶⁴.

¹⁵⁵⁶ COUR DES COMPTES, *Rapport public annuel 2012*, t. 2, fév. 2012, p. 106.

¹⁵⁵⁷ PICHET (E.), *Théorie générale des dépenses socio-fiscales et propositions de refonte du système français des « niches » fiscales*, Droit fiscal, 8 sept. 2016, n° 36, p. 457.

¹⁵⁵⁸ COUR DES COMPTES, *Le budget de l'État en 2018 (résultats et gestion)*, mai 2018, p. 250.

¹⁵⁵⁹ PERROTIN (F.), *L'évolution des dépenses fiscales*, LPA, 25 janv. 2021, n° 154, p. 4.

¹⁵⁶⁰ CONSEIL DES IMPOTS, *La fiscalité dérogatoire, pour un réexamen des dépenses fiscales, Vingt et unième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2003, p. 282.

¹⁵⁶¹ Projet de loi de finances pour 2021, Annexe, t. 2, p. 49.

¹⁵⁶² PICHET (E.), *Théorie générale des dépenses socio-fiscales et propositions de refonte du système français des « niches » fiscales*, Droit fiscal, 8 sept. 2016, n° 36, p. 457.

¹⁵⁶³ CHARTOIRE (R.), *Analyser les niches fiscales*, Idées économiques et sociales, 2011, n° 166, p. 39.

¹⁵⁶⁴ LE CACHEUX (J.), *Pour un système fiscal simplifié et plus équitable*, Regards sur l'actualité, n° 365, nov. 2010, p. 31.

Ainsi, pour envisager une fusion des impôts sur les revenus, la suppression des niches fiscales et sociales doit se faire progressivement après analyse de leur impact économique et social, au risque de se voir confronter à des contestations de la part des contribuables¹⁵⁶⁵. En effet, le rendement budgétaire et l'équilibre de la sécurité sociale ne doivent pas être à tout prix recherchés à travers un accroissement de l'imposition.

3. Des exemples de suppression possibles

711. La suppression des niches fiscales et sociales ne doit pas avoir un effet négatif significatif sur la politique économique et sociale. De ce fait, nous pourrions ainsi citer quelques mesures dérogatoires qui pourraient être supprimées sans exercer aucune influence sur l'emploi ou les revenus des moins aisés.

712. À titre de premier exemple, les pensions de retraite se voient appliquer un taux plus bas que celui applicable aux revenus d'activité¹⁵⁶⁶. Dès 2012, après un examen approfondi, la Cour des comptes préconisait l'alignement du taux de la contribution sociale généralisée pour les pensions les plus élevées sur celui de l'ensemble des actifs¹⁵⁶⁷. Un effort de solidarité était donc demandé aux plus aisés afin de contribuer au financement des besoins sociaux de plus en plus accrus. En réalité, ceci n'a jamais été fait. Il existe pour ces revenus trois taux différents à 8,30 %, 6,60 % et 3,80 % et une exonération totale, déterminés en fonction de la situation fiscale des contribuables¹⁵⁶⁸. Le taux applicable aux revenus les plus aisés est donc de 8,3 % alors que celui sur les salaires est actuellement à 9,2 %¹⁵⁶⁹. En outre, il fut recommandé de faire de même pour les indemnités chômage. Les décideurs publics n'ont jamais osé suivre cette recommandation. En effet, en 2021, le montant brut des allocations chômage de retour à l'emploi est soumis à la contribution sociale généralisée et à la contribution au remboursement de la dette sociale respectivement, à hauteur de 6,2 % ou 3,8 % pour les personnes non assujetties à l'impôt sur le revenu, et à 0,5 %, soit un total de 6,7 % maximum¹⁵⁷⁰. Ainsi, un alignement du taux de la contribution sociale généralisée sur les salaires pour ces revenus de

¹⁵⁶⁵ ALLEGRE (G.), *Pourquoi est-il si difficile de réformer l'impôt en France ?*, Blog de l'OFCE, 8 avril 2018.

¹⁵⁶⁶ GEFFROY (J.-B.), *Le cadre fiscal de la vieillesse*, RFFP, sept. 2012, n° 119, p. 195.

¹⁵⁶⁷ COUR DES COMPTES, *Sécurité sociale 2012, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2012*, sept. 2012, p. 16.

¹⁵⁶⁸ CSS, art. L. 136-8, II, 2^o et III.

¹⁵⁶⁹ Loi n° 2018-1203 du 22 déc. 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019, JOFR n° 0297 du 23 déc. 2018, p. 4566, art. 26.

¹⁵⁷⁰ CSS, art. L. 136-8, II.

remplacement les plus élevés à celui prévu pour les revenus d'activité n'impacterait aucunement les contribuables les plus modestes.

713. De même, un abattement de 1,75 % au titre des frais professionnels pour les revenus salariaux a été institué pour assurer l'égalité devant les charges publiques entre salariés et indépendants en ce qui concerne l'assujettissement à la CSG¹⁵⁷¹. Effectivement, ceci semble logique puisque cette contribution sur les revenus des indépendants s'applique, non pas sur leur revenu brut, mais sur le montant net des frais professionnels. Or, cet abattement a été étendu aux indemnités de chômage, l'application des contributions sociales se fait donc, comme pour les salaires, sur 98,25 % du montant brut du revenu. Là encore, une interrogation demeure sur la légitimité de cet abattement¹⁵⁷². En effet, le versement de ces indemnités chômage n'entraîne pas de frais de nature professionnelle. Cet avantage ne paraît guère justifié surtout pour les indemnités de chômage les plus élevées¹⁵⁷³.

714. Ainsi, envisager la suppression de ces niches sociales semble ne pas remettre radicalement en cause l'assiette des contributions sociales, qui pourrait entraîner des effets négatifs pour le contribuable. Une suppression de tels allégements n'entraînerait a priori aucune destruction d'emploi ni un alourdissement considérablement la charge fiscale des contribuables. Parallèlement, elle aurait cependant le mérite de donner un peu plus de clarté à ces impositions¹⁵⁷⁴.

715. Dans le même sens, s'agissant des dépenses fiscales, nous pouvons citer l'abattement de 10 % à l'impôt sur le revenu sur les pensions de retraite¹⁵⁷⁵. Les contribuables percevant des pensions et rentes à titre gratuit ne bénéficient pas d'une déduction forfaitaire pour frais professionnels comme les salariés,¹⁵⁷⁶ mais d'un abattement spécifique de 10 % censé « couvrir les dépenses effectuées en vue de l'acquisition ou de la conservation dudit revenu »¹⁵⁷⁷.

¹⁵⁷¹ Loi n° 2019-1446 du 24 déc. 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, Annexe 5, *Mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leur compensation*, p. 7.

¹⁵⁷² PICHET (E.), *Théorie générale des dépenses socio-fiscales et propositions de refonte du système français des « niches » fiscales*, Droit fiscal, 8 sept. 2016, n° 36, p. 457.

¹⁵⁷³ DUFOUR (A.-C.), *Les nouvelles ressources à l'étude pour équilibrer les comptes sociaux en France*, Revue française d'administration publique 2012, n° 144, p. 1061.

¹⁵⁷⁴ HAUT CONSEIL DE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE, *Rapport d'étape sur la diversification et la clarification du financement des régimes de protection sociale*, juin 2013 p. 88.

¹⁵⁷⁵ CGI, 158, 5°, a), al. 2 et 3.

¹⁵⁷⁶ CE, 22 déc. 1965, n° 61405, Rec. p. 463 : « les retraités ou pensionnés ne sont pas autorisés à pratiquer la déduction forfaitaire de 10 % pour frais professionnels dès lors que les pensions ne constituent pas la rémunération d'un emploi ou d'une fonction ».

¹⁵⁷⁷ RES N°2012/13 (FP) du 6 mars 2012 sur les déduction des dépenses engagées pour la liquidation d'une pension de retraite.

Cependant, il paraît curieux que les dépenses engagées par les personnes bénéficiaires de ces revenus représentent réellement 10 % de ceux-ci¹⁵⁷⁸.

716. En outre, dans un référendum rendu en 2018 sur les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des personnes physiques, la Cour des comptes a considéré que ces allégements fiscaux à l'impôt sur le revenu des particuliers n'avaient qu'un impact économique très limité et un nombre de bénéficiaires restreint par rapport au coût qu'elles engagent¹⁵⁷⁹.

717. Il apparaît donc que certaines niches fiscales et sociales concernant les impôts sur les revenus des personnes physiques peuvent être supprimées au regard de leur incohérence ou de leur inefficacité. Cependant, une stratégie de suppression des niches constitue un pari majeur afin d'assurer une meilleure efficacité de l'impôt, mais également pour des considérations d'acceptabilité et d'équité. Ainsi, avant d'aboutir à une fusion des impôts, il est nécessaire d'envisager de modifier radicalement la structure de ces impôts. Mais si celle-ci est trop brutale, elle peut conduire à des effets improductifs, comme notamment un alourdissement significatif de l'imposition ou une destruction d'emplois, allant à l'encontre de l'objectif voulu dans cette étude.

B. La question de la suppression de la déductibilité de la contribution sociale généralisée

718. La contribution sociale généralisée est assise sur les mêmes revenus que l'impôt sur le revenu et le calcul de ce dernier se fait sur un revenu net. C'est pourquoi le législateur a permis une déductibilité partielle de la contribution sociale généralisée¹⁵⁸⁰. Afin d'harmoniser l'assiette des impôts sur les revenus et de leur rendre une plus grande efficacité, deux solutions sont possibles¹⁵⁸¹. Il peut être envisager de rendre déductible intégralement la CSG sur les revenus d'activité et du patrimoine (1) ou de la supprimer (2).

1. La déduction intégrale de la contribution sociale généralisée

719. Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 1991 devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre, Michel ROCARD, rappelait les caractéristiques principales de

¹⁵⁷⁸ ADOYI (I), *La performance des dépenses fiscales*, Thèse, Poitiers, 2020, p. 73.

¹⁵⁷⁹ COUR DES COMPTES, *Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages*, Référendum, avril 2018, 5 p.

¹⁵⁸⁰ Loi n° 90-1168 du 29 déc. 1990 de finances pour 1991, JORF n°303 du 30 déc. 1990, p. 16609.

¹⁵⁸¹ TIRARD (M.), *Pour une autre approche du principe de progressivité de l'impôt : à propos de la loi TEPA*, Droit fiscal, 19 nov. 2009, n° 47, p. 545.

la contribution sociale généralisée¹⁵⁸². L'une d'entre elles était sa non-déductibilité, afin de ne pas affecter l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et donc sa progressivité. Désormais, l'article 154 quinques du Code général des impôts prévoit que la contribution sociale généralisée assise sur certains revenus est admise en déduction partielle du revenu imposable de l'année de paiement, si ce revenu est soumis au barème progressif de l'impôt¹⁵⁸³.

720. Plusieurs reproches peuvent être faits à cette déduction partielle. Tout d'abord, mécaniquement, elle a pour effet de réduire la base imposable de l'impôt sur le revenu, et de ce fait la progressivité¹⁵⁸⁴. De plus, une partie de la doctrine regrette que la déduction ne soit que partielle, considérant qu'elle crée une double imposition. En effet, les contribuables paient de l'impôt sur le revenu sur la fraction non déductible de la contribution sociale généralisée. « *Les mêmes revenus sont imposés deux fois* »¹⁵⁸⁵. Ainsi, afin de clarifier les relations qui existent entre les deux impôts, il peut être envisagé de rendre la contribution sociale généralisée entièrement déductible.

721. La déductibilité partielle de cette contribution résulte de l'article 42 de la loi de finances rectificative de 1993¹⁵⁸⁶. Le Conseil constitutionnel a été saisi pour vérifier de la conformité de cet article au regard de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Les Sages ont considéré que le principe d'égalité devant les charges publiques ne faisait pas obstacle à ce que le législateur « *rende déductible un impôt de l'assiette d'un autre impôt* », à la condition que cet allègement de la charge pesant sur les contribuables « *n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité entre ceux-ci* »¹⁵⁸⁷. À la lecture des débats, il semble que les juges se soient notamment fondés sur le taux de la CSG déductible relativement bas, considérant que celui-ci n'entraînait pas une baisse importante de la progressivité de l'impôt sur le revenu¹⁵⁸⁸. Seulement depuis 1993, les taux de la CSG n'ont cessé de croître.

¹⁵⁸² ASSEMBLEE GENERALE, Compte rendu des débats du 15 nov.1990, p. 5369.

¹⁵⁸³ CGI, art. 154 quinques ; le taux de CSG déductible varie selon la nature du revenu.

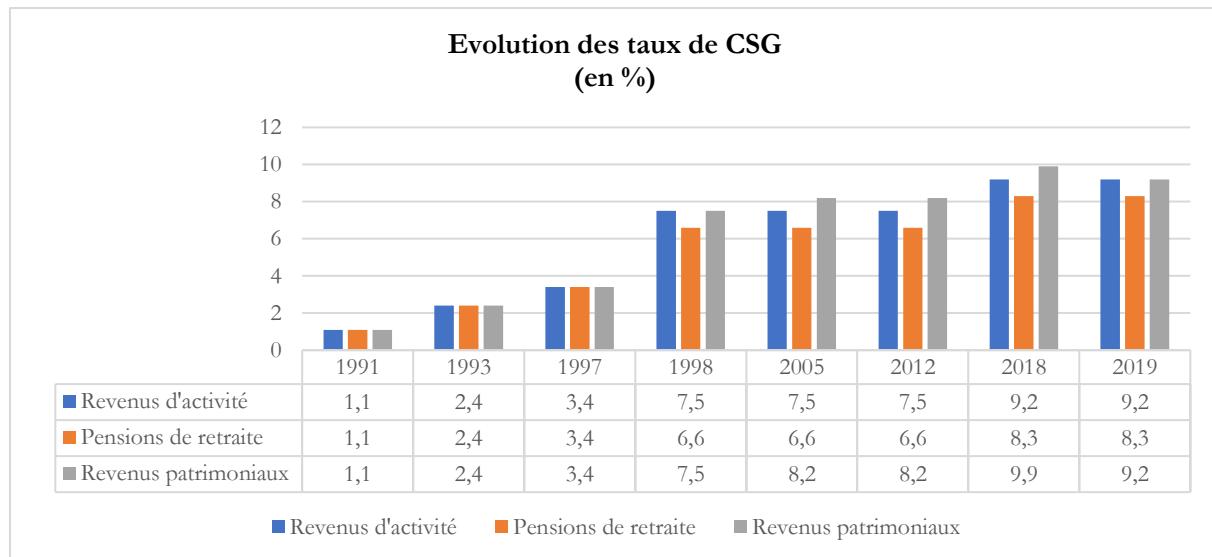
¹⁵⁸⁴ ECALLE (F.), *Faut-il rendre la CSG progressive ?*, FIPECO, actualités, 2017.

¹⁵⁸⁵ DOUET (F.), *Anti-manuel de psychologie fiscale : Techniques de plumaison des contribuables sans trop les faire crier*, Paris, Ed. Enrick B., 2020, p. 19.

¹⁵⁸⁶ Loi n° 93-859 du 22 juin 1993 de finances rectificative pour 1993, JORF n°143 du 23 juin 1993, p. 8811.

¹⁵⁸⁷ Cons. Const. n°93-320 du 21 juin 1993, loi n° 93-859 du 22 juin 1993 de finances rectificative pour 1993, JORF n°143 du 23 juin 1993, p. 8069, Rec., p. 146.

¹⁵⁸⁸ Sur la décision du Cons. const. du 21 juin 1993, v. Annuaire international de justice constitutionnelle, 1995, p. 421.



Source : Légifrance

722. Selon une étude réalisée par l’Observatoire français des conjonctures économiques en 2007, tous les contribuables imposés à l’impôt sur le revenu bénéficieraient d’une baisse de leur revenu imposable en cas de déductibilité totale de la CSG¹⁵⁸⁹. Or, les contribuables les plus aisés en seraient les premiers bénéficiaires¹⁵⁹⁰. Ce phénomène est logique étant donné que le montant de déduction est proportionnel et donc, d’autant plus important que les revenus sont élevés. Ceci entraîne inévitablement une baisse significative de la progressivité de l’impôt sur le revenu des personnes physiques et donc de sa redistributivité. Cette situation n’assure pas une équité fiscale horizontale et est contraire à la position de Conseil constitutionnel selon lequel la déductibilité d’une imposition, ne bénéficiant qu’à certains contribuables, ne doit pas « remettre en cause le caractère progressif du montant de l'imposition du revenu des personnes physiques »¹⁵⁹¹.

723. Par conséquent, rendre la CSG intégralement déductible entraîne une diminution des taux moyens d'imposition effectifs pour l'ensemble des contribuables imposables à l'impôt sur le revenu, mais principalement des plus aisés. Une telle mesure semble être inconstitutionnelle au regard de la position de la jurisprudence, puisqu'elle remet en cause la progressivité globale de l'imposition des revenus¹⁵⁹².

¹⁵⁸⁹ OCFE, *Etude sur le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, 2007, V. annexe : Variation de revenu disponible par décile de niveau de vie en cas de déductibilité totale de la CSG.

¹⁵⁹⁰ Soulignons qu'en 2007, la CSG était déductible à hauteur de 5,1 points pour les revenus d'activité, de 4,2 points pour les revenus de remplacement et de 5,8 points sur les revenus patrimoniaux.

¹⁵⁹¹ Cons. const., n° 97-395 DC du 30 déc. 1997, loi n° 97-1269 du 30 déc. 1997 de finances pour 1998, JORF n°303 du 31 déc. 1997, p. 19264.

¹⁵⁹² COLLET (M.), *Constitution et prélèvements obligatoires*, LPA, 22 janv. 2009, n° 01611, p. 58.

2. La suppression de la déductibilité de la contribution sociale généralisée

724. À contrario, pour harmoniser les assiettes des impôts sur le revenu, il peut être envisagé la non-déductibilité totale de la CSG. La généralisation de la non-déductibilité de la CSG de l'assiette fiscale constitue l'un des aménagements qui puissent être envisagés afin d'accroître la progressivité d'ensemble du système d'imposition des revenus. Au regard de la jurisprudence, aucun principe ne semble s'y opposer. En effet, la logique est la même que précédemment : si nous supprimons la déductibilité de cette contribution sur le revenu imposable, la progressivité globale de l'impôt sur le revenu va inévitablement augmenter¹⁵⁹³. Automatiquement, le produit de l'impôt sur le revenu augmente. Le Conseil des prélèvements obligatoires montre en effet qu'une telle mesure entraînerait une hausse du rendement des impositions¹⁵⁹⁴. Cette mesure a le mérite de n'avantager aucun contribuable. Elle garantit une égalité fiscale. Toutefois, mécaniquement, la suppression de la déductibilité partielle de la CSG entraîne une augmentation du revenu imposable. Les contribuables voient leur taux d'imposition s'élever, principalement ceux ayant des revenus élevés. Ainsi, s'agissant des effets redistributifs d'une telle réforme, ils pourraient être renforcés à la condition qu'elle s'accompagne de certaines mesures permettant de limiter certains inconvénients.

725. L'augmentation des revenus imposables résultant de la suppression de la déductibilité de la CSG peut effectivement entraîner des effets indirects qu'il faut prendre en compte. Par exemple, certains avantages sociaux, comme les aides aux logements, dépendent du niveau de ressources des contribuables, apprécié généralement en fonction de leur revenu imposable. Une telle mesure pourrait ôter le bénéfice de ces dispositifs à certains contribuables qui en bénéficiaient auparavant. Une étude réalisée en 2014 montrait que la suppression de la déduction partielle de la contribution sociale généralisée entraînerait une baisse à hauteur d'un demi-milliard d'euros du montant des versements des allocations logement¹⁵⁹⁵.

726. Deux solutions peuvent être envisageables pour pallier cet inconvénient. La première est celle consistant à diminuer le barème d'imposition progressif de l'impôt sur le revenu. Mais

¹⁵⁹³ MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, n° 3779, p. 123.

¹⁵⁹⁴ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBIGATOIRES, DIDIER (A.-C.), *Rapport particulier, Les enjeux d'une réforme de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée*, Paris, la Documentation française, sept. 2014, p. 7.

¹⁵⁹⁵ LABARTHE (J.), LELIEVRE (M.) (dir.), *Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution*, Paris, DRESS, coll. Études et statistiques, déc. 2014, fiche 21.

cette possibilité ne limiterait pas le montant du revenu fiscal de référence du contribuable. La deuxième consisterait à revoir les seuils de revenus fiscaux de référence permettant le bénéfice de certains avantages sociaux pour éviter leur perte. Le législateur doit donc calculer avec précision l'ampleur de cette revalorisation des seuils et son impact¹⁵⁹⁶.

727. Force est de constater que la suppression de la déductibilité de la contribution sociale généralisée « *ne pourrait être entreprise sans une très large concertation préalable, et elle nécessite une forte pédagogie à l'égard des contribuables, pour lesquels le projet d'imposer largement des revenus qu'ils n'ont pas perçus est particulièrement contre-intuitif* »¹⁵⁹⁷.

728. D'un point de vue pratique, en l'état actuel de la législation consistant en une déduction partielle de la CSG, le tiers collecteur du contribuable doit distinguer sur la fiche de paie les montants de CSG déductibles de ceux non déductibles, ainsi que le revenu net imposable dans lequel se trouve la CSG non déductible. La suppression de la CSG déductible simplifierait donc le calcul pour les tiers collecteurs. Leurs logiciels de paiement devront être adaptés afin de supprimer l'étape relative au calcul de la CSG déductible. « *Une seule ligne relative à la CSG subsisterait, dont le montant serait facilement calculable puisqu'il correspondrait en principe à la somme des parts de CSG auparavant déductible et non déductible* »¹⁵⁹⁸. Par conséquent, la suppression de la CSG déductible de l'impôt sur le revenu ne pose aucune difficulté technique de mise en œuvre. Effectivement, le dédoublement des taux n'existant plus, nous serions face à une nette simplification du système.

729. Cependant, en imposant une part plus importante de revenus non perçus, la généralisation de la non-déductibilité de la CSG pourrait se heurter à l'incompréhension des contribuables. Avant l'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, cette suppression aurait été indéniablement mal acceptée. Elle aurait entraîné une contestation de la part des contribuables qui auraient ressenti de façon injuste une baisse de leur revenu, alors qu'il n'en est rien. Il aurait, de toute évidence, fallu informer les salariés et les bénéficiaires de revenus de remplacement de la rectification opérée sur leur revenu net imposable. Désormais, grâce au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, cette généralisation de la non-

¹⁵⁹⁶ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBIGATOIRES, DIDIER (A.-C.), *Rapport particulier, Les enjeux d'une réforme de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée*, Paris, la Documentation française, sept. 2014, p. 8.

¹⁵⁹⁷ MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, p. 126.

¹⁵⁹⁸ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBIGATOIRES, DIDIER (A.-C.), *ibid*, p. 6.

déductibilité de la CSG serait « fondue dans la masse » d'une retenue globale des impositions¹⁵⁹⁹. Nous pouvons effectivement penser que le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu va permettre de neutraliser l'effet de « mauvaise surprise ». Certes, même si le montant net du revenu imposable augmenté figurera sur la fiche de paie du contribuable, le fait de prélever à la source l'impôt sur le revenu mensuellement atténuerait l'impression d'une augmentation globale de la charge fiscale. Le caractère indolore de la retenue à la source permettra d'atténuer le sentiment d'injustice¹⁶⁰⁰.

730. Une généralisation de la non-déductibilité de la CSG peut donc être envisagée pour accroître la progressivité de l'impôt. Il ne faut pas croire que régler cette question de déductibilité éloigne la perspective d'une fusion des impôts sur les revenus. Même si elle permet de distinguer les deux impôts l'un par rapport à l'autre, la non-déductibilité de la CSG simplifie dans le même sens les relations entre ces deux impôts, pouvant faciliter dans un deuxième temps une fusion. Dans l'hypothèse d'une telle situation à terme, les questions de déductibilité de la contribution sociale généralisée ne se poseraient plus¹⁶⁰¹.

731. Toutefois avant d'envisager une fusion des impôts sur les revenus, une réforme globale des impositions sur les revenus des personnes physiques nécessiterait de procéder à des aménagements des modes de liquidation.

§2 La transformation des règles de liquidation

732. L'idée de cette étude est de faire fusionner les contributions sociales et l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour créer un « double impôt », comprenant une imposition progressive sur les revenus du travail et une imposition proportionnelle sur les revenus du patrimoine. Pour cela, il faut d'abord rendre la contribution sociale généralisée progressive, prélevée sur les revenus du travail ou de remplacement, en tenant compte des charges de famille, pour pouvoir ensuite la fusionner avec l'impôt sur le revenu (A). Le passage à une imposition progressive nécessiterait l'application d'un barème, techniquement facilité par le mécanisme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (B).

¹⁵⁹⁹ LEROY (M.), *Observations conclusives : trois leçons de sociologie fiscale*, LPA, 12 avril 2007, n° 7418, p. 73.

¹⁶⁰⁰ v. Partie II, Titre I, Chap. 1.

¹⁶⁰¹ ALLEGRE (G.), CORNILLEAU (G.) et STERDYNIAK (H.), *Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ?*, Revue de l'OFCE, avril 2007, p. 279.

A. La transformation de la contribution sociale généralisée en imposition progressive et familiarisée

733. Avant d'étudier dans notre dernier chapitre, l'hypothèse d'une fusion des impôts sur les revenus destinée à établir deux impositions différentes appliquées sur deux revenus catégoriels, il est nécessaire de régler la question de la progressivité de la contribution sociale généralisée (1), qui devra, dans ce cas, nécessairement être familiarisée (2).

1. L'aménagement de la progressivité

734. L'idée de rendre les contributions sociales progressives est motivée par la volonté de baisser la pression fiscale des moins aisés. Ces contributions étant proportionnelles¹⁶⁰², elles sont souvent considérées comme injustes¹⁶⁰³. À la lecture de la jurisprudence constitutionnelle, il semble que le Conseil constitutionnel ait dû s'adapter au fil du temps à la complexification du système, résultant des imbrications existantes entre les différents impôts sur les revenus des personnes physiques. En effet, traditionnellement, il contrôle le respect du principe d'égalité pour chaque imposition prise isolément¹⁶⁰⁴. Seulement, des problèmes d'articulation entre la contribution sociale généralisée et l'impôt sur le revenu se sont souvent posés. Les Sages ont donc développé une jurisprudence sur la progressivité de l'impôt, tenant compte de l'ensemble des impositions pesant sur les contribuables. La progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est devenue un principe constitutionnel¹⁶⁰⁵. Par exemple, dans une décision du 20 mars 1997, le Conseil constitutionnel parle de «principe de progressivité de l'impôt» pour accepter la conformité de la déductibilité à l'impôt sur le revenu des versements des salariés aux plans d'épargne-retraite institués par la loi. Pour motiver sa décision, il prend en compte le plafond des versements déductibles et l'imposition progressive de l'impôt sur le revenu des sommes capitalisées sur les plans d'épargne retraite. De même, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi du pacte civil de solidarité, définitivement adoptée par l'Assemblée nationale le 13 octobre 1999, le commentaire de décision précise que

¹⁶⁰² Il existe tout de même des taux réduits et des exonérations selon le type de revenu.

¹⁶⁰³ ORSONI (G.), *Unité et dualisme de l'impôt sur le revenu*, RFFP, 1^{er} nov. 2017, n° 140, p. 223 ; LOPEZ (C.), *Une alternative à la progressivité : la Flat Tax ?* in « Refonder l'impôt sur le revenu ? », VAPAILLE (L.), Paris, L'Harmattan, 2013, p. 181.

¹⁶⁰⁴ Cons. const., n° 2010-28 QPC du 17 sept. 2010, *Association Sportive Football Club de Metz*, JO du 18 sept. 2010, p. 16953, Rec. p. 233. ; Cons. const., déc. 29 sept. 2010, n° 2010-44 QPC, *M et Mme Mathieu* JORF n° 0227 du 30 sept. 2010, p. 17783, Rec. p. 259.

¹⁶⁰⁵ PRETOT (X.), *Le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu revêt-il un caractère constitutionnel ?*, Droit social, 1993, n° 9/10, p. 790 ; Cons. const., n° 2011-638 DC du 28 juil. 2011, *loi n° 2011-900 du 29 juil. 2011 de finances rectificative pour 2011*, JORF 30 juil. 2011, p. 1596.

« ne fait guère de doute le caractère constitutionnel du principe selon lequel l’impôt sur le revenu doit être, conformément à l’article 13 de la Déclaration, une fonction croissante des capacités contributives du foyer fiscal. Il se déduit même a fortiori de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel qui voit dans la progressivité du barème de l’impôt sur le revenu une exigence constitutionnelle »¹⁶⁰⁶.

735. Toutefois, la progressivité « n’est pas inhérente à la CSG qui, bien que ressortissant à la catégorie des impôts de toute nature, est issue en partie de l’ancienne cotisation ouvrière d’assurance maladie »¹⁶⁰⁷. En effet, le Conseil constitutionnel a admis la conformité de la proportionnalité d’un impôt dans sa décision du 28 décembre 1990 relative à la loi de finances de 1991, créant la contribution sociale généralisée¹⁶⁰⁸. Se basant sur le fait que l’assiette de la contribution sociale généralisée soit très large et proche de celle des cotisations sociales de sécurité sociale¹⁶⁰⁹, il a considéré que « le choix par le législateur d’un taux unique applicable aux contributions sociales qu’il institue ne peut être regardé comme contraire à l’article 13 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen », compte tenu que l’institution de cette contribution a pour but de se substituer à des cotisations sociales assises sur l’ensemble des revenus et non soumises à une progressivité, destinées à financer la protection universelle pour la maladie.

736. La nécessité de financer les caisses de la sécurité sociale a donc joué un rôle dans la perte de cohérence du système d’imposition des revenus¹⁶¹⁰. Les recettes des contributions sociales sont devenues de plus en plus importantes, sans qu’il soit pris en compte les éléments du revenu global du contribuable¹⁶¹¹.

¹⁶⁰⁶ Cons. const. n° 99-419 DC du 9 nov. 1999, Cahiers du Cons. const., commentaire, n° 8, p. 8, loi n° 99-944 du 15 nov. 1999 relative au pacte civil de solidarité, JORF n°265 du 16 nov. 1999, p. 3189.

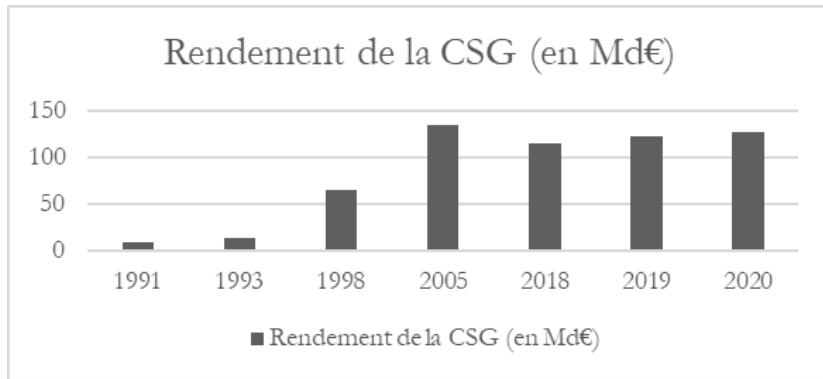
¹⁶⁰⁷ FOUQUET (O.), *Le Conseil constitutionnel et le principe d’égalité devant l’impôt*, Dossier : le Conseil constitutionnel et l’impôt, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 33, oct. 2011.

¹⁶⁰⁸ Cons. Const. n° 90-285 DC du 29 déc. 1990, loi n° 90-1168 du 29 déc. 1990 de finances pour 1991.

¹⁶⁰⁹ Outre le montant brut des traitements, indemnités et salaires déjà soumis à cotisations sociales, l’assiette de la CSG inclut également les contributions patronales aux prestations de retraite supplémentaire et de prévoyance complémentaire, les indemnités de mise à la retraite, de licenciement ou de départ volontaire et les primes liées à la participation et à l’intéressement des salariés aux résultats de l’entreprise.

¹⁶¹⁰ VAPAILLE (L.), *L’extension de la progressivité de l’impôt sur le revenu à la CSG*, in « Refonder l’impôt sur le revenu », VAPAILLE (L.) (dir.), Paris, L’Harmattan, 2013, p. 166.

¹⁶¹¹ NIZET (J.-Y.), *Évolution de la CSG et institution de la CRDS : affirmation du renouveau d’une taxation proportionnelle du revenu ?*, RFFP, 1997, n° 60, p. 95.



(les montants entre 1991 et 1998 ont été convertis en € selon le convertisseur francs-euros de l’Insee)

Source : Insee

737. De même, nous l'avons vu, le Conseil constitutionnel a confirmé à plusieurs reprises sa position selon laquelle une imposition proportionnelle ne doit pas « *remettre en cause le caractère progressif du montant de l'imposition du revenu des personnes physiques* »¹⁶¹². Par conséquent, les cotisations sociales peuvent être proportionnelles seulement en raison de l'existence d'un barème progressif à l'impôt sur le revenu. La répartition entre les impôts doit assurer une imposition progressive. Il serait donc inconstitutionnel d'augmenter trop fortement le taux proportionnel de ces cotisations ou de diminuer drastiquement la progressivité de l'impôt sur le revenu.

738. Cependant, selon la logique de la jurisprudence, rien n'empêche de rendre les contributions sociales progressives, puisque cela augmenterait la progressivité globale du système d'imposition des revenus. Ainsi, dans notre hypothèse, en cas de fusion des contributions sociales prélevées sur les revenus d'activité ou de remplacement à un impôt progressif sur les revenus du travail, le nouvel impôt devra maintenir une imposition globale progressive des revenus du contribuable¹⁶¹³. Il s'agira donc de trouver un équilibre global du système fiscal¹⁶¹⁴.

739. En réalité, la contribution sociale généralisée est déjà en partie progressive. En effet, afin de faciliter son acceptabilité, il a été décidé dès 1991 d'établir des éléments de progressivité

¹⁶¹² Cons. const., n° 97-395 DC du 30 déc. 1997, loi n° 97-1269 du 30 déc. 1997 de finances pour 1998, JORF n°303 du 31 déc. 1997, p. 19264 ; Cons. const., n° 2011-638 DC du 28 juil. 2011, loi n° 2011-900 du 29 juil. 2011 de finances rectificative pour 2011, JORF 30 juil. 2011, AJDA, 2011, p. 1596.

¹⁶¹³ Partie II, Titre II, Chap. 2.

¹⁶¹⁴ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBIGATOIRES, MATT (J.-L.), *Rapport particulier, Le cadre juridique de réformes de l'IR et de la CSG*, Paris, La documentation française, sept. 2014, p. 36.

dans l'imposition. En effet, les pensions de retraite et les allocations chômage sont imposées à la CSG selon trois taux applicables selon le niveau de revenu des contribuables. « *Cette progressivité est définie non par tranches, mais au premier euro* »¹⁶¹⁵. Cet élargissement de la progressivité de la CSG résulte de la prise en compte de la capacité contributive des contribuables¹⁶¹⁶. Sur ce point, en 2014, le Haut Conseil pour le financement de la protection sociale rappelait qu'une réforme de la contribution sociale généralisée « *qui, dans un objectif affiché de redistribution et d'accroissement de la progressivité globale des prélèvements, consisterait à appliquer des taux différents à raison du revenu, impliquerait bien de tenir compte de l'ensemble des revenus du foyer et, d'autre part, de la situation familiale* »¹⁶¹⁷.

2. La familiarisation de la contribution sociale généralisée

740. Nous l'avons expliqué plusieurs fois tout au long de cette étude, l'impôt doit prendre en compte les facultés contributives des contribuables conformément à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Ainsi, le juge constitutionnel apprécie la prise en compte des capacités contributives selon les caractéristiques de chaque impôt. Le principe oblige le législateur à tenir compte de l'intégralité des facultés contributives du contribuable pour tout impôt progressif pesant sur lui, et donc les charges de famille. Ainsi, transformer tout ou partie des contributions sociales en un prélèvement progressif, suppose de respecter la jurisprudence constitutionnelle sur la prise en compte de l'ensemble des ressources du foyer du contribuable¹⁶¹⁸. En effet, en 2000, dans un contexte de croissance économique, le législateur a souhaité réduire la pression fiscale pesant sur les personnes physiques. Pour se faire, il abaisse de quelques points les taux des tranches du barème de l'impôt sur le revenu. Pour faire bénéficier cette baisse d'imposition aux personnes non assujetties à l'impôt sur le revenu, à savoir les moins aisées, l'article 3 du projet de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001 prévoyait une exonération de la CSG et la CRDS pour tous les revenus inférieurs à 1,4 du salaire minimum de croissance¹⁶¹⁹. Selon les estimations de l'époque, cette mesure devait concerner huit millions de contribuables et représentait pour eux un gain de revenu de 102 euros

¹⁶¹⁵ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Impôt sur le revenu, CSG quelles réformes ?*, Paris, La documentation française, 2015, p. 199.

¹⁶¹⁶ BEFFY (M.), ROUSSEL (R.), SOLARD (J.), MIKOU (M.), FERRETTI (C.), *La protection sociale en France et en Europe en 2013*, Paris, DRESS, coll. Etudes et Statistiques, 2015, p. 46.

¹⁶¹⁷ HAUT CONSEIL POUR LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE, *La sécurité sociale 2014*, annexe VII, 2014, p. 221.

¹⁶¹⁸ PANDO (A.), *Fiscalité des ménages : les propositions de réforme du Gouvernement*, LPA, 12 juin 2014, n°11705, p. 4.

¹⁶¹⁹ Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, n° 2606, déposé le 4 oct. 2000.

en moyenne par mois¹⁶²⁰. Pour autant, les Sages ont censuré cette disposition considérant que « *s'il est loisible au législateur de modifier l'assiette de la contribution sociale généralisée afin d'alléger la charge pesant sur les contribuables les plus modestes, c'est à la condition de ne pas provoquer de rupture caractérisée de l'égalité entre ces contribuables* ». Ils ajoutent que « *la disposition contestée ne tient compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci, [...] le choix ainsi effectué par le législateur de ne pas prendre en considération l'ensemble des facultés contributives crée, entre les contribuables concernés, une disparité manifeste contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789* »¹⁶²¹.

741. Nous pouvons tout de même nous interroger sur cette logique jurisprudentielle. Effectivement, il faut bien comprendre que la contribution sociale généralisée a été mise en place initialement pour remplacer une partie des cotisations ouvrières d'assurance maladie pour les ouvriers soumis au régime général de la sécurité sociale¹⁶²². Or, tout comme les cotisations sociales sur les salaires, la CSG sur les revenus salariaux est affectée au financement de la sécurité sociale. Ainsi, alors qu'il n'admet pas une CSG progressive sans tenir compte des charges du contribuable, le juge constitutionnel admet la progressivité des cotisations sociales sans tenir compte des revenus du foyer fiscal. En effet, les cotisations sociales du régime des indépendants frappent selon des taux progressifs allant de 0 % à 6,35 %¹⁶²³. Les taux des cotisations sociales peuvent donc être très inégaux d'un régime à un autre. L'admission de cette différence de traitement par le juge entre les cotisations sociales et les contributions sociales peut donc entraîner un effort contributif des personnes soumises au régime des indépendants bien inférieur à celui dû par les salariés soumis au régime général. Or, étant donné que la CSG avait pour but de remplacer certaines cotisations sociales, le Conseil constitutionnel a eu tort d'affecter à cette contribution les mêmes exigences appliquées à l'impôt sur le revenu¹⁶²⁴.

742. En tout état de cause, en l'état de la jurisprudence actuelle « *la progressivité ou la dégressivité d'une imposition doit tenir compte de l'ensemble des facultés contributives servant*

¹⁶²⁰ COMMISSION DES FINANCES, OUDIN (J.), Avis n° 68 (2000-2001), déposé le 8 nov. 2000.

¹⁶²¹ Cons. cons., n°2000-437 DC du 19 déc. 2000, loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, JORF n°0298 du 24 déc. 2000, p. 20576, Rec. p. 176.

¹⁶²² FOUQUET (O.), *Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant l'impôt*, Dossier : le Conseil constitutionnel et l'impôt, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 33, oct. 2011.

¹⁶²³ SECURITE SOCIALE DES INDEPENDANTS, barèmes : cotisation et contribution, (<https://www.secu-independants.fr/baremes/baremes-2019/cotisations-et-contributions-2019/>).

¹⁶²⁴ PELLET (R.), *La fusion de l'impôt sur le revenu (IR) et de la contribution sociale généralisée (CSG) Brève synthèse de thèses opposées*, RFFP, nov. 2016, n° 136, p. 199.

à la détermination de l'assiette de l'impôt en cause »¹⁶²⁵. Si le législateur souhaite rendre la CSG progressive sur les revenus d'activité et de remplacement, il devra tenir compte de l'ensemble des revenus du foyer fiscal pour renforcer la progressivité de l'impôt et alléger la charge pesant plus particulièrement sur les bas salaires et les petites retraites.

743. Pour cela, le système du quotient familial prévu à l'impôt sur le revenu pourrait être également appliqué aux contributions sociales. Dans leur rapport, Michel GODET et Évelyne SULLEROT relèvent que « *pour les familles nombreuses comme pour les familles monoparentales, le montant de la CSG est deux fois plus important que celui de l'impôt sur le revenu* »¹⁶²⁶. Ainsi, ils proposent de familiariser cette contribution en attribuant à chaque foyer une demi-part par enfant. Cependant, nous avons déjà souligné les difficultés que pose le système du quotient familial à l'impôt sur le revenu¹⁶²⁷. De toute évidence, elles seront identiques pour la CSG. Il devrait donc être envisagé un autre système pour prendre en compte les charges de famille du contribuable, tel que celui du crédit d'impôt¹⁶²⁸.

744. Ainsi, l'application d'une CSG progressive, tenant compte des charges de famille, permettrait une hausse effective de la progressivité globale du système d'imposition des revenus des personnes physiques. De plus, elle diminuerait la charge fiscale pour de nombreux contribuables, notamment des moins aisés. Mais est-ce techniquement possible ?

B. L'application d'un barème progressif facilité par le mécanisme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu

745. Si la contribution sociale généralisée devient progressive, le législateur doit établir un barème d'imposition (1), et son recouvrement peut être facilité par la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (2).

1. La mise en place d'un barème progressif de la contribution sociale généralisée

746. Les conséquences budgétaires et de redistribution d'une contribution sociale généralisée progressive vont dépendre du barème déterminé et de la mise en place d'un

¹⁶²⁵ CAMBY (J.-P.), *Impositions, cotisations, constitution*, RFFP, nov. 2014, n° 128, p. 227.

¹⁶²⁶ GODET (M.), SULLEROT (E.), *La famille : une affaire publique*, Rapport, Documentation française, 2005, p. 34.

¹⁶²⁷ V. Partie I, Titre I, Chap. 1 et Partie II, Titre I, Chap. 2.

¹⁶²⁸ V. Partie II, Titre I, Chap. 2.

abattement à la base¹⁶²⁹. Étant donné que la caractéristique principale de la contribution sociale généralisée est de taxer tous les revenus dès le premier euro versé, nous pourrions très bien imaginer pour les revenus d'activité et de remplacement un taux évoluant de manière linéaire en fonction du revenu fiscal de référence du foyer fiscal. Par exemple, si nous prenions les taux applicables aujourd'hui, le taux linéaire irait de 0 à 9,2 % pour les revenus d'activité. Dans cette hypothèse, pour une question de rendement, le taux marginal devra sûrement être rehaussé. Toutefois, le législateur devra attentivement étudier l'articulation de la CSG progressive avec l'impôt sur le revenu pour trouver un juste équilibre, puisqu'une forte progressivité de la contribution sociale pourrait affaiblir celle de l'impôt sur le revenu. En effet, dans le cas où la CSG resterait partiellement déductible, « *plus la part de la CSG augmenterait et plus la progressivité de l'impôt sur le revenu s'affaiblirait* »¹⁶³⁰.

747. Le législateur peut également décider d'introduire un plafond d'exonération en faveur des foyers les moins aisés. Actuellement, l'article L.136-2 III 1° et 2° du code de la sécurité sociale prévoit des exonérations de contributions sociales pour certains revenus de remplacement en fonction de la situation financière du contribuable. Il s'agit des pensions de retraites ou d'invalidité, ainsi que des allocations chômage perçues par les personnes dont le montant des revenus ne dépasse pas certains seuils¹⁶³¹. Un barème progressif de la contribution sociale généralisée sans abattement à la base augmenterait donc la charge fiscale des personnes visées par l'article L. 136-2 III du Code de la sécurité sociale, représentant une part non négligeable des contribuables. En effet, l'échantillon inter-régimes de retraités de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques pris en 2016 montrait que « *64 % des retraités sont assujettis à la CSG à taux plein, 11 % à taux réduit et 24 % en sont exonérés. Parmi les retraités exonérés de CSG, 27 % résident à l'étranger et sont donc exonérés à ce titre. Ils représentent 6 % de l'ensemble des retraités* »¹⁶³². Or, il a été recensé en 2016, 16,1 millions de retraités vivant en France ou à l'étranger¹⁶³³. Ainsi, près de 3,9 millions de retraités français étaient exonérés de la contribution sociale généralisée, dont 2,84 millions résidents français. En cas d'instauration d'un barème progressif de la CSG sans abattement à la base, le législateur devra analyser de manière précise l'impact de cette mesure sur les personnes

¹⁶²⁹ GEFFROY (J.-B.), *Aux risques d'une révolution fiscale : la fusion entre la CSG et l'impôt sur le revenu*, RFFP, 01 avril 2012, n°118, p.107.

¹⁶³⁰ DREZET(V.), *Quelle réforme fiscale pour la gauche*, Mouvements, 2012, n°69, p. 34.

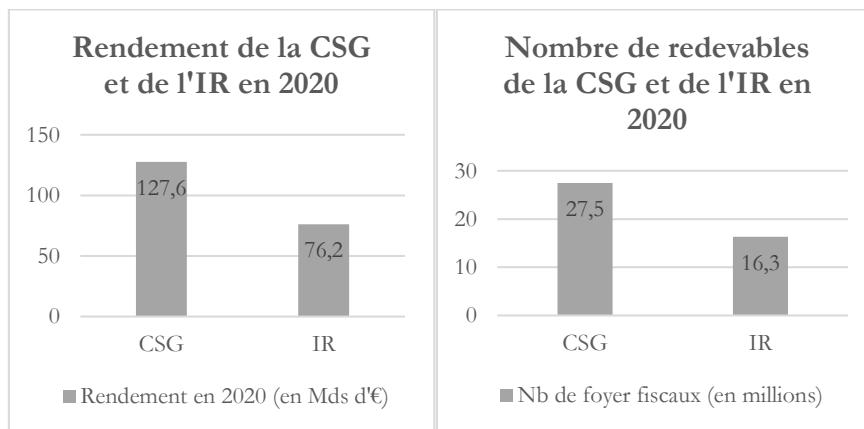
¹⁶³¹ CSS, art. L.136-2 III 1° et 2.

¹⁶³² DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES, PANORAMAS, *Les retraités et les retraites*, 2021, p. 44.

¹⁶³³ INSEE ET LA STATISTIQUE PUBLIQUE, *Résultats des recensements de la population*, 2016, (<https://www.insee.fr/fr/information/2008354>).

bénéficiant aujourd’hui d’une exonération. Il peut par exemple être prévu une compensation par une hausse des aides sociales¹⁶³⁴.

748. Dans le cas contraire, l’établissement d’un barème progressif avec un abattement pourrait avoir de lourdes conséquences. En effet, le choix d’un abattement permettrait d’ouvrir l’exonération aux personnes percevant des revenus d’activité et de moduler le nombre de contribuables bénéficiant d’une exonération ou non. Cependant, cette décision entraînerait des effets négatifs sur le rendement de la CSG, puisqu’elle pourrait diminuer le nombre de redevables. Ainsi, si les niches sociales ne sont pas supprimées, l’effet d’une progressivité pourrait être de réduire considérablement l’assiette de la CSG et d’aboutir à un rendement proche de celui de l’impôt sur le revenu. Ce qui serait regrettable au regard de son rendement actuel.



Sources : Insee et DLF, 2020.

749. Dans tous les cas, une telle réforme pourrait entraîner des contestations de la part des contribuables. Son acceptabilité n’est pas évidente puisqu’elle pourrait « concentrer les prélèvements sur une portion réduite de la population »¹⁶³⁵. La Direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques a simulé deux scénarii pour appréhender les effets redistributifs d’un barème progressif par tranches à taux moyen de la CSG allant de 0 % à 9 %¹⁶³⁶. Le premier scénario portait sur l’application de ce barème à l’ensemble des revenus d’activité, de remplacement ou de patrimoine. L’autre consistait en une application portant

¹⁶³⁴ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Impôt sur le revenu, CSG quelles réformes ?*, Paris, La documentation française, 2015, p. 199.

¹⁶³⁵ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, MATT (J.-L.), *Rapport particulier, Le cadre juridique de réformes de l'IR et de la CSG*, Paris, La documentation française, sept. 2014, p. 158.

¹⁶³⁶ DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES, *Modélisation Ines, simulations de CSG progressive*, oct. 2014, 9 p.

seulement sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement. Il en a résulté que « *l'introduction d'un barème progressif sur l'ensemble des revenus aurait engendré un nombre de perdants plus élevé qu'une réforme qui n'aurait touché que les revenus d'activité* »¹⁶³⁷. Certes, ce résultat ne va pas dans le sens d'une harmonisation globale d'un impôt sur le revenu, mais dans le sens de notre proposition ; à savoir, un traitement fiscal différent des revenus du patrimoine de ceux du travail, avec une progressivité de la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement et une proportionnalité sur les revenus du capital¹⁶³⁸.

750. En tout état de cause, l'institution d'un barème progressif de la contribution sociale généralisée sans fusion avec le barème de l'impôt sur le revenu permettrait à l'État de favoriser certains contribuables, en allégeant leur charge fiscale et en accroissant la redistributivité. Cependant, il semble que son application complexifierait encore plus le système d'imposition des revenus¹⁶³⁹, quand bien même il est vrai que la technique du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu permettrait une simplification.

2. Une application facilitée par la mise en place du prélèvement à la source

751. Rendre progressive la contribution sociale généralisée aurait été quasiment impossible avant la mise en place du prélèvement à la source à l'impôt sur le revenu. Désormais, il est effectivement plus simple de recouvrer cette imposition en fonction des facultés contributives du contribuable.

752. Chaque contribution sociale est collectée et recouvrée selon des modalités différentes en fonction du revenu qu'elle taxe. Pour les revenus salariaux et les revenus de remplacement, l'article L. 136-5 du code de la sécurité sociale prévoit que la contribution sociale généralisée est « *recouvrée par les organismes chargés du recouvrement des cotisations du régime général de sécurité sociale selon les règles et sous les garanties et sanctions applicables au recouvrement des cotisations au régime général pour la même catégorie de revenus* »¹⁶⁴⁰. Ainsi, l'employeur ou l'organisme verseur va collecter la CSG par une retenue à la source puis la reverser aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale ou à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale et d'allocations familiales. Pour les revenus d'activité des

¹⁶³⁷ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBIGATOIRES, Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?, Paris, France, la Documentation française, 2015, p. 159.

¹⁶³⁸ Partie II, Titre II, Chap. 2.

¹⁶³⁹ ALLEGRE (G.), CORNILLEAU (G.) et STERDYNIAK (H.), *Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ?*, Revue de l'OFCE, avril 2007, p. 279.

¹⁶⁴⁰ CSS, L. 136-5.

indépendants, la collecte de la contribution se fait par un paiement direct aux organismes après un appel de cotisation, assorti d'un système d'acomptes provisionnels, pour les artisans et commerçants¹⁶⁴¹. La CSG sur les revenus de remplacement ayant un caractère progressif, l'administration fiscale transmet un code¹⁶⁴², déterminant l'imposition du contribuable aux organismes collecteurs grâce à une procédure automatisée de transfert des données fiscales entre l'administration fiscale et les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale¹⁶⁴³. Cette procédure permet certes la transmission des données, mais celle-ci ne se fait pas en temps réel. Ainsi, l'application d'un barème progressif de la CSG sur les revenus de remplacement ne pose aucune difficulté technique. Toutefois, il n'y aura pas de réelle contemporanéité de l'imposition. Par conséquent, même si la progressivité de la contribution sociale généralisée pouvait présenter un avantage financier pour certains contribuables, son application aurait été extrêmement complexe avant la mise en place du prélèvement à la source à l'impôt sur le revenu.

753. En effet, pour respecter les exigences du Conseil constitutionnel en matière d'impôt progressif, il aurait fallu porter à la connaissance du tiers collecteur de l'impôt toutes les informations sur la situation familiale et financière du contribuable. Ceci aurait entraîné des inquiétudes sur le respect strict de la confidentialité vis-à-vis du tiers collecteur. Depuis l'institution du mécanisme du prélèvement à la source à l'impôt sur le revenu en 2019, l'existence du taux synthétique de l'impôt sur le revenu transmis au tiers collecteur par l'administration fiscale permet de régler une telle difficulté. Il peut ainsi très bien être envisagé d'étendre ce système à l'application de la contribution sociale généralisée. Dans ce contexte, en fonction des capacités contributives du contribuable et de ses charges de famille, l'administration fiscale peut calculer un deuxième taux synthétique d'imposition portant sur le montant de la CSG. Ce taux sera alors communiqué au tiers collecteur, chargé du recouvrement de l'imposition et le versement se fera auprès des différents organismes sociaux.

754. S'agissant du recouvrement de la CSG progressive sur les revenus d'activité des indépendants, calculée et recouvrée par les URSSAF, le paiement de l'impôt pourrait se faire

¹⁶⁴¹ MONTGOLFIER (M.), *Le prélèvement à la source : un choc de complexité*, Rapport d'information n° 98, 2 nov. 2016, p. 106.

¹⁶⁴² Le code est soit « imposé ou affranchi », soit « exonéré ou recouvré ».

¹⁶⁴³ CNIL, Délibération n° 2015-351 du 8 oct. 2015, avis sur un projet d'arrêté relatif à la mise en service à la direction générale des finances publiques et à la Caisse nationale du régime social des indépendants d'une procédure automatisée de transfert des données fiscales (TDF) (demande d'avis n° 714281v22).

selon un système d'acomptes provisionnels, en vertu des mêmes règles prévues pour le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

755. De même, un taux neutre pourrait comme pour le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu être appliqué dans le cas où le contribuable souhaiterait garder son taux d'imposition confidentiel ou, dans le cas où il n'aurait pas communiqué à l'administration les informations sur sa situation personnelle. Dans ce cas, une régularisation après la déclaration fiscale sera nécessaire. Un tel système n'augmenterait que très peu la charge de gestion du tiers collecteur et assurerait le paiement d'un impôt contemporain. En revanche, il contraindrait le contribuable à une nouvelle obligation déclarative, qui peut être mal reçue par ce dernier¹⁶⁴⁴.

756. Par conséquent, dans la perspective d'une fusion, le passage à une CSG progressive applicable aux revenus d'activité et de remplacement est tout à fait concevable. Une articulation suffisante entre les impôts sur les revenus peut conduire à un système fiscal sur les revenus des personnes physiques plus lisible, pouvant favoriser sa compréhension et, de fait son acceptabilité. Un ensemble de mesures coordonnées et progressives sur la durée peut être pris pour simplifier la mise en œuvre d'une fusion des impôts sur les revenus¹⁶⁴⁵. Et, les difficultés peuvent, en partie, être dépassées grâce au mécanisme du prélèvement à la source.

Cependant, une harmonisation, voire une fusion, des impôts sur les revenus ne peut être envisagée « *qu'à condition pour les pouvoirs publics d'accorder des garanties réelles pour les recettes de la sécurité sociale* »¹⁶⁴⁶.

¹⁶⁴⁴ DUBERGE (J.), *Les Français face à l'impôt, Essai de psychologie fiscale*, Paris, LGDJ, 1990, p. 155.

¹⁶⁴⁵ GIBERT (C.), *Faut-il fusionner la CSG et l'impôt sur le revenu ?*, Regards croisés sur l'économie 2007, n° 1, p. 167.

¹⁶⁴⁶ MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, p. 123.

SECTION 2 : UNE HARMONISATION DES RÈGLES D'AFFECTATION DES RECETTES

757. Au début du XXe siècle, les systèmes européens de protection sociale étaient principalement financés par des contributions publiques ou des dotations du budget de l'État¹⁶⁴⁷. La France s'est distinguée en adoptant un autre système. En effet, à la création de la Sécurité sociale en 1945, son financement se faisait par les cotisations sociales, prélevées sur les salaires, dans une logique assurantielle. « *La protection sociale était donc exclusivement financée par une ponction sur la masse salariale* »¹⁶⁴⁸. Compte tenu des besoins financiers, cette conception assurantielle a largement évolué. L'impôt est devenu une source majeure de financement, principalement avec la création de la contribution sociale généralisée. Cette évolution a donc été appréciée par le Conseil constitutionnel qui a établi un ensemble de principes au fil des différentes réformes¹⁶⁴⁹.

758. Depuis la révision constitutionnelle du 22 février 1996 ayant institué les lois de financement de la Sécurité sociale, l'équilibre financier de la Sécurité sociale constitue un objectif de valeur constitutionnelle¹⁶⁵⁰. Conformément à l'article 34 de la Constitution, les lois de financement de la Sécurité sociale « *déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* »¹⁶⁵¹. Mais, cet équilibre est-il susceptible d'être remis en cause en cas de fusion des contributions sociales avec l'impôt sur le revenu ?

759. Dans la perspective d'une fusion des impôts sur les revenus, la question de l'affectation des recettes au financement de l'État et de la Sécurité sociale se pose. Alors que le produit de l'impôt sur le revenu est affecté au financement de l'État, son rapprochement avec les contributions sociales pourrait affecter directement les sources du financement de la Sécurité sociale (**§1**), car il sous-entend une fusion des recettes. Ainsi, avant d'étudier la fusion de ces

¹⁶⁴⁷ HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE, *Analyse comparée des modes de financement de la protection sociale en Europe*, rapport 2014, 237 p.

¹⁶⁴⁸ NAVARRO (M.), ZUCMAN (G.), *Quel avenir pour le financement de la protection sociale ?*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n° 1, p.157.

¹⁶⁴⁹ FERRAS (B.), *Les évolutions du financement de la protection sociale française : réforme ou contre-réforme, évolution ou révolution ?*, RDSS, 2019, p. 897.

¹⁶⁵⁰ Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 fév.1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale, JORF n°46 du 23 fév.1996, p. 2911 ; CSS, art. LO111-3 à LO111-10-2.

¹⁶⁵¹ Const. art. 34 ; Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 fév.1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale, JORF n°46 du 23 fév.1996, p. 2911.

impôts, il est nécessaire d'établir un mode de répartition strict des recettes fiscales (§2), puisque la part significative des impôts sociaux n'est aujourd'hui pas négligeable.

§1 Les sources du financement de la Sécurité sociale

760. La Sécurité sociale étant une entité autonome financièrement, l'une des principales inquiétudes des partenaires sociaux en cas d'harmonisation ou de fusion des impôts sur les revenus est la remise en cause du financement de la Sécurité sociale distinct de l'État et de ses ressources (A), qui reposent principalement sur les cotisations sociales et les contributions (B).

A. L'état des lieux du financement de la Sécurité sociale

761. Pourtant considérées en partie comme des finances publiques¹⁶⁵², les finances de la Sécurité sociale reposent sur « *un régime spécifique et hybride* »¹⁶⁵³. Le financement de la sécurité sociale est en effet marqué par des ressources propres qui ont évolué (1) et par la complexité croissante de la relation qu'il entretient avec l'État (2).

1. L'évolution des conceptions sur le financement de la Sécurité sociale

762. « *La Sécurité sociale désigne l'institution qui a pour fonction de protéger les individus contre les risques sociaux* »¹⁶⁵⁴. Elle a été construite dans « *un souci élémentaire de justice sociale* »¹⁶⁵⁵. Les ordonnances de 1945¹⁶⁵⁶ ont créé des institutions autonomes dont la gestion est confiée aux partenaires sociaux et non à l'État. La Sécurité sociale est devenue « *une collectivité publique d'un type nouveau, distincte des administrations d'État et disposant d'une autonomie financière, politique, institutionnelle et de gestion* »¹⁶⁵⁷. Effectivement, sur le plan politique, bien que le Conseil d'État avait déjà reconnu aux organismes privés la possibilité

¹⁶⁵² Cons. Cons. n°60-11 DC du 20 janv. 1961, loi n° 61-89 du 25 janv. 1961 relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille, JO 24 janv. 1961, Rec. p. 29.

¹⁶⁵³ ALBERT (J.-L.), *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 2019, 11^e éd., p. 762.

¹⁶⁵⁴ DORT (A.), *Fiscalité et Sécurité sociale – Étude de la fiscalisation des ressources de la sécurité sociale*, Thèse, Aix-Marseille Université, 2016, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 22.

¹⁶⁵⁵ DARTOIS (P.), *Le système français d'assurance maladie remplit-il efficacement son objectif d'équité ?*, RFFP, fév. 2020, n° 149, p. 289.

¹⁶⁵⁶ Ord. n° 45-2250, 4 oct. 1945 portant organisation de la sécurité sociale, JORF n°0235 du 6 oct. 1945 ; Ord. n° 45-2454, 19 oct. 1945 portant sur le régime des assurances sociales, JORF n° 247 du 20 oct. 1945, p. 6721 à 6731 ; Ord. n° 45-2456, 19 oct. 1945 portant statut de la mutualité.

¹⁶⁵⁷ HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE, *Lois de financement de la Sécurité sociale, Bilan et perspectives*, 2019, p. 21.

d'exercer une mission de service public¹⁶⁵⁸, la création de la Sécurité sociale est la reconnaissance juridique d'une entité indépendante de l'État¹⁶⁵⁹. Elle a donné la possibilité aux partenaires sociaux de gérer un système de protection sociale. Les règles juridiques sont prises en considération de leurs avis et recommandations.

763. L'autonomie financière de la Sécurité sociale est essentielle. Elle dispose de ressources propres. À sa création, son financement était assuré par les cotisations sociales exclusivement assises sur les seuls revenus du travail. L'article 31 de l'ordonnance du 4 octobre 1945 disposait que « *les cotisations des assurances sociales, des allocations familiales et des accidents du travail sont assises sur l'ensemble des rémunérations ou gains perçus par les bénéficiaires de chacune des législations* »¹⁶⁶⁰. Ce système était conforme au modèle bismarckien selon lequel la couverture sociale n'est ouverte qu'en contrepartie d'une contribution préalable¹⁶⁶¹. « *La création des cotisations sociales a permis l'affirmation d'une sphère sociale dont le financement ne dépend pas de l'ouverture de crédits par l'État* »¹⁶⁶². L'idée est de garantir aux travailleurs des revenus de remplacement¹⁶⁶³.

764. Par la suite, le système a évolué empruntant les principes du modèle beveridgien. Plusieurs lois adoptées dans les années 1970 ont intégré un certain nombre de personnes restées en marge du système. En effet, l'article 1^{er} de la loi du 24 décembre 1974 disposait qu'« *un système de protection sociale commun à tous les Français sera institué, au plus tard le 1^{er} janvier 1978* »¹⁶⁶⁴. La protection sociale s'est donc généralisée. Elle s'est étendue à d'autres risques sociaux et à des catégories de personnes initialement non protégées. À partir de 1978, il existe désormais une protection universelle. Toute personne résident en France peut bénéficier d'une couverture sociale. Cette universalité a guidé l'évolution de la Sécurité sociale, créant une augmentation toujours croissante des dépenses sociales¹⁶⁶⁵. La nécessité de trouver de nouveaux financements est devenue de plus en plus importante. Pour y faire face, le

¹⁶⁵⁸ CE 13 mai 1938, n°57302, *Caisse primaire : Aide et protection*, Rec., p. 417.

¹⁶⁵⁹ FERRAS (B.), *Le financement de la Sécurité sociale et de la protection sociale : entre autonomie et indépendance, une gouvernance particulière, des innovations constantes*, Regards, 2017, n° 52, p. 59.

¹⁶⁶⁰ Ord. n° 45-2250, 4 oct. 1945 portant organisation de la sécurité sociale, JORF n°0235 du 6 oct. 1945, p. 5899 ; art. 31.

¹⁶⁶¹ FERRAS (B.) *Les évolutions du financement de la protection sociale française : réforme ou contre-réforme, évolution ou révolution ?*, RDSS, 2019, p. 897.

¹⁶⁶² FERRAS (B.), *Le financement de la Sécurité sociale et de la protection sociale : entre autonomie et indépendance, une gouvernance particulière, des innovations constantes*, Regards 2017, n° 52, p. 59.

¹⁶⁶³ DUPEYROUX (J.-J.), *Quelques réflexions sur le droit à la sécurité sociale*, Droit social, 1960, p. 297.

¹⁶⁶⁴ Loi n°74-1094 du 24 déc. 1974 relative à la protection sociale commune à tous les Français et instituant une compensation entre régimes de base de sécurité sociale obligatoires, JORF du 26 déc. 1974, p. 13020.

¹⁶⁶⁵ BADEL (M.), *La Sécurité sociale a 70 ans ! Vive l'universalisation*, Droit social, 2016, p. 263.

législateur a diversifié les recettes en optant pour un recours progressif à l'impôt¹⁶⁶⁶. Il a élargi l'éventail des ressources « *par l'instauration de prélèvements complémentaires de nature fiscale* »¹⁶⁶⁷.

765. La solidarité nationale s'est donc substituée à la solidarité professionnelle¹⁶⁶⁸. Le poids fiscal s'est alors accru. La Sécurité sociale a donc connu une véritable « fiscalisation » qui s'est principalement « *dessinée avec la création de la CSG* »¹⁶⁶⁹. À la date du 1^{er} janvier 1991, pour la première fois, une imposition sur les salaires, prélevée à la source, vient profondément modifier le mode de financement de la Sécurité sociale. Par la suite, la dégradation de la situation financière de la Sécurité sociale dans les années 1990 a conduit à une réforme complète du système, dont le but est d'universaliser l'assurance maladie et assurer un pouvoir d'achat aux salariés¹⁶⁷⁰. La réforme de 1995 a fait basculer les cotisations maladie vers la contribution sociale généralisée et a conduit à l'instauration de la contribution pour le remboursement de la dette sociale ainsi qu'un élargissement de l'assiette de la contribution sociale généralisée à tous les revenus¹⁶⁷¹. Le poids de ces prélèvements repose désormais sur l'ensemble des revenus. Ce passage d'un système contributif à un système universel a entraîné une nette hétérogénéité des sources de financement de la Sécurité sociale, aboutit à une complexification des relations entre l'État et la Sécurité sociale.

2. *Les relations financières entre l'État et la Sécurité sociale.*

766. Les relations financières entre l'État et la protection sociale sont interdépendantes et sous formes diverses. Selon l'article 34 de la Constitution, les lois de financement de la Sécurité sociale « *déterminent les conditions générales de [l'] équilibre financier [de la sécurité sociale] et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ». Seules des lois de financement de la Sécurité sociale peuvent modifier les dispositions relatives aux prévisions de recettes, aux objectifs de dépense. Le projet est élaboré par la Direction de la Sécurité sociale et ses

¹⁶⁶⁶ PRETOT (X.), *Du bon usage du pouvoir normatif en matière d'assiette et de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale*, Droit social, 2009, p. 323.

¹⁶⁶⁷ METTE (C.), *Les prélèvements sociaux au régime général*, Retraite et société, 2011, n° 60, p. 22.

¹⁶⁶⁸ BICHOT (J.), *C.S.G. : la solidarité professionnelle se meurt, vive la solidarité nationale*, Droit social, 1991, n°1, p. 74.

¹⁶⁶⁹ PELLET (R.), *Étatisation, fiscalisation et budgétisation de la Sécurité sociale*, Droit social, 1995, p. 296.

¹⁶⁷⁰ Loi n° 95-1348 du 30 déc. 1995 autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale : appelée le « plan Juppé », JORF n°304 du 31 déc. 1995, p. 19030.

¹⁶⁷¹ Ord. n° 96-50 du 24 janv. 1996 relative au remboursement de la dette sociale, JORF n°21 du 25 janv. 1996 ; COURSIER (P.), *Avenir et devenir de la Sécurité sociale*, Gaz. Pal. 20 mars 2007, p. 3.

ministères de tutelle, en lien avec la Commission des comptes de la Sécurité sociale. Leur contenu est prévu de manière stricte par l'article LO.111-3 du Code de la Sécurité sociale. « *Cette disposition implique que les lois de financement de la sécurité sociale récapitulent les nouvelles mesures d'exonération ou d'abattement intervenues en cours d'année et qu'elles prévoient explicitement de ne pas les compenser, afin de tenir compte de leur incidence sur les conditions de l'équilibre financier de la sécurité sociale* »¹⁶⁷². Par conséquent, même si elles ont de nombreuses similitudes avec les lois de finances, elles ne peuvent autoriser l'affectation des recettes aux organismes de Sécurité sociale¹⁶⁷³. Il ne s'agit aucunement de lois budgétaires, à la différence des lois de finances. En effet, il appartient à la loi de finances d'autoriser la perception des impôts¹⁶⁷⁴. L'ensemble des dispositions relatives aux recettes de la Sécurité sociale ne sont donc pas prévues dans la loi de financement. Ainsi, l'affectation des ressources fiscales à la Sécurité sociale est « *conditionnée par l'autorisation de perception en loi de finances* »¹⁶⁷⁵. Pourtant en 2005, lors de la révision du projet loi organique relative à la création des lois de financement de la Sécurité sociale, la Commission des affaires sociales avait soumis l'idée que ces lois puissent autoriser la perception des impôts sociaux¹⁶⁷⁶. Cependant, cet amendement, par la suite retiré, était incontestablement inconstitutionnel. En effet, Aurélie DORT souligne que la lecture des articles 47 et 47-1 de la Constitution respectivement relatifs aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, laisse supposer que la perception des impôts entre exclusivement dans le domaine des lois de finances¹⁶⁷⁷. L'article 36 de la LOLF est venu le confirmer, disposant que « *l'affectation, totale ou partielle, à une personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* »¹⁶⁷⁸. Ainsi, cette dernière est la seule à pouvoir déterminer les transferts du produit des impositions de toutes natures vers la Sécurité sociale, ce qui témoigne une dépendance des relations financières.

¹⁶⁷² Projet de loi de finances pour 2021, *Bilan des relations financières entre l'état et la protection sociale*, Annexe, p. 29.

¹⁶⁷³ ASSEMBLÉE NATIONALE, Connaissance de l'Assemblée nationale, Les lois de finances et lois de financement de la Sécurité sociale, 5° partie.

¹⁶⁷⁴ CABANNES (X.), *L'État, le Parlement et le consentement annuel de l'impôt*, RFFP, 2002, n°77, p. 225.

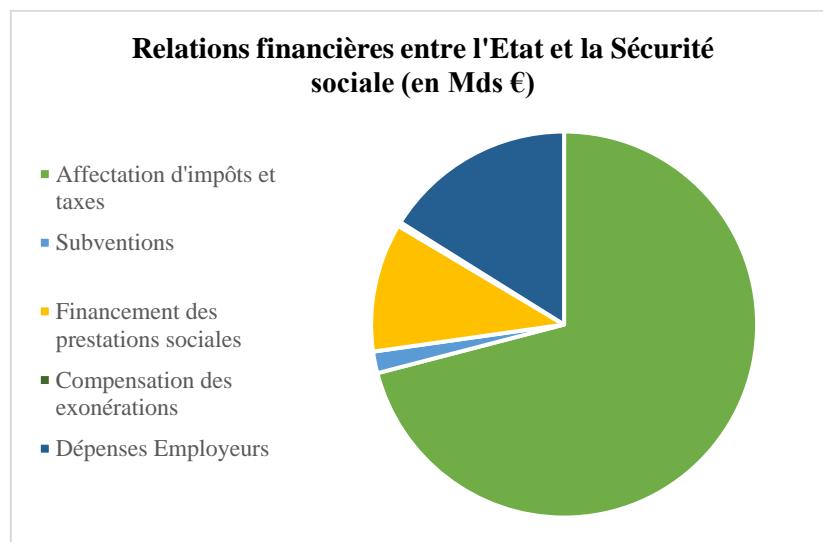
¹⁶⁷⁵ DUFOUR (A.-C.), *Les pouvoirs du Parlement sur les finances de la sécurité sociale*, 2011, Thèse, Université de Nantes, Paris, Dalloz, 2012, p. 57.

¹⁶⁷⁶ COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES, Projet de loi organique relatif au financement de la sécurité sociale, Amendement n°5, 16 mars 2005.

¹⁶⁷⁷ DORT (A.), *Fiscalité et Sécurité sociale – Étude de la fiscalisation des ressources de la sécurité sociale*, Thèse, Aix-Marseille III, 2016, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 57 ; L'art. 47 de la Const. prévoit la possibilité pour le gouvernement de demander en cas d'urgence au Parlement l'autorisation de prélever l'impôt. Or, cette disposition n'est prévue à l'art. 47 relatif aux lois de financement de la Sécurité sociale.

¹⁶⁷⁸ Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, JORF n°179 du 3 août 2005.

767. Malgré un principe d'autonomie financière de la Sécurité sociale, l'État apporte des garanties financières au système de protection sociale. Les diverses ressources du financement de la Sécurité sociale sont des charges publiques au sens de l'article 40 de la Constitution, selon lequel « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ». Ainsi, l'État est responsable de la situation financière de la Sécurité sociale¹⁶⁷⁹. La loi du 25 juillet 1994 a codifié l'article L. 131-7 du Code de la sécurité sociale un principe de « compensation intégrale » des pertes de recettes ou de transferts de charges entre l'État et la sécurité sociale. L'article prévoit en effet que « *toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application* »¹⁶⁸⁰. L'État doit donc chaque année compenser les pertes de la Sécurité sociale. En raison de ce principe de compensation, en 2018, 16 % des dépenses totales de l'État ont été affectés à la Sécurité sociale. Hormis les garanties financières, l'annexe 6 du projet de loi de finances pour 2020¹⁶⁸¹ révèle des flux financiers à hauteur de trois cent cinquante-deux milliards d'euros entre l'État et la Sécurité sociale.



Source : Annexe du projet de loi de finances pour 2020¹⁶⁸²

¹⁶⁷⁹ DORT (A.), *Fiscalité et Sécurité sociale – Étude de la fiscalisation des ressources de la sécurité sociale*, Thèse, Aix-Marseille Université, 2016, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 69.

¹⁶⁸⁰ CSS, art. L. 137-1 ; Loi n° 94-637 du 25 juil. 1994 relative à la Sécurité sociale, JORF n°172 du 27 juil. 1994, p. 10815.

¹⁶⁸¹ Projet de loi de finances pour 2021 n'est pas représentatif de la réalité en raison de la crise sanitaire.

¹⁶⁸² Le projet de loi de finances pour 2021 n'est pas représentatif de la réalité en raison de la crise sanitaire.

768. Au fil du temps, les relations financières entre l’État et la Sécurité sociale se sont complexifiées, entraînant des transferts de recettes divers taxes et impôts vers des régimes de Sécurité sociale¹⁶⁸³. Parmi les impôts et taxes, nous pouvons citer par exemple les taxes dites « comportementales » ou l’affectation d’une part de TVA nette. « *À compter de 2006, c'est un panier de recettes fiscales composé de neuf impôts et taxes qui a été réparti entre les régimes à due concurrence des allègements* »¹⁶⁸⁴. De même, alors que l’impôt sur le revenu des personnes physiques n’est pas affecté spécifiquement, le législateur a est venu à plusieurs reprises affecter une partie de son produit aux régimes de protection sociale. En effet 2011, les recettes dues de la hausse d’un point du taux marginal supérieur de l’impôt sur le revenu furent également affectées à la Sécurité sociale¹⁶⁸⁵. Également, la loi de finances pour 2014 a prévu un transfert vers la Caisse nationale de l’Assurance Maladie et l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale des ressources générées par le nouveau plafond du quotient familial, et par la suppression de la déductibilité à l’impôt sur le revenu de la participation de l’employeur à la couverture complémentaire santé¹⁶⁸⁶.

769. Bien que notre étude porte sur les impôts sociaux, il convient de souligner que les relations financières entre les deux entités ne s’arrêtent pas là. Effectivement, l’État assure son personnel des risques sociaux et cotise aux régimes de la Sécurité sociale. De même, il prend à sa charge le financement des exonérations de cotisations sociales. Il finance les prestations de protection sociale et accorde des subventions à la Sécurité sociale¹⁶⁸⁷.

770. Par conséquent, si une refonte des impositions des revenus est mise en œuvre, il apparaît souhaitable de clarifier la nature des impôts affectés, de revoir les règles de compensation et de simplifier la structure des recettes.¹⁶⁸⁸ En cas de fusion de l’impôt sur le revenu des personnes physiques et des contributions sociales, le législateur devra strictement prévoir une affectation des recettes aux régimes de la Sécurité sociale, au regard de leur importance.

¹⁶⁸³ CHARPY (C.) ET DUBERTRET (J.), *Les relations financières entre l’Etat et la Sécurité sociale*, mars. 2019, p. 11.

¹⁶⁸⁴ GUBIAN (A.), LE BOHEC (G.), *Les circuits financiers de la fiscalité sociale*, RFFP, nov. 2016, n° 136, p. 103

¹⁶⁸⁵ Loi n° 2010-1657 du 29 déc. 2010 de finances pour 2011, JORF n° 0302 du 30 déc. 2010.

¹⁶⁸⁶ Loi n° 2013-1278 du 29 déc. 2013 de finances pour 2014, JORF n° 303 du 30 déc. 2013.

¹⁶⁸⁷ Projet de loi de finances pour 2020, Annexe VI, p. 9.

¹⁶⁸⁸ FERRAS (B.), *Quelle rénovation du pilotage des finances sociales ? Reconnaître les spécificités, consolider les avancées*, RFFP, mai 2018, n° 142, p. 247.

B. L'articulation entre cotisations et contributions sociales

771. Comme nous l'avons dit, un des enjeux majeurs d'une fusion des impôts sur le revenu est de garantir à la Sécurité sociale suffisamment de ressources. Celle-ci peut mettre en péril l'équilibre financier, au regard des recettes importantes que procurent les contributions sociales, notamment la contribution sociale généralisée, à la Sécurité sociale. En effet, désormais les recettes de la Sécurité sociale sont principalement tirées des cotisations (1) et des contributions sociales (2).

1. La qualification juridique des cotisations sociales

772. La distinction entre cotisations sociales et impositions de toutes natures n'est plus si évidente, si nous confrontons les deux définitions. En effet, le paiement des cotisations sociales est, comme pour les impôts, obligatoire. En effet, elles sont perçues par voie d'autorité. Le fait génératrice de la cotisation est le versement d'une rémunération professionnelle¹⁶⁸⁹. C'est pourquoi l'OCDE inclut les cotisations sociales dans les recettes fiscales de l'État¹⁶⁹⁰.

773. Les contributions sociales ont un double objectif, d'une part protéger les travailleurs des risques de la vie et d'autre part, assurer la solidarité entre les individus¹⁶⁹¹. Elles sont affectées à un régime de Sécurité sociale et leur versement donne droit à prestation¹⁶⁹², « *sous forme de prestation, lors de la réalisation d'un risque social, sous réserve que l'assuré-cotisant remplisse les conditions pour bénéficier d'une couverture* »¹⁶⁹³. Au regard de la jurisprudence, ce double critère les exclut de la catégorie des impositions de toutes natures. En effet, le Conseil Constitutionnel les a écartées du champ d'application de l'article 34 de la Constitution. Cependant, elles entrent dans le champ des charges publiques prévu de l'article 40 de la Constitution¹⁶⁹⁴. Cet article restreint donc le droit de proposition et d'amendement des membres du Parlement en matière financière¹⁶⁹⁵. De même, le juge constitutionnel a considéré qu'elles constituaient une contribution commune au sens de l'article 13 de la Déclaration des droits de

¹⁶⁸⁹ FERRAS (B.), MATT (B.), *La question du financement*, Vie sociale, 2015, n° 10, p. 131.

¹⁶⁹⁰ OCDE, Données, Recettes fiscales ; (<https://data.oecd.org/fr/tax/recettes-fiscales.htm>)

¹⁶⁹¹ Ord. n° 45-2250 du 4 oct. 1945 portant organisation de la sécurité sociale, art. 1, al. 1^{er}, JORF n°0235 du 6 oct. 1945, p. 5899.

¹⁶⁹² PRETOT (X.), *La notion de cotisation se de Sécurité sociale*, Droit social, 1993, p. 516.

¹⁶⁹³ FERRAS (B.), MATT (B.), *La question du financement*, Vie sociale, 2015, n° 10, p. 131.

¹⁶⁹⁴ Cons. Cons. n°60-11 DC du 20 janv. 1961, loi n° 61-89 du 25 janv. 1961 relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille, JO 24 janv. 1961, Rec. p. 29.

¹⁶⁹⁵ Const. du 4 oct. 1958, art. 40.

l'homme et du citoyen. Il veille donc en la matière au respect du principe d'égalité devant les charges publiques¹⁶⁹⁶.

774. Cette qualification emporte deux conséquences. La première est que, de ce fait, le législateur ne détermine que les principes fondamentaux du droit de la Sécurité sociale. Les assiettes, les taux et le recouvrement des cotisations relèvent du domaine réglementaire. Ainsi, les cotisations sociales ne sont pas soumises à une autorisation annuelle de perception par la loi de finances. La seconde est que le législateur doit respecter le principe d'égalité devant les charges publiques lorsqu'il intervient en la matière¹⁶⁹⁷.

Au regard de la jurisprudence constitutionnelle, « *les cotisations sociales seraient donc des prélèvements obligatoires en principe proportionnels et qui n'ont donc pas à prendre en compte les facultés contributives globales, ouvrant droit à des prestations et avantages, ne pouvant donc être modulées qu'en contrepartie de ceux-ci et dont les principes généraux sont définis par le législateur, mais les taux fixés par le pouvoir réglementaire* »¹⁶⁹⁸.

2. La qualification des contributions sociales

775. S'agissant des contributions sociales, nous l'avons vu, selon le Conseil Constitutionnel, ces prélèvements, affectés au financement de la sécurité sociale, sont des impositions de toute nature au sens de l'article 34 de la Constitution¹⁶⁹⁹. La contribution sociale généralisée et la contribution pour le remboursement de la dette sociale sont dépourvues de tout lien avec l'ouverture d'un droit à une prestation ou à un avantage servi par un régime de sécurité sociale. Il convient de souligner cependant que l'article 18 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances consacrait le principe de non-affectation en ces termes : « *Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et*

¹⁶⁹⁶ Cons. const., n° 99-416 DC du 23 juil. 1999, loi n° 99-641 du 27 juil. 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, cons. n° 45, JORF n°0172 du 28 juil. 1999, p. 11250, Rec. p. 100 ; Cons. const. n° 2014-698 DC du 6 août 2014, loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, JORF n°0183 du 9 août 2014, p. 13358 ; Cons. const. n° 85-200 DC du 16 janv. 1986, loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité, JORF du 18 janv. 1986, p. 920, Rec. p. 9.

¹⁶⁹⁷ PRETOT (X.), *La notion de cotisation se de Sécurité sociale*, Droit social, 1993, p. 516 ; LAFORE (R.), *L'égalité en matière de sécurité sociale*, RDSS, 2013, p. 379.

¹⁶⁹⁸ BARILARI (A.), *La définition traditionnelle des cotisations sociales ou l'arbre qui cache la forêt*, RFFP, nov. 2014, n° 128, p. 217.

¹⁶⁹⁹ PHILIP (L.), *La décision du 29 décembre 1990 du Conseil constitutionnel sur la contribution sociale généralisée et la notion d'impôt*, Droit fiscal, 1991, n° 14, p.100012 ; Cons. const. déc. 29 déc. 1990, n° 90-285 DC et n° 90-286 DC ; Cons. const., n° 96-384 DC du 19 déc. 1996, loi n° 96-1160 du 27 déc. 1996 de financement de la sécurité sociale pour 1997, JORF n°303 du 29 déc. 1996, p. 19380, Rec., p. 141.

*toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé le budget général... »¹⁷⁰⁰. Ainsi, en principe, l'impôt repose sur un principe de non-affectation, interdisant d'affecter une recette à une dépense. Étant des impositions de toute nature, ces contributions sociales dérogent à ce principe. Le juge constitutionnel, statuant sur les dispositions de l'article 2 de la LOLF de 2001 relative aux lois de finances¹⁷⁰¹, a considéré que la dérogation à ce principe de non-affectation d'un impôt à un opérateur se justifie à la triple condition « *que la perception de ces impositions soit autorisée par la loi de finances de l'année, que, lorsque l'imposition concernée a été établie au profit de l'État, ce soit une loi de finances qui procède à cette affectation et qu'enfin le projet de loi de finances de l'année soit accompagné d'une annexe explicative concernant la liste et l'évaluation de ces impositions* »¹⁷⁰². Ainsi, l'affectation directe des impôts à des organismes est possible à condition qu'elle soit prévue par la loi de finances¹⁷⁰³. Les contributions sociales sont donc des impôts sur les revenus affectés au financement de la Sécurité sociale.*

776. Cependant, cette qualification d'imposition de toute nature s'est heurtée au droit européen. En effet, le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971¹⁷⁰⁴, modifié par le règlement n° 883/2004 du 29 avril 2004¹⁷⁰⁵ et complété par le règlement n° 987/2009 du 16 septembre 2009¹⁷⁰⁶, pose un double principe d'unicité d'affiliation à un régime de sécurité sociale et d'unicité de cotisation pour les résidents communautaire. Dans deux arrêts, particulièrement commentés¹⁷⁰⁷, la Cour de Justice de l'Union européenne a considéré qu'un prélèvement participant au financement d'une règle obligatoire de Sécurité sociale relève du champ d'application du règlement¹⁷⁰⁸. Ainsi, dès lors qu'elles sont affectées spécifiquement au financement de la sécurité sociale française, le versement des contributions sociales présente un lien « direct et suffisamment pertinent » avec les lois qui régissent les régimes de sécurité

¹⁷⁰⁰ Ordonnance n°59-2 du 2 janv. 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, art. 18.

¹⁷⁰¹ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO n° 177 du 2 août 2001, p. 12480.

¹⁷⁰² Cons. const., n°2001-448 DC du 25 juil. 2001, JO n° 177 du 2 août 2001, p.12490, Rec., p. 99 ; sur le point, Cons. const., n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, JO p. 4336, Rec. p. 62

¹⁷⁰³ PELLAS (J.-R.), *Les impôts affectés, quelle légitimité ?*, RFFP, n° 123, sept. 2013, p. 115.

¹⁷⁰⁴ Règlement (CEE) n°1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, JOCE 5 juil. 1971.

¹⁷⁰⁵ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JOUE n° L 166, 30 avril 2004.

¹⁷⁰⁶ Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 sept. 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004, JOUE n° L 284, 30 oct. 2009.

¹⁷⁰⁷ Ex : QUILICI (S.), *Les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine sont des cotisations sociales au sens du droit de l'UE*, Droit fiscal, 2015, n° 10, act. 124 ; ROCHE (D.), *L'agonie des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine des ressortissants communautaires*, Revue fiscale du patrimoine, nov. 2015, n° 11, ét.23.

¹⁷⁰⁸ CJCE, plén., 15 fév. 2000, aff. C-169/98, Commission c/ France et aff. C-34/98, Commission c/ France, Droit fiscal, 2000, n° 11, act. 100091 ; CJUE, 1re ch., 26 fév. 2015, aff. C-623/ 13, min. c/ de Ruyter, concl. E. Sharpston : Droit fiscal, 2015, n° 10, act. 124.

sociale. La Cour a rejeté la circonstance selon laquelle ces deux contributions étaient qualifiées d'impositions de toutes natures et non de cotisations sociales au regard de droit français. « *Le critère déterminant retenu est l'affectation spécifique d'une contribution au financement de la sécurité sociale indépendamment de l'existence de contreparties en termes de prestations* »¹⁷⁰⁹. Par conséquent, étant donné que la contribution sociale généralisée est affectée spécifiquement et directement au financement de la Sécurité sociale française et que la contribution au remboursement de la dette sociale a pour objet d'apurer le déficit du régime général, elles sont soumises aux règlements européens.

777. Pour une mise en conformité des prélèvements sociaux au regard du droit de l'Union européenne, le législateur français a affecté leur produit à des structures non contributives telles que le Fonds de solidarité vieillesse, ce qui permettait, selon l'interprétation française, de sortir du champ d'application du règlement¹⁷¹⁰. Or, dans un arrêt rendu le 1^{er} juillet 2019¹⁷¹¹, le Conseil d'État a considéré que la modification de l'affectation des prélèvements sociaux opérée par le législateur français ne permettait pas d'assurer la mise en conformité de ces impositions avec le droit communautaire.¹⁷¹² Ainsi, dès 2016, des milliers de demandes de réclamations auprès de l'Administration fiscale ont été établis en vue du remboursement de versements effectués. Ces jurisprudences ont entraîné une perte de recettes fiscales considérable, susceptible d'affecter son équilibre financier de la Sécurité sociale au regard de la place désormais importante des recettes de ces impositions.

778. Par conséquent, même si la qualification des contributions sociales en imposition de toute nature n'empêche aucunement une fusion avec l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'affectation de ses recettes doit conduire à une vraie réflexion.

¹⁷⁰⁹ MATT (J.-L.), *Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital : premier acte contentieux après l'arrêt de Ruyter*, LPA, 21 sept. 2016, n° 120, p. 11.

¹⁷¹⁰ Loi n° 2015-1702 du 21 déc. 2015, sur le financement de la sécurité sociale pour 2016 visant à mettre les prélèvements sociaux en conformité avec le droit européen par le biais de changements d'affectations budgétaires, à la suite de la décision de 2015, JORF n°0296 du 22 déc. 2015, art. 24.

¹⁷¹¹ CE 1^{er} juil. 2019, n°422780, *Dreyer*, Droit fiscal, 2019, n° 49, comm. 472.

¹⁷¹² PERROTIN (F.), *Affaire de Ruyter : dernier acte ?*, LPA, 20 juin 2019, n° 145, p.4.

§2 La nécessité de garantir le produit des contributions sociales à la Sécurité sociale en cas de fusion des impôts sur les revenus

779. Ces contributions sociales jouent désormais un rôle significatif dans le financement de la protection sociale (A) et il faut garantir le maintien de ses ressources en cas de fusion de cette dernière avec l'impôt sur le revenu des personnes physiques (B).

A. L'importance des recettes des contributions sociales

780. La contribution sociale généralisée et les autres contributions et taxes ne font pas partie des recettes de l'État et leurs ressources sont affectées aux régimes de la Sécurité sociale. Il est impératif d'assurer de les maintenir dans le budget de la Sécurité sociale au regard de la part importante qu'elles représentent. En cas de rapprochement ou de fusion des impositions sur les revenus, le montant des recettes attribué à la Sécurité sociale ne doit pas diminuer¹⁷¹³. Initialement, la contribution sociale généralisée a été adoptée en substitution de cotisations sociales (1). Mais, comme les autres contributions, elle s'est progressivement élargie (2).

1. Les contributions sociales, des recettes de substitution

781. À la création de la Sécurité sociale, son financement était assuré par les cotisations sociales, et les contributions publiques. Les cotisations sociales représentaient, en 1990, 90 % des recettes de l'ensemble du financement de la Sécurité sociale¹⁷¹⁴. Dans les années 90, il y a eu un essor des contributions sociales. En 1991, le produit généré par la contribution sociale généralisée était perçu en tant que recettes de substitution à celles des cotisations sociales¹⁷¹⁵. En effet, son institution au taux de 1,1 % était destinée à compenser une baisse des cotisations patronales de 1,6 points, et d'une baisse des cotisations salariales de 1,5 point. Elle a constitué « *une évolution substantielle du financement social* »¹⁷¹⁶. Elle vise à corriger les modalités de fonctionnement du système social¹⁷¹⁷. Dès 1993, son assiette s'est élargie et cette imposition s'est progressivement substituée aux cotisations maladie supportées par les salariés. De même, l'affectation du produit de la contribution sociale généralisée a été progressivement élargie pour

¹⁷¹³ MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, p. 159.

¹⁷¹⁴ HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE, *Évolution de la structure des recettes financant la protection sociale*, fév. 2021, p. 3.

¹⁷¹⁵ Loi n° 90-1168 du 29 déc. 1990 de finances pour 1991, JORF n°303 du 30 déc. 1990, p. 16609.

¹⁷¹⁶ GUBIAN (P.), LE BOHEC (G.), *Les circuits financiers de la fiscalité sociale*, RFFP, nov. 2016, n° 136, p. 103.

¹⁷¹⁷ JEANNARD (S.), *La justice des impôts sur le revenu en France*, RFFP, nov. 2013, n° 124, p. 41.

inclure le fonds de solidarité vieillesse. Au fil des années, l'objectif de cette contribution a été déplacé. Elle consiste dès le milieu des années 90 à imposer tous les revenus, sans prendre en compte les charges de famille du contribuable. Sur ce point, le Conseil des prélèvements obligatoires parle « *d'une recherche d'un élargissement « opportuniste » du financement de la sécurité sociale* »¹⁷¹⁸. De même, ce processus de substitution des cotisations sociales s'est accéléré avec la création de la contribution au remboursement de la dette sociale en 1996¹⁷¹⁹. Cette imposition a été mise en place pour une durée de treize années. Or, au regard du déficit important, le législateur a prolongé sa perception jusqu'en 2025. Ainsi, nous sommes passés d'une logique de recette de substitution à une logique de recette de complément¹⁷²⁰.

2. *Les contributions sociales, des recettes de complément*

782. Cette diversification des recettes s'est traduite sans interruption par une diminution de la part des cotisations sociales¹⁷²¹. Nous pouvons donc aujourd'hui constater un recul de 40 % des cotisations sociales entre 1990 et 2019. Les impôts sociaux se sont peu à peu substitués aux cotisations sociales. Par exemple, « *la substitution de la CSG aux cotisations salariales finançant la branche famille et les prestations en nature de l'assurance-maladie a consacré l'absence de caractère contributif des prestations correspondantes* »¹⁷²². Ainsi, alors qu'elle ne représentait que 8 % du financement de la Sécurité sociale en 1993¹⁷²³, la contribution sociale généralisée représentait, en 2019, 25 % des ressources affectées au régime général et au fond de solidarité vieillesse et les autres contributions sociales et taxes pour 16 %¹⁷²⁴.

783. Désormais, les recettes générées par la contribution sociale généralisée et les autres impôts sociaux sont considérables. En cas de fusion de ces derniers avec l'impôt sur le revenu, le risque est de mettre en péril le financement si la question de l'affectation de leurs recettes n'est pas réglée.

¹⁷¹⁸ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Impôt sur le revenu, CSG quelles réformes ?*, Paris, La documentation française, 2015, p. 11.

¹⁷¹⁹ Ord. n° 96-50 du 24 janv. 1996 relative au remboursement de la dette sociale, JORF du 25 janv. 1996, p. 2651.

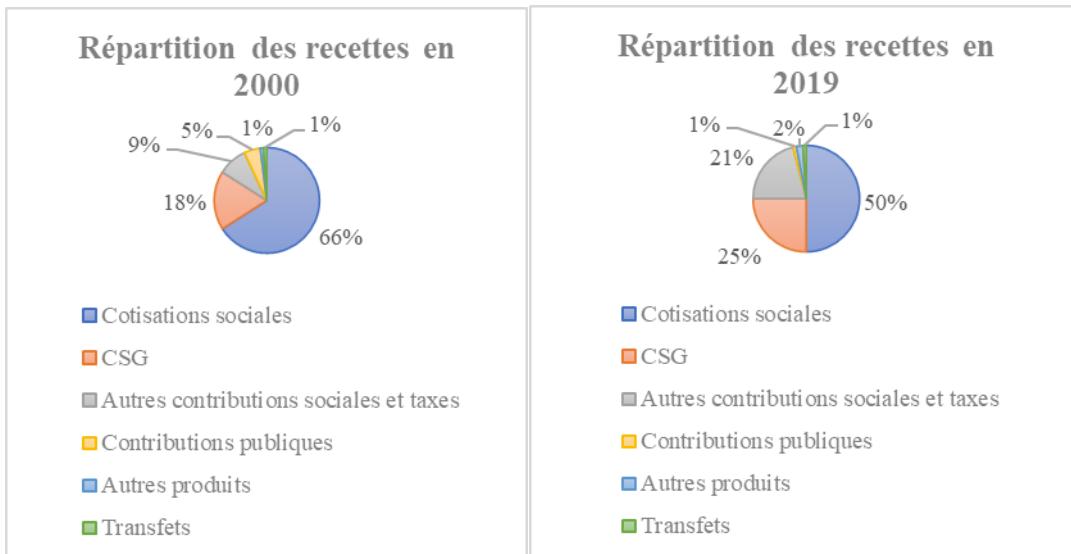
¹⁷²⁰ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *ibid.*, p. 26.

¹⁷²¹ GUBIAN (P.), LE BOHEC (G.), *Les circuits financiers de la fiscalité sociale*, RFFP, nov. 2016, n° 136, p. 103.

¹⁷²² TABUTEAU (D.), *La protection universelle maladie (PUMA) : une rationalisation inachevée du financement de la sécurité sociale (seconde partie)*, RDSS, 2016, p. 131.

¹⁷²³ CONSEIL DES IMPOTS, *La contribution sociale généralisée, seizième rapport au Président de la République*, 1995, p. 29.

¹⁷²⁴ LABOUREIX (J.-P.), *Les comptes de la sécurité sociale*, résultats 2019 et prévision 2020, Rapport, juin 2020, p. 35 ; HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE, *Évolution de la structure des recettes finançant la protection sociale*, fév. 2021, p. 3.



Source : HCFIPS

B. Les options permettant de maintenir l'affectation des recettes à la Sécurité sociale

784. Répartir les recettes d'un nouvel impôt fusionnant l'ensemble des impôts sur les revenus des personnes physiques est un enjeu majeur pour garantir le maintien de la Sécurité sociale. Hormis la possibilité d'intégrer intégralement le produit du nouvel impôt à son financement, il existe d'autres options que sont la technique du prélèvement sur recettes de l'État (1) ou le recours à une affectation a priori (2).

1. La technique du prélèvement sur recettes de l'État

785. Selon l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances, « *les ressources et les charges budgétaires de l'État sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses. Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État. Il est fait recette du montant integral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses* »¹⁷²⁵. La technique de prélèvement des recettes « *permet une rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'État pour payer des charges ou compenser des exonérations ou réductions d'impôts* »¹⁷²⁶. Il s'agit d'un outil budgétaire qui « *se situe à la frontière entre recettes et dépenses* »¹⁷²⁷. Les montants des recettes prélevées

¹⁷²⁵ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO 2 août 2001, p. 12480 ; art. 6, al. 1 et 2.

¹⁷²⁶ MORDACQ (F.), *Les finances publiques*, Paris, PUF, 2018, p. 50 ; Loi organique du 1 août 2001, *ibid*, art. 6, al. 3.

¹⁷²⁷ MARINI (P.), *Rapport d'information, n° 263, La recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat*, janv. 2014, p. 84.

sont déduits des recettes de l'État, mais n'apparaissent pas dans les dépenses¹⁷²⁸. En application des articles 6 et 51 de la LOLF, cette technique est possible à la condition que la loi de finances de l'année prévoit précisément les bénéficiaires et l'objet de ces prélèvements, que les documents annexés au projet de loi de finances comportent des justifications suffisamment précises ainsi que l'analyse des prévisions de ces prélèvements¹⁷²⁹. Ainsi, à chaque projet de loi de finances, les prélèvements sur les recettes de l'État sont retracés dans l'annexe «Évaluation des voies et moyens». Le Conseil constitutionnel a notamment annulé en 2019 la création d'un prélèvement sur recettes, par la loi ordinaire, destiné à couvrir, les charges liées « aux déséquilibres d'ordre économique provoquées par l'arrêt des activités du centre d'expérimentation du Pacifique » pour la collectivité de Polynésie française.¹⁷³⁰

786. À la suite de la généralisation de la taxe sur la valeur ajoutée à l'ensemble des acteurs économiques en 1966, certains impôts locaux ont été supprimés¹⁷³¹. Afin de compenser les pertes pour les collectivités locales, cette technique de prélèvement sur recettes a été créée en 1969 afin de compenser la suppression de ces impôts locaux, sans octroyer une subvention ou ouvrir des crédits nécessaires au versement d'une allocation compensatrice¹⁷³². En 1971¹⁷³³, des impôts communautaires ont été créés, tels que les prélèvements agricoles et la cotisation à la production sur les sucre, des prélèvements sur recettes de l'État ont été ouverts au profit du budget des Communautés européennes¹⁷³⁴. Pour ces prélèvements, le Conseil constitutionnel a considéré qu'ils n'ont pas être inscrits en recettes ou en dépenses dans la loi de finances. En apparence, les prélèvements sur recettes de l'État dérogent au principe de non-affectation. Cependant, le système d'affectation suppose l'établissement d'une corrélation entre une recette et une dépense de l'État. Or, ces prélèvements sont des rétrocessions directes d'un montant déterminé de recettes au profit d'une entité, en vue de couvrir des charges qui incombent à celle-ci. Ils n'impliquent donc pas un lien entre une recette et une dépense. Le juge

¹⁷²⁸ LEI (M.), *Les prélèvements sur recettes, agrément gouvernemental*, RFFP, nov. 2019, n° 148, p. 143.

¹⁷²⁹ Cons. const. n°2001-448 DC du 25 juil. 2001, JO n° 177 du 2 août 2001. p.12490, Rec., p. 99 ; Cons. const. n°82-154 DC du 29 déc. 1982, JORF n°303 du 30 déc. 1982, p. 3987, Rec., p. 80 ; Cons. const. n°98-405 DC du 29 déc. 1998,

¹⁷³⁰ Cons. const., n° 2019-784 DC du 27 juin 2019, loi n° 2019-707 du 5 juil. 2019 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, JO n° 0155 du 6 juil. 2019.

¹⁷³¹ Loi n° 66-10 du 6 janv. 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires, JORF du 7 janv. 1966, p. 102.

¹⁷³² COUR DES COMPTES, *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1987*, déc. 1988, Annexe 3, p. 271 ; COUR DES COMPTES, *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1988*, nov. 1989, p. 289.

¹⁷³³ Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, 22 avril 1970, JOCE n° L 94, 28 avril 1979, p. 19.

¹⁷³⁴ Sur ce point, il est important de souligner que la question du caractère fiscal de ces prélèvements est controversée : v. VIESSANT (C.), *Ressources à caractère fiscal et autonomie financière de l'Union européenne*, LPA, 19 avril 2007, n° 7906, p. 39.

constitutionnel a ainsi jugé que cette technique ne donne pas « *lieu à une ouverture de crédits dans les comptes des dépenses de l'État* »¹⁷³⁵. Elle a donc été jugée constitutionnelle le 29 décembre 1982. De même, en 1990, dans son rapport sur le projet de loi de règlement du budget de l'État, la Cour des comptes a considéré que ce prélèvement n'est nullement incompatible avec le principe de non-affectation¹⁷³⁶.

787. Concernant le financement de la sécurité sociale, cette méthode a été brièvement utilisée entre 1975 et 1978. Alors qu'elle représentait un mécanisme temporaire, sa pratique s'est pérennisée. Elle est aujourd'hui la principale source de financement des collectivités territoriales et de l'Union européenne et ne pose aucune difficulté de gestion après des années de pratique¹⁷³⁷. Il faut cependant souligner que cette technique fait l'objet de certaines critiques par certains auteurs et interrogent¹⁷³⁸. Aurélien BAUDU, par exemple, la qualifie même de « *subterfuge budgétaire* »¹⁷³⁹.

788. En tout état de cause, cette pratique budgétaire pourrait être utilisée en cas de fusion des contributions sociales et de l'impôt sur le revenu, afin de compenser la perte de recettes pour le financement de la Sécurité sociale. Une rétrocession des recettes du nouvel impôt pourrait être envisagée. Cependant, depuis la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, son usage n'est réservé qu'aux collectivités territoriales et à l'Union européenne et elle ne sert qu'à organiser une compensation ou la participation à des charges¹⁷⁴⁰.

789. Par conséquent, si le législateur souhaite opter pour cette technique pour assurer suffisamment de ressources à la Sécurité sociale, il faut procéder à une modification de la loi organique. Cette technique du prélèvement sur recettes permettrait une coordination entre le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la Sécurité sociale. De plus, une concertation avec les partenaires sociaux sera nécessaire afin que l'État s'engage « *à garantir la progression des recettes destinées à la Sécurité sociale, compte tenu de l'évolution des*

¹⁷³⁵ Cons. const. n°82-154 DC du 29 déc. 1982, Loi n° 82-1126 du 29 déc. 1982 de finances pour 1983, JORF n°303 du 30 déc. 1982, JORF n°303 du 30 déc. 1982, p. 3987, Rec., p. 80.

¹⁷³⁶ COUR DES COMPTES, *Rapport sur le projet de loi de règlement du Budget 1979*, déc. 1979, p. 245.

¹⁷³⁷ BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-C.) et LASSALLE (J.-P.), *Finances publiques*, 19e éd., Paris La défense, LGDJ, 2020, p. 336.

¹⁷³⁸ LEI (M.), *Les prélèvements sur recettes, agrément gouvernemental*, RFFP, nov. 2019, n° 148, p. 143.

¹⁷³⁹ BAUDU (A.), *Droit des finances publiques*, 3^e éd., Paris, Dalloz, 2021,

¹⁷⁴⁰ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO n° 177 du 2 août 2001, p. 12480 ; art. 6, al. 3.

besoins »¹⁷⁴¹. Cette option est donc tout à fait possible à la condition d'une modification de la loi organique en amont. À défaut, un partage des recettes préalablement déterminé est également envisageable.

2. Le recours à une affectation du produit de l'impôt a priori

790. En Espagne, le tiers des ressources de l'impôt sur le revenu est affecté au financement des dépenses de santé¹⁷⁴². Cette solution pourrait être envisagée en France en cas de fusion des impôts sur les revenus. Un recours à une affectation déterminée a priori par le législateur permettrait une répartition du produit perçu entre le budget de l'État et les régimes de sécurité sociale. Cette technique consisterait à fixer chaque année dans la loi de finances un partage des recettes. Ainsi, le Conseil des prélèvements obligatoires dans leur rapport de 2015 a proposé une affectation des recettes aux Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, « *qui serait chargée de répartir ces recettes entre les différents organismes de sécurité sociale* »¹⁷⁴³. Une telle technique pourrait être perçue contraire au principe de non-affectation. Cependant, nous l'avons vu, le Conseil constitutionnel admet l'affectation des recettes d'une imposition de toutes natures à la condition que la perception soit autorisée par la loi de finances chaque année, que l'affectation soit déterminée et que le projet de loi de finances soit accompagné d'une annexe explicative¹⁷⁴⁴. Par conséquent, pour respecter les exigences du juge constitutionnel, chaque année la loi de finances doit déterminer de façon précise le montant affecté. Sur ce point, il peut être envisagé de déterminer une fraction des recettes globales ou un pourcentage de l'assiette du nouvel impôt sur le revenu.

791. Camille LANDAIS, Thomas PIKETTY et Emmanuel SAEZ, dans leur ouvrage « Pour une révolution fiscale », proposent d'opter pour une affectation d'un pourcentage de l'assiette¹⁷⁴⁵. Ce dernier serait le même que celui actuellement appliqué pour la contribution sociale généralisée. « *Cette part de l'impôt serait calculée non en pourcentage de recettes, mais en pourcentage de la base fiscale en appliquant les mêmes taux que ceux de la CSG* »¹⁷⁴⁶. Cette

¹⁷⁴¹ MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, n° 3779, p. 160.

¹⁷⁴² CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?*, Paris, France, la Documentation française, 2015, p. 26.

¹⁷⁴³ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *ibid.*, p. 27.

¹⁷⁴⁴ Cons. const. n°2001-448 DC du 25 juil. 2001, loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO n° 177 du 2 août 2001. p.12490, Rec., p. 99.

¹⁷⁴⁵ LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale*, Paris, France, Seuil, 2011, p. 118.

¹⁷⁴⁶ GEFROY (J.-B.), *Aux risques d'une révolution fiscale : la fusion entre la CSG et l'impôt sur le revenu*, RFFP, 1^{er} avril 2012, n°118, p.107.

technique garantirait les mêmes recettes procurées avant fusion. Cependant, cela suppose que l'assiette du nouvel impôt soit identique à celle de la contribution sociale généralisée. Or, dans notre étude, la nouvelle imposition proposée entraîne une modification des assiettes des impôts sur les revenus.

792. L'affectation directe d'une fraction des recettes du nouvel impôt semble donc être plus adaptée à la réforme proposée. En effet, une part correspondant au produit actuellement généré par les contributions sociales, complétée par une indexation, pourrait être la meilleure solution à adopter. A priori, cette solution ne soulèverait aucune difficulté technique¹⁷⁴⁷. Elle aurait le mérite de la simplicité et de garantir des ressources aux régimes de la Sécurité sociale.

793. En tout état de cause, pour assurer une acceptabilité d'une réforme par les contribuables, toute modification de l'affectation des recettes des impôts sociaux devra être prise en concertation avec les partenaires sociaux et à une réflexion sur la nature des dépenses susceptibles d'être financées. Cependant, il est possible d'aller plus loin et de proposer une refonte totale des impôts des revenus des personnes physiques dont les répercussions psychologiques seraient adoucies par le mécanisme du prélèvement à la source.

¹⁷⁴⁷ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?, Paris, France, la Documentation française, 2015, p. 114.*

CHAPITRE 2 : PROPOSITION D'ÉVOLUTION VERS UN NOUVEAU SYSTÈME D'IMPOSITION SUR LES REVENUS PRÉLEVÉE À LA SOURCE

794. Joseph CAILLAUX jugeait que « *l'art de la fiscalité consiste à saisir les diverses matières imposables suivant les formes qui sont le mieux appropriées* »¹⁷⁴⁸. Tout au long de cette étude, nous avons souligné la complexité du système d'imposition des revenus des personnes physiques. L'examen du système montre que la taxation globale prévue à l'impôt sur le revenu des personnes physiques en France ne semble plus apprécier à la réalité de la vie des contribuables, ni répondre à une nécessité budgétaire. Le législateur a tenté de l'adapter aux évolutions de notre société, sans toutefois parvenir à se détacher d'une imposition globale traditionnelle des différents revenus.

795. Malgré sa nature synthétique, l'impôt sur le revenu des personnes physiques « *conserve néanmoins les caractéristiques du système cédulaire et maintient les modalités et les techniques rudimentaires propres au système d'évaluation traditionnel* »¹⁷⁴⁹. Il n'est pas en réalité un impôt unique et global permettant un seul calcul puisqu'il nécessite au préalable l'identification des personnes et l'imposition des différentes catégories de revenus. En outre, la création des contributions sociales dès les années 1990 avait pour but répondre aux défaillances de l'impôt sur le revenu. Cependant, elle a créé une multiplicité des prélèvements générant une multitude de taux appliqués sur les revenus, créant un système d'imposition opaque et incompréhensible.

796. Or, dans le cadre du prélèvement à la source, le taux retenu doit réellement correspondre à l'impôt final¹⁷⁵⁰. Pour cela, il semble nécessaire de repenser l'imposition des revenus des personnes physiques en la simplifiant drastiquement. Nous avons présenté dans le chapitre précédent la piste d'une harmonisation du système. Or, celle-ci ouvre naturellement la voie vers une perspective de réforme d'ensemble qui permettrait d'aboutir à une meilleure lisibilité des impositions, élément constitutif de leur légitimité¹⁷⁵¹.

¹⁷⁴⁸ Débats parlementaires, 7 fév. 1907, Présentation du projet d'impôt sur le revenu par CAILLAUX (J.), annexe n°737, V. Archives de l'Assemblée nationale, p. 2.

¹⁷⁴⁹ BELTRAME (P.), MEHL (L.), *Sciences et techniques fiscales*, 1^{ère} éd., Paris, PUF, 1984, p. 280.

¹⁷⁵⁰ WOLF (M.), *Le paiement de l'IR en temps réel : une chance de modernisation de nos finances publiques à ne pas gâcher*, RFFP, sept. 2016, n° 135, p. 257.

¹⁷⁵¹ ORSONI (G.), *La réactivité de la gestion, facteur de lisibilité de l'impôt ? (Pour une meilleure lisibilité de l'impôt : quelques pistes)*, RFFP, nov. 2010, n° 112, p. 47.

797. Par conséquent, **serait-il possible de modifier la législation en créant une nouvelle imposition fondée sur l'origine différente des revenus, afin de créer un système réellement simplifié, mieux accepté, plus juste et plus rentable ?** Pour cela, nous verrons qu'il est nécessaire de supprimer le système actuel pour le remplacer par la méthode d'impôt cédulaire, nécessitant d'adapter les modalités de la taxation à la nature du revenu imposable et d'y appliquer des taux différents (**Section 1**). Ce nouveau système dual aurait le mérite d'être mieux adapté au système du prélèvement à la source, compréhensible par les contribuables et plus rentable pour le budget de l'État (**Section 2**).

SECTION 1 : LES DIFFICULTÉS TECHNIQUES D'UN SYSTÈME D'IMPOSITION DUAL

798. Il est aujourd'hui bien difficile de s'y retrouver dans l'entrelacement des différents prélèvements sur les revenus des personnes physiques. Ce phénomène n'est que le résultat d'une politique qui consiste à recourir en permanence à des modifications du système, sans une réforme profonde.

799. Comme nous l'avons vu dans l'introduction de cette étude, le Code général des impôts ne donne aucune définition du « revenu »¹⁷⁵². Cette absence n'est pas propre à la France. En effet, tous les systèmes fiscaux européens ne définissent pas précisément la notion de revenu imposable¹⁷⁵³. Ce « déficit conceptuel » s'explique par le fait que le droit fiscal est perçu par le législateur comme une solution pour répondre à des préoccupations ponctuelles. Il lui permet ne pas « s'enfermer » dans un cadre juridique strict qui l'empêcherait d'imposer une matière imposable toujours mouvante¹⁷⁵⁴. Selon le Professeur Pierre BELTRAME, le législateur peut parfois éviter « *soigneusement les concepts trop explicites afin de laisser le champ libre aux évolutions jugées indispensables* »¹⁷⁵⁵. L'impôt est devenu un instrument des politiques économiques et sociales de l'État¹⁷⁵⁶. Or, ce phénomène consistant à l'édification de concepts souples met en péril la cohérence des impositions et ne fait que créer plus de confusion. Il entraîne une complexité et une instabilité pouvant porter atteinte à la sécurité juridique du

¹⁷⁵² RACINE (P.-F.), *Réflexions sur la notion de revenu*, Bull. F. Lefebvre, 1984, p. 67.

¹⁷⁵³ BELTRAME (P.), *La place du droit comparé dans la doctrine fiscale française*, Droit fiscal, 15 juin 2006, n° 24, p. 43.

¹⁷⁵⁴ TOURNIE (G.), *De l'impôt et des mots : réflexions sur le déficit conceptuel du droit fiscal*, in « Études en l'honneur de Loïc Philip, Constitution et finances publiques », FAVOREU (L.), HERTZOG (R.), ROUX (A.) (dir.), Paris, Economica, 2005, p. 603.

¹⁷⁵⁵ BELTRAME (P.), *Les définitions en droit fiscal*, Revue de la Recherche juridique, 1986, n°4, p. 77.

¹⁷⁵⁶ ORSONI (G.), *L'interventionnisme fiscal*, Paris, PUF, 1995, p. 57.

contribuable. Aujourd’hui, l’absence de clarification de la matière imposable entraîne de nombreux contentieux. Le juge fiscal intervient régulièrement en la matière¹⁷⁵⁷. Il est le seul « *régulateur efficace* » interprétant l’application des régimes fiscaux au cas par cas¹⁷⁵⁸. Effectivement, en l’absence de volonté contraire du législateur, ce dernier s’appuie sur les règles des autres branches du droit pour trancher un litige¹⁷⁵⁹.

800. Toutefois, pour permettre une simplification de l’imposition des revenus et une meilleure acceptabilité, il semble essentiel que celle-ci puisse être prévisible. « *Chaque institution exige un effort de synthèse, pour être comprise. [...] le devoir de l’homme de loi est de la ramener à une figure d’ensemble résumant ses services et le but auquel ladite institution répond, puis de classer cette figure parmi les catégories déjà établies ou, s’il le faut, d’instituer pour elle une catégorie nouvelle* »¹⁷⁶⁰. Il faut donc rétablir une certaine cohérence afin d’éviter toutes résistances de la part des contribuables. Grâce à une construction juridique précise, « *un principe dirigeant gouvernera les cas les plus inattendus de litiges* »¹⁷⁶¹. Les règles d’imposition doivent donc avoir un caractère clair et ordonné. « *Un impôt est dit neutre s’il n’offre au contribuable aucun avantage à effectuer des arbitrages entre diverses décisions* »¹⁷⁶².

801. Ainsi, pourrions-nous alors envisager d’établir un nouveau système plus simple imposant différemment les revenus du travail et de ceux du capital ? Cette hypothèse permettrait d’abandonner définitivement l’idée traditionnelle d’une imposition globale de tous les revenus. Cette nouvelle taxation permettrait de rétablir une fiscalité plus juste et de permettre une homogénéisation du système. Cette remise à plat n’est pas sans poser de difficultés techniques, puisqu’elle nécessite la création de deux nouveaux revenus catégoriels (**§1**) et de deux modes d’imposition différents (**§2**).

¹⁷⁵⁷ MODERNE (F.), *Le désordre des qualifications en droit fiscal*, RJF, 1976, n°5.

¹⁷⁵⁸ HATOUX (B), *Le juge judiciaire, agent de sécurité fiscale des entreprises*, in « Mélanges en l’honneur de Jean-Pierre Le Gall », BOUCHARD (J.-C.) (dir.), Paris, Dalloz, 2007, p. 376.

¹⁷⁵⁹ HERTZOG (R.), *Le juge fiscal*, Paris, Economica, coll. « Finances publiques », 1988, p. 5.

¹⁷⁶⁰ THALLER (E.), cité par GENY (F.), *Science et technique en droit privé positif*, Paris, Sirey, 1930, p. 180.

¹⁷⁶¹ *Ibid.*

¹⁷⁶² CONSEIL DES IMPOTS, *Rapport sur la fiscalité et la vie des entreprises*, treizième rapport au Président de la République, Paris, France, Direction des journaux officiels, 1994, p. 2.

§1 La détermination des assiettes

802. Le passage à ce système dual nécessite l'établissement de deux nouvelles assiettes imposables. Cependant, cette hypothèse nécessite de procéder en deux étapes : un alignement des assiettes de l'impôt sur le revenu et des contributions sociales afin de former une seule matière imposable (A), puis en la divisant en deux grandes catégories de revenus : ceux du travail et du capital (B).

A. La première étape : la fusion des règles d'assiettes et de territorialité des impôts sur les revenus

803. L'hypothèse d'une imposition duale fondée sur l'origine des revenus nécessite au préalable une fusion de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des contributions sociales. En effet, les impôts sur les revenus obéissant à des règles de territorialité et d'assiette différentes. Il semble ainsi adéquat de les aligner. Il convient donc d'établir en amont d'établir les mêmes règles de territorialité (1), puis d'assiette (2).

1. Les règles de territorialités

804. La contribution sociale généralisée est régie par des règles de territorialité plus étroite que celles de l'impôt sur le revenu. Effectivement, sous réserve des conventions fiscales bilatérales, les revenus de source français sont soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques¹⁷⁶³. Par exemple, les transfrontaliers domiciliés en France et exerçant leur activité professionnelle dans les pays voisins sont imposables à l'impôt sur le revenu en France alors qu'ils sont assujettis aux cotisations sociales dans l'autre État¹⁷⁶⁴. À l'inverse, nous l'avons étudié dans le précédent chapitre, suite à la jurisprudence européenne, les contributions sociales ne s'appliquent pas en principe aux revenus de source française des non-résidents¹⁷⁶⁵. Ceci s'explique par les personnes non domiciliées fiscalement en France ne participe pas au financement de la sécurité sociale¹⁷⁶⁶. Ainsi, ne sont pas soumis aux contributions sociales, les

¹⁷⁶³ CGI, art. 4 B.

¹⁷⁶⁴ DIBOUT (P.), *Fiscalité communautaire (suite et fin)*, JCP E, 18 fév.1993, n° 7, p. 222.

¹⁷⁶⁵ AMAGLIO-TERISSE (I.), *Les travailleurs transfrontaliers n'ont plus à payer la CSG et la CRDS*, LPA, 11 mai 2000, n° 9402, p. 8.

¹⁷⁶⁶ V. Partie II, Titre II, Chap. 1. Par deux arrêts de plénière du 15 fév.2000, aff. 34/98 et 169/98, Commission c/France, la CJCE a ainsi jugé contraire au règlement CEE 1408/71 du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (devenu le règlement CE 883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale) ; CJUE, affaire C-623/13 Ministre de l'Économie et des Finances/Gérard de Ruyter.

bénéficiaires de revenus français qui ne sont pas affiliés à un régime de protection sociale en France.

805. Or, dans l'hypothèse d'une fusion des prélèvements, il serait nécessaire d'élargir le champ d'application du nouvel impôt aux non-résidents pour leurs revenus de source française ainsi qu'aux résidents qui ne sont pas affiliés à un régime de protection sociale en France. Cependant, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, il faudra être vigilant quant à l'affectation du nouvel impôt au financement de la sécurité sociale¹⁷⁶⁷. En effet, le règlement (CE) n° 883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale fait obstacle à ce que le champ d'application de cet impôt soit étendu aux personnes, qu'elles soient résidentes ou non-résidentes sur le plan fiscal, affiliées à un régime de sécurité sociale dans un autre État membre¹⁷⁶⁸. Suite à l'arrêt de Ruyter, le législateur français a tenté de contourner la décision de la Cour de justice en affectant la contribution sociale généralisée prélevée aux non-affiliés à des prestations non contributives telles le Fonds de Solidarité Vieillesse¹⁷⁶⁹. Selon l'interprétation française, cette nouvelle disposition permettait de sortir du champ d'application du principe européen d'unicité de la législation sociale¹⁷⁷⁰. Or, le règlement du 29 avril 2004 s'applique à toutes les législations nationales relatives au financement de la sécurité sociale. Ainsi, l'affectation proposée se heurtait toujours au principe d'unicité dudit règlement, prévoyant les personnes auxquelles il est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre. En effet, le Conseil d'État a jugé que cette modification de l'affectation des prélèvements sociaux sur les revenus du capital n'avait pas permis d'assurer la mise en conformité de ces impositions avec le droit de l'Union européenne. Il considère que « *bien qu'elles relèvent d'un dispositif de solidarité, ces compensations présentent un lien direct et suffisamment pertinent avec les prestations de vieillesse mentionnées au d de l'article 3 du règlement du 29 avril 2004. Elles doivent par suite être regardées comme entrant dans son champ d'application* »¹⁷⁷¹. Ainsi, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, le législateur est intervenu une nouvelle fois pour modifier l'affectation des contributions sociales, ne laissant subsister qu'un prélèvement de solidarité au taux de 7,5 % pour les personnes affiliées à un régime de sécurité sociale au

¹⁷⁶⁷ V. Partie II, Titre II, Chap. 1, Sec. 2.

¹⁷⁶⁸ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JOUE n° L 166, 30 avril 2004.

¹⁷⁶⁹ Loi n° 2015-1702 du 21 déc. 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016, JORF n°0296 du 22 déc. 2015, art. 24.

¹⁷⁷⁰ PERROTIN (F.), *Affaire de Ruyter : dernier acte ?*, LPA, 20 juin 2019, n° 145, p. 4.

¹⁷⁷¹ CE, 8^e et 3^e ch., 1^{er} juil. 2019, n° 422780, *Dreyer*; Droit fiscal, 2019, n° 49, comm. 472.

sein de l'espace économique européen, c'est-à-dire les États membres de l'Union européenne, mais également l'Islande, la Norvège, le Liechtenstein, ou la Suisse et qui ne sont pas à la charge d'un régime obligatoire de sécurité sociale français¹⁷⁷².

806. En conséquence, dans le cadre d'une fusion entre les contributions sociales et l'impôt sur le revenu, le législateur devra agir avec prudence pour respecter le droit de l'Union européenne. Deux choix s'offrent à lui. Il peut soit maintenir des règles de territorialités différentes pour la part du nouvel impôt affecté au financement de la sécurité sociale, ce qui serait contraire à l'objectif de simplicité recherché. De même, le législateur pourra choisir d'exclure du champ d'application du nouveau système d'imposition les personnes affiliées à un régime de sécurité sociale dans un autre État soumis aux règlements européens de sécurité sociale. Or, cette solution représenterait un coût budgétaire surement significatif puisqu'il vient restreindre le champ d'application de l'actuel impôt sur le revenu. Mais nous pourrions imaginer que cette perte pourrait être compensée par la construction d'une assiette large, permettant d'imposer les personnes qui sont actuellement non assujetties à l'impôt sur le revenu.

2. *La création d'une assiette commune*

807. Envisager une fusion des impôts sur les revenus, c'est supposer le remplacement de plusieurs assiettes imposables par une assiette unique¹⁷⁷³. Cependant, force est de constater, suite aux développements de cette étude, que la matière taxable des différents impôts sur les revenus diverge considérablement. Le Conseil des impôts révèle qu'il serait difficile d'appliquer des principes uniques de détermination de l'assiette taxable¹⁷⁷⁴. L'impôt sur le revenu a une assiette particulièrement étroite et une faible concentration¹⁷⁷⁵. À l'inverse, la contribution sociale généralisée est un impôt simple à assiette large. Une refonte des assiettes semble donc complexe¹⁷⁷⁶. La difficulté réside dans le choix du mode de détermination de l'assiette sur laquelle les nouvelles impositions seraient assises.

¹⁷⁷² Loi n° 2018-1203 du 22 déc. 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019, JORF n°0297 du 23 déc. 2018.

¹⁷⁷³ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?* Paris, France, la Documentation française, 2015, p. 134.

¹⁷⁷⁴ CONSEIL DES IMPOTS, *L'imposition des revenus : dix-huitième rapport au Président de la République*, Paris, Direction des journaux officiels, 2000, p. 188.

¹⁷⁷⁵ 50 % des foyers fiscaux ne sont pas imposables, 10 % de contribuables les plus aisés paient presque les trois quarts de l'impôt sur le revenu.

¹⁷⁷⁶ LEFEBVRE (D.), AUVIGNE (F.), *Rapport au gouvernement sur la fiscalité des ménages*, Paris, France, La documentation française, avril 2014, p. 26.

808. Effectivement, la différence fondamentale entre l'impôt sur le revenu et les contributions sociales est que le premier est assis sur le revenu net global tandis que les seconds portent sur un revenu brut catégoriel. Par exemple, les cotisations des salariés ne figurent pas dans l'assiette de l'impôt sur le revenu, alors qu'on les retrouve dans celle de la contribution sociale généralisée. Ainsi, « *il serait nécessaire d'uniformiser le traitement de certains revenus actuellement soumis à la CSG, mais pas à l'IR* »¹⁷⁷⁷.

809. Selon Henri STERDYNIAK, il faudrait de procéder à un raisonnement fondé sur la conception de revenu économique, à savoir qu'il faudrait « *prendre en compte les cotisations non contributives des salariés, les prélèvements sociaux des revenus du capital, l'IS déjà payé* »¹⁷⁷⁸. Dans ce cas, l'impôt fusionné s'appliquerait à un revenu brut en remplacement de l'ensemble des contributions sociales, on trouverait donc un l'impôt sur le revenu globale et les cotisations sociales contributives frappant les revenus du contribuable¹⁷⁷⁹.

810. Le Conseil des prélèvements obligatoires a quant à lui en 2015 envisagé trois options possibles¹⁷⁸⁰. La première option reposeraient sur une taxation des revenus nets des cotisations salariales contributives. Cependant, ceci réduirait considérablement l'assiette par rapport à celle des contributions sociales. De plus, il faudrait différencier les cotisations contributives de celles qui ne sont pas. Or, ce travail semble délicat puisque les régimes de protections sociales sont différents. La deuxième option repose dans le fait de se baser sur un revenu net des cotisations salariales contributives qui intégrerait les cotisations patronales d'allocations familiales et d'assurance maladie. « *Toutefois, elle soulève un certain nombre de questions difficiles à trancher concernant le périmètre des cotisations patronales à intégrer, le traitement des dispositifs d'exonérations de cotisations patronales ou encore le taux de cotisation patronale de référence, celui-ci étant différent d'un régime à l'autre* »¹⁷⁸¹. La troisième option consiste en l'établissement d'une nouvelle assiette fondée sur le revenu brut, soit avant application des cotisations sociales. Ainsi, les nouvelles impositions se fonderaient sur les assiettes correspondant à l'assiette actuelle de la contribution sociale générale. Cette dernière option apparaît comme la plus simple à appliquer et la plus avantageuse pour le budget de l'État, puisqu'elle conduirait à élargir significativement l'assiette taxable des salariés. Cependant, elle

¹⁷⁷⁷ ALLÈGRE (G.), CORNILLEAU (G.), STERDYNIAK (H.), *Vers une fusion de l'IR et de la CSG ?*, Revue de l'OFCE, 2007, n°101, p. 289.

¹⁷⁷⁸ STERDYNIAK (H.), *La grande réforme fiscale, un mythe français*, Revue de l'OFCE, 2015, n° 139, p. 327.

¹⁷⁷⁹ Une cotisation sociale contributive est un prélèvement permettant d'acquérir en retour des droits.

¹⁷⁸⁰ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?* Paris, France, la Documentation française, 2015, p. 137.

¹⁷⁸¹ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *ibid.* p. 138.

entrainerait une différence significative de traitement entre les salariés et les retraités, car ces derniers ne supportent plus les cotisations sociales. Or, pour compenser l’élargissement d’assiette pour les salariés, le Conseil propose dans son rapport un système de déduction forfaitaire pour les frais professionnels. Dans le cadre de notre thèse, une telle déduction entraînerait une complexification du système. Nous pourrions donc imaginer que cette différence soit simplement justifiée en raison du caractère imparfairement contributif de nos systèmes de retraite et de chômage, dans le cadre desquels les retraités et les chômeurs perçoivent une pension proportionnelle à leur contribution effectuée lorsqu’ils étaient actifs.

811. Cet alignement de l’assiette de l’impôt sur le revenu à celle de la contribution sociale généralisée est la solution retenue par Camille LANDAIS, Thomas PIKETTY et Emmanuel SAEZ¹⁷⁸². Ces auteurs considèrent que l’option la plus favorable économiquement, étant donné que l’assiette de la contribution sociale est bien plus large que celle de l’impôt sur le revenu. Par conséquent, si le législateur décide d’opérer une fusion des impositions, le nouvel impôt aurait pour base imposable l’ensemble des revenus intégrant les cotisations sociales salariales de sécurité sociale, l’ensemble des revenus d’épargne salariale, les contributions des employeurs aux prévoyances retraite, les indemnités journalières d’accident de travail, ainsi que certains produits de placements. Cependant, un tel changement risque d’être difficilement acceptable pour les contribuables en raison des écarts entre les assiettes brutes et nettes pour chacune des catégories d’actifs, qui dépendent principalement des différences entre les régimes de protection sociale. Ainsi, « *des réflexions pourraient être engagées, conjointement avec les partenaires sociaux, sur une convergence des règles en matière de cotisations sociales entre salariés d’une part et non-salariés d’autre part* »¹⁷⁸³.

812. Un rapprochement de l’assiette de l’impôt sur le revenu à celle des contributions sociales semble donc être la solution la plus commode¹⁷⁸⁴. Mais notons tout de même que celle-ci doit conduire à diminuer fortement le nombre de niches sociales et fiscales¹⁷⁸⁵. « *La fusion*

¹⁷⁸² LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale : un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2011, p. 111.

¹⁷⁸³ CONSEIL DES PRÉLEVEMENTS OBIGATOIRES, DIDIER (A.-C.), *Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ?*, Rapport particulier, *Les enjeux d'une réforme de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée*, sept. 2014, p. 10.

¹⁷⁸⁴ Sur la notion de commodité de l’impôt : v. Partie II, Titre I, Chap. 1.

¹⁷⁸⁵ V. Partie II, Titre II, chap. 1.

serait ainsi une opportunité de procéder à l'évaluation exhaustive de ces niches, à leur suppression ou à leur transformation en abattement, en crédit d'impôt ou en subvention »¹⁷⁸⁶.

813. Après avoir établi des règles de territorialité et d'assiette communes entre les différents impôts sur les revenus, le législateur pourrait envisager d'aller plus loin en créant deux assiettes distinctes fondées sur l'origine des revenus pour aboutir à une simplification significative du système d'imposition des revenus des personnes physiques.

B. La deuxième étape : l'établissement de deux nouvelles assiettes fondées sur l'origine des revenus

814. Une définition intelligible déterminant les assiettes imposables, sans termes équivoques, constitue une étape primordiale dans l'hypothèse de la réforme des impôts sur les revenus. Il faut ainsi classifier chaque revenu selon leur origine pour le faire entrer dans le champ d'application soit de la catégorie des revenus du travail, soit de celle des revenus du capital (1). Cependant, la distinction n'est pas toujours évidente (2).

1. Une dichotomie fondée sur l'origine des revenus

815. Dans l'hypothèse d'un système d'imposition fondée sur l'origine des revenus perçus, une catégorie de revenu ne pourrait avoir un sens et des effets différents suivant les situations. Il faudra au législateur définir précisément la matière imposable pour chaque imposition, nécessitant une qualification commune des différents revenus pour chacune des deux catégories. Ce travail permettrait de rendre prévisible l'imposition et d'assurer une unité des règles. Chaque imposition devra répondre à une logique qui lui est propre et s'appliquer à une seule catégorie. Il apparaît donc souhaitable de réfléchir sur la structure de chaque impôt. Une définition précise des revenus entrant dans l'assiette d'une imposition limitera les possibilités de l'élargir. Pour cela, il est avant tout nécessaire de distinguer les notions de revenu du travail et de revenu du capital puis qualifier précisément chaque revenu afin de leur donner le nom qui lui revient légalement.

816. La qualification d'un revenu en droit fiscal suppose « *un choix et se révèle soumise au pouvoir de l'esprit* »¹⁷⁸⁷. Elle peut tout à fait être différente de celle retenue au regard des autres

¹⁷⁸⁶ PERROTIN (F.), *Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ?*, LPA, 25 fév. 2015, n°40 p. 4.

¹⁷⁸⁷ VINDARD (V.), *La qualification en droit fiscal*, Thèse, Université de Rennes 1, 2014, p. 17.

branches du droit¹⁷⁸⁸. Pour la majorité des auteurs, le droit fiscal est considéré comme autonome depuis les années 1920¹⁷⁸⁹. En effet, même s'il prend appui sur des notions de droit civil, son autonomie trouve sa justification dans des règles de forme et de procédure qui lui sont propres¹⁷⁹⁰. Lorsque certaines branches de droit ne servent pas les objectifs du droit fiscal, il s'en détache. La fiscalité a un but utilitaire. Par exemple, le droit fiscal stricto sensu s'attache à une obligation fiscale étrangère du droit des obligations. L'institution de l'impôt sur le revenu a affirmé cette indépendance par rapport au droit civil. « *Le traitement fiscal d'une opération ne dépendait plus seulement de la qualification de cette opération au regard du droit civil* »¹⁷⁹¹.

817. Ainsi, sans revenir sur la définition des notions de « revenus du travail » et « revenus du capital » déjà développée dans cette étude¹⁷⁹², la facilité conduirait à placer dans la catégorie des revenus du travail tout ce que peut « gagner » le contribuable grâce à son travail et dans la catégorie des revenus du capital toutes rémunérations qui puissent être rattachées au patrimoine du contribuable¹⁷⁹³. Cependant, malgré une classification des revenus paraissant *a priori* simple, déterminer ce qui relève des revenus issus du travail et du capital peut être un problème difficile à résoudre. Pour certains revenus, le lien direct avec l'activité professionnelle ou le capital n'est pas évident. De plus, les frontières entre revenus du travail et revenu du capital « ne sont pas toujours aisées à tracer »¹⁷⁹⁴.

2. *Les problèmes liés à certains revenus*

818. Malgré le principe simple de cette nouvelle classification des revenus, en raison de l'existence d'une multitude de revenus, il peut être difficile d'appréhender l'ensemble des revenus qu'un individu peut être amené à percevoir. Ainsi, le droit fiscal ne rattache pas toujours les revenus à une catégorie en fonction leur origine. Il procède certaines fois à une assimilation permettant d'assurer une neutralité de traitement, ce qui peut entraîner de nombreuses

¹⁷⁸⁸ DOUET (F.), *L'autonomie du droit fiscal ou les qualifications fiscales perfides*, LPA, 29 août 2007, n°17301, p. 3.

¹⁷⁸⁹ TROTABAS (L.), *Essai sur le droit fiscal*, Revue de science et de législation financières, 1928, p. 201 ; *Les rapports du droit fiscal et du droit privé*, Dalloz heb., 1926, chron., p. 29.

¹⁷⁹⁰ CASTAGNÈDE (B.), *Nature et caractères du droit fiscal*, Droit fiscal, juin 2007, n° 25, n° hors-série.

¹⁷⁹¹ DOUET (F.), *L'autonomie du droit fiscal ou les qualifications fiscales perfides*, LPA, 29 août 2007, n°17301, p. 3.

¹⁷⁹² V. Partie I, Titre II, Chap. 1.

¹⁷⁹³ ROBINNE (S.), *Contribution à l'étude de la notion de revenus en droit privé*, Presses Universitaires de Perpignan, 2003, Thèse, p. 45.

¹⁷⁹⁴ CHAMOULAUD-TRAPIERS (A), *Les fruits et revenus en droit patrimonial de la famille*, Thèse, Limoges, PULIM, 1999, p. 46.

confusions. Il existe un certain nombre d'hypothèses où les revenus du capital peuvent être assimilés à des revenus du travail, et inversement.

819. Par exemple, certains loyers sont considérés comme des bénéfices industriels et commerciaux. En effet, alors que la location d'un immeuble nu est une activité de gestion de patrimoine¹⁷⁹⁵, les revenus perçus d'une location de locaux d'habitation meublés est réputée activité commerciale et sont donc imposés dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux¹⁷⁹⁶. Ceci résulte de la volonté du législateur de lutter contre l'imputation des déficits issus d'une activité de location d'immeubles meublés sur le revenu global du foyer fiscal. Or, dans l'hypothèse d'une création de notre système dual d'imposition avec l'application d'un taux proportionnel sur les revenus du capital, nous pourrions abandonner cette distinction. Effectivement, il paraît cohérent d'unifier le régime fiscal des locations meublées et celui des locations nues puisque le nouveau régime ne permettrait aucune imputation des déficits sur les revenus fonciers. Seront alors imposés de la même façon les revenus provenant des locaux d'habitation nus ou meublés. Resteraient alors soumis à l'imposition relatif à la catégorie des revenus du travail, les revenus perçus par les loueurs de meublés professionnels¹⁷⁹⁷.

820. À l'inverse, certains bénéfices professionnels peuvent être soumis au régime des plus-values à long terme de l'article 39 duodecies du Code général des impôts. Par exemple, les redevances perçues en contrepartie de contrats de cession ou de concession de marques de fabrication sont normalement par nature des bénéfices professionnels. Selon le Conseil d'État « *la plus-value éventuellement constatée lors de la cession de cette marque ou de ce nom commercial relève du régime d'imposition défini à l'article 39 duodecies du CGI, sous les conditions définies par cet article, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que les droits concernés n'ont été ni exploités personnellement par le cédant, ni productifs de revenus pour ce dernier antérieurement à la date à laquelle il s'en est dessaisi* »¹⁷⁹⁸. À l'inverse, le fait de

¹⁷⁹⁵ Cass. com., 12 déc. 1989, n° 88-14579, *M. Fayard*, Bull. civ. 1989, IV n° 315 p. 212.

¹⁷⁹⁶ CGI, art. 35 ; CE 5 janv. 1923, n° 74279, Rec. p. 12.

¹⁷⁹⁷ CGI, 155, IV, 2 : « *L'activité de location directe ou indirecte de locaux d'habitation meublés ou destinés à être loués meublés est exercée à titre professionnel lorsque les deux conditions suivantes sont réunies : — Les recettes annuelles retirées de cette activité par l'ensemble des membres du foyer fiscal excèdent 23 000 € ; (et si) ces recettes excèdent les revenus du foyer fiscal soumis à l'impôt sur le revenu dans les catégories des traitements et salaires des bénéfices industriels et commerciaux autres que ceux tirés de l'activité de location meublée, des bénéfices agricoles, des bénéfices non commerciaux et des revenus des gérants et associés mentionnés à l'article 62.* ».

¹⁷⁹⁸ CE 3 sept. 2008, n° 300420, 300421 et 300422, *Befort*, RJF 2008, n° 1292.

céder une marque qualifiée comme « commerciale » exclut l’application du régime des plus-values à long terme¹⁷⁹⁹.

Par conséquent, en raison de certaines qualifications, deux catégories de contribuables différents peuvent être amenées à être soumises au même régime fiscal. Il s’opère une distinction entre l’origine des revenus et le régime fiscal normalement applicable. Ainsi, si nous souhaitons aboutir à un système d’imposition moins complexe, il sera nécessaire de redéfinir un champ d’application clair, cohérent et neutre, se fondant exclusivement sur la nature du revenu. Par exemple, Edgard ALLIX et Marcel LECERCLE proposaient, pour qualifier un revenu, de plutôt se placer du côté du bénéficiaire de celui-ci afin de déterminer sa nature¹⁸⁰⁰.

821. De même, notons que nous pourrions imaginer d’élargir encore la base taxable non seulement aux revenus effectifs, mais également aux revenus fictifs tels que ceux qu’une gestion utile du capital pourrait procurer. Selon les auteurs de « Pour une révolution fiscale », l’assiette de la contribution sociale généralisée est imparfaite puisqu’une part non négligeable de revenus n’y figure pas. Ils donnent notamment comme exemple les revenus fictifs fonciers¹⁸⁰¹. Il s’agirait de faire payer des impôts aux propriétaires du simple fait qu’ils jouissent gratuitement de leur logement puisqu’ils en sont propriétaires, alors que les locataires, eux, doivent débourser, chaque mois, un loyer qui ampute leur revenu disponible¹⁸⁰². En effet, l’article 15 II du Code général des impôts exonère d’impôt sur le revenu les revenus des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance. Ainsi, ce type de revenu n’est pas exclu du champ d’application de l’impôt sur le revenu. C’est pourquoi, en 2013, le Conseil d’analyse économique suggérait de supprimer cette exonération et de taxer les « loyers fictifs » des propriétaires habitant leur logement.

822. En outre, les revenus des indépendants ne sont pas sans poser de difficultés. En effet, les revenus des dirigeants de sociétés peuvent revêtir plusieurs formes : salaires, dividendes, plus-values. Le travailleur indépendant, dirigeant de sa société, travaille dans sa propre entreprise, donc une partie de sa rémunération doit être considérée comme un revenu du travail. Parallèlement, il a investi sa richesse dans son entreprise, de sorte qu’une autre partie de ses

¹⁷⁹⁹ CE 27 juil. 2005, n° 252847, *Manoukian*, Droit fiscal, 2005, n° 38, comm. 614 ; VINDARD (V.), *La qualification en droit fiscal*, Thèse, Université de Rennes 1, 2014, p. 188.

¹⁸⁰⁰ ALLIX (E.) ET LECERCLE (M.), *Impôt sur le revenu*, t. 1, Paris, Rousseau, 1933, p. 164 et p. 178.

¹⁸⁰¹ LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale : un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, Paris, France, Seuil, 2011, p. 111.

¹⁸⁰² CONSEIL D’ANALYSE ECONOMIQUE, *Fiscalité des revenus du capital*, Notes du conseil d’analyse économique, 2013, n° 9, p. 1.

revenus consiste en un retour sur les actifs, qui sont des revenus du capital¹⁸⁰³. Ses revenus sont mixtes. Classifier les revenus de ce type de contribuables dans une seule catégorie de revenus entraînerait un traitement fiscal inégal¹⁸⁰⁴. En effet, si tous les revenus étaient imposés comme des revenus du travail à un barème progressif, alors ses revenus du capital pourraient être surtaxés par rapport aux autres revenus du capital. À l'inverse, s'ils étaient tous taxés à taux proportionnel, une partie des revenus du travail échapperait totalement à la progressivité du système fiscal et inciterait les contribuables les plus aisés à affecter leurs revenus issus du travail en revenus du capital imposés à un taux plus faible¹⁸⁰⁵. Par conséquent, il est nécessaire de diviser les revenus de l'entrepreneur en deux catégories en traitant la rémunération qu'il se verse comme un revenu du travail et les bénéfices qu'il tire de l'entreprise comme des revenus du capital. Cependant, un fractionnement des revenus de l'entrepreneur peut être source de complexité. Pour simplifier les démarches du contribuable, il pourrait être envisagé que ce fractionnement des revenus ne soit pas une obligation, mais une option pour le contribuable¹⁸⁰⁶. Ainsi, si un entrepreneur n'opte pas pour le fractionnement, ses revenus seront automatiquement imposés comme revenu du travail. Ceci semble logique puisque l'ensemble des profits résulte avant tout d'un effort de travail.

823. En tout état de cause, dans la perspective d'une refonte globale des impôts sur les revenus, afin d'éviter toute forme d'optimisation fiscale entre les deux types de revenus, il s'agira alors de déterminer strictement les revenus imposables et de les classifier selon deux catégories, pour ensuite y appliquer des taux d'imposition adéquats fondés sur l'origine des revenus.

§2 La détermination des taux d'imposition

824. Après avoir séparé les revenus en deux catégories, le législateur pourra envisager de créer deux règles de liquidation strictement différentes. Le double impôt sur le revenu combine un barème progressif d'imposition taxant les revenus du travail (A) avec un taux d'imposition

¹⁸⁰³ GUTMANN (D.), *De la progressivité de l'impôt sur le revenu à la flat tax : une tendance inéluctable ?*, Droit fiscal, n° hors-série, 1^{er} avril 2008.

¹⁸⁰⁴ SORENSEN (P.-B.), *Dual Income Taxation : Why and How ?*, CESifo Working Paper n° 1551, Public Finance, sept. 2005.

¹⁸⁰⁵ ANTONIN (C.), TOUZE (V.), *Loi de finances 2018 et fiscalité du capital : Fondements et impact sur les taux marginaux supérieurs*, Revue de l'OFCE 2019, n° 161, p.77.

¹⁸⁰⁶ SORENSEN (P.-B.), *From the global income tax to the dual income tax : Recent tax reforms in the Nordic countries*, University of Copenhagen, Economic Policy Research Unit, International Tax and Public Finance 1, 1994, p. 57.

proportionnel des revenus du capital (B). Cet impôt irait dans le sens des deux tiers des Français favorables à des prélèvements destinés au financement de la protection sociale plus élevés sur revenus du capital et qui désirent une progressivité de ces prélèvements sur les revenus du travail¹⁸⁰⁷.

A. Une imposition progressive familiarisée sur les revenus du travail

825. Comme nous l'avons vu, conformément aux exigences constitutionnelles, la progressivité d'un impôt implique la prise en compte de l'ensemble des revenus du foyer fiscal et de la situation familiale¹⁸⁰⁸. Ainsi, pour des questions d'acceptabilité, l'imposition portant exclusivement sur les revenus du travail doit être personnalisée (1) et assurer une réelle progressivité (2).

1. La prise en compte des charges de famille

826. Les développements de cette étude ont permis de mettre en évidence l'effet de l'imposition commune et du quotient familial sur les charges de famille des couples¹⁸⁰⁹. Il en résulte que ces dispositifs profitent principalement aux couples ayant des revenus inégaux ainsi qu'aux familles à faibles revenus. « *Si ces dispositifs n'étaient pas appliqués, deux tiers des ménages seraient imposables dans le cas de l'impôt fictif individualisé, contre la moitié dans la situation actuelle* »¹⁸¹⁰. Par conséquent, l'abandon des quotients conjugal et familial, conjugué à une assiette imposable large, entraînerait un accroissement du nombre de contribuables imposables. Le nouvel impôt deviendrait un impôt de masse applicable à la majorité des contribuables percevant des revenus d'activité ou de remplacement. Ainsi, comme nous l'avons exposé, rien n'interdit au législateur de supprimer l'imposition commune du foyer fiscal, dont le passage pourrait être simplifié grâce au prélèvement à la source¹⁸¹¹. Chacun des époux ou partenaires pacsés devra déclarer individuellement ses revenus issus du travail.

827. Quant à la prise en compte fiscale des enfants à charge, nous pourrions maintenir l'octroi d'un avantage fiscal grâce au mécanisme du crédit d'impôt attribué au contribuable

¹⁸⁰⁷ DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES, *Pour financer la protection sociale, deux Français sur trois sont favorables à des prélèvements progressifs*, Etudes et Résultats, nov. 1019, n°1092.

¹⁸⁰⁸ Voir, Partie II, Titre I, Chap. 2, et Titre II, Chap. 1.

¹⁸⁰⁹ V. Partie II, Titre I, Chap. 2.

¹⁸¹⁰ ANDRE (M.), SIREYJOL (A.), *Imposition des couples et des familles : effets budgétaires et redistributifs de l'impôt sur le revenu*, INSEE, nov. 2019, p. 7.

¹⁸¹¹ V. Partie II, Titre I, Chap. 2.

pour chaque enfant à charge¹⁸¹². L'octroi de cet avantage ne dépendrait pas du revenu du contribuable et respecterait la progressivité de l'impôt¹⁸¹³. Le crédit d'impôt aurait le mérite de la simplicité qui, grâce au prélèvement à la source, pourrait être appliqué en temps réel au moment de la perception du revenu. Ce dispositif respecterait toutes les contraintes d'efficacité et d'équité. S'agissant de son montant, nous avons vu que le Haut Conseil à la famille fixe le montant du crédit d'impôt par an et par enfant à 50 euros par mois¹⁸¹⁴, tandis que Camille LANDAIS, Thomas PIKETTY et Emmanuel SAEZ proposent 190 euros par mois et par enfant¹⁸¹⁵. Des études précises pourraient être engagées sur ce point afin d'établir précisément le coût moyen d'un enfant à charge. Guillaume ALLÈGRE propose un calcul consistant à diviser le coût global du quotient familial enfant par le nombre d'enfants de 18 ans et moins en France métropolitaine¹⁸¹⁶.

828. Cependant, un tel système pour être efficace devra être accepté par les contribuables. Or, il va nécessairement entraîner un transfert de charges importantes entre les contribuables. En effet, par exemple, la création d'une imposition unique sur les revenus du travail provoquera une perte pour les contribuables bénéficiaires de revenus de remplacement, actuellement exonérés de la contribution sociale généralisée¹⁸¹⁷. Pour limiter les résistances au paiement de l'impôt, il faudra penser un barème avec une forte progressivité.

2. *L'assurance d'une forte progressivité*

829. Introduire une imposition progressive sur une seule catégorie de revenu suppose de respecter plusieurs conditions. Avant tout, il faudra prendre en compte l'impact budgétaire et les incidences redistributives d'une telle réforme. Le nouveau barème devra respecter une contrainte de rendement constant destiné au financement de l'État et de la sécurité sociale¹⁸¹⁸.

¹⁸¹² ALLÈGRE (G.), *Faut-il remplacer le quotient familial par un crédit d'impôt ?*, Les notes de l'OFCE, janv. 2012, n°11 ; v. Partie II, Titre I, Chap. 2.

¹⁸¹³ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, Paris, La Documentation française, mai 2011, p. 203.

¹⁸¹⁴ HAUT CONSEIL A LA FAMILLE, *Architecture des aides aux familles : Quelles évolutions pour les 15 prochaines années ?*, 2011, p. 33.

¹⁸¹⁵ LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale : un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2011, p. 106.

¹⁸¹⁶ ALLÈGRE (G.), *Faut-il remplacer le quotient familial par un crédit d'impôt ?*, Les notes de l'OFCE, janv. 2012, n°11 ; V. Partie II, Titre I, Chap. 2.

¹⁸¹⁷ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?* Paris, France, la Documentation française, 2015, p. 157 ; v. Partie II, Titre II, Chap. 1

¹⁸¹⁸ V. Partie II, Titre II, Chap. 1.

830. Or, dans l'hypothèse de la création d'une imposition unique portant sur les revenus du travail, fusionnant la contribution sociale généralisée et l'impôt sur le revenu, il est nécessaire de respecter le principe d'universalité qui régit le système de la sécurité sociale en France¹⁸¹⁹. En vertu de ce principe, tous les assurés doivent concourir au financement de la sécurité sociale¹⁸²⁰. Or, l'institution d'une progressivité générale d'une imposition destinée au financement de l'État et de la sécurité sociale impliquerait de tenir compte des revenus du foyer et de sa situation. De ce fait, les contribuables ayant des revenus d'activité identiques ne contribueraient plus de la même façon au financement de la solidarité nationale, ce qui conduirait à remettre en cause le principe d'universalité. Ainsi, si le nouveau système emprunte les mêmes règles applicables à l'impôt sur le revenu, s'agissant de la prise en compte des charges de famille, de nombreux contribuables se trouveront non assujettis à l'impôt. Dans ce cas, ces derniers ne participent donc plus au financement de la sécurité sociale. Cet inconvénient peut donc être rectifié en adoptant un barème différent.

831. Il faudra adapter en conséquence le nombre de tranches du barème progressif en fonction des seuls revenus du travail, tout en gardant à l'esprit la nécessité du financement de la sécurité sociale pour terminer les différents taux d'imposition. Ce choix dépendant du but recherché, à savoir diminuer ou non la pression fiscale sur le travail en fonction du niveau de vie des contribuables¹⁸²¹. La question qui se pose ici est donc de savoir quelle est la bonne progressivité. Pour y répondre, nous pourrions tirer les enseignements d'une réforme fiscale intervenue aux États-Unis. En effet, avant 1986, ce pays connaissait comme en France une érosion de la base imposable à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ainsi, malgré un barème progressif avec des taux allant de 11 % à 50 %, le système a connu une forte réduction de la progressivité de l'impôt¹⁸²². Une loi du 22 octobre 1986 est notamment venue réformer les impositions des particuliers¹⁸²³. Les taux d'imposition ont été réduits. Or, les plus fortes réductions de taux touchaient les revenus les plus élevés. En effet, le taux le plus élevé a été abaissé à 28 % et le nombre de taux est passé de 14 à 4. De même, l'assiette taxable a été élargie en supprimant un grand nombre d'exemptions et de déductions. Le Conseil d'analyse économique a mis en évidence dans un rapport de 2005 que cette réforme a accru

¹⁸¹⁹ BADEL (M.), *La Sécurité sociale a 70 ans. Vive l'universalisation !*, Droit social, 2016, p. 263.

¹⁸²⁰ BORGETTO (M.), *La Sécurité sociale à l'épreuve du principe d'universalité*, RDSS, 2016, p. 11.

¹⁸²¹ ARTUS (P.), BOZIO (A.), GARCIA-PEÑALOSA (C.), *Fiscalité des revenus du capital*, Notes du conseil d'analyse économique, 2013, n° 9, p. 1.

¹⁸²² RESCHOVSKY (A.), *La réforme fiscale aux États-Unis*, trad. LAVERGNE (P.) Politiques et Management Public, 1990, vol.8, n°2, p. 65.

¹⁸²³ Tax Reform Act of 1986, Public Law 99-514, H.R. 3838.

significativement la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Il conclut donc que « *l'expérience américaine semble indiquer que pour limiter le coût, en termes de recettes fiscales, d'une baisse des taux marginaux d'imposition, il vaut mieux baisser les taux significativement, en augmentant les assiettes et en réduisant/éliminant les niches, que de les baisser graduellement* »¹⁸²⁴.

832. En France, les modifications successives des taux marginaux, sans réduction des niches et sans accroissement des assiettes ont conduit à des résultats décevants¹⁸²⁵. Ainsi, dans la cadre de notre réforme, il faudra établir une répartition équitable du nouvel impôt, en prévoyant une assiette très large sur laquelle seront appliqués les taux marginaux les plus faibles possible¹⁸²⁶. L'analyse de la réforme américaine ne semble pas indiquer qu'il faille nécessairement un nombre important de tranches d'imposition. Cependant, pour financer cette baisse des taux, le nouvel impôt sur les revenus du capital devra permettre « *soit de fortement limiter l'effet des niches, soit de fixer un impôt minimum* »¹⁸²⁷. En tout état de cause, la progressivité devra rester marquée entre les revenus les plus faibles et les plus élevés. En conséquence, nous pourrions donc imaginer un barème progressif à quatre tranches avec des taux marginaux bas, qui viendrait taxer l'ensemble des revenus du travail. Les dépenses fiscales seraient alors supprimées et les charges de famille seraient prises en compte grâce à un crédit d'impôt forfaitaire appliqué après le calcul de l'impôt.

B. Une imposition proportionnelle individualisée des revenus du capital

Un état des lieux de la fiscalité des revenus du capital (1) pousse à envisager l'adoption d'une imposition proportionnelle individualisée avec un taux relativement bas (2).

1. L'état des lieux sur la fiscalité des revenus du capital

833. Aujourd'hui, la fiscalité des revenus du capital est relativement lourde et très hétérogène¹⁸²⁸. « *Ce qui frappe, c'est donc moins le taux d'imposition relativement élevé du capital en France que la très grande hétérogénéité des taux d'imposition au sein des revenus*

¹⁸²⁴ CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE, SAINT-ÉTIENNE (C.), LE CACHEUX (J.), *Croissance équitable et concurrence fiscale*, 2005, p. 112.

¹⁸²⁵ V. Parie I, Titre 1, Chap. 2.

¹⁸²⁶ LAMBERT (T.), *La progressivité de l'impôt sur le revenu à refonder*, in « Refonder l'impôt sur le revenu ?, VAPAILLE (L.) (dir.), Paris, L'Harmattan, 2013, p. 138.

¹⁸²⁷ CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE, SAINT-ÉTIENNE (C.), LE CACHEUX (J.), *Croissance équitable et concurrence fiscale*, 2005, p. 59.

¹⁸²⁸ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*, Paris, France, la Documentation française, p. 3.

du capital »¹⁸²⁹. Pour encourager certains investissements, le législateur a fondé une différence de traitement entre des catégories différentes de revenus sur la poursuite d'un but d'intérêt général. En effet, en l'absence de coordination et d'harmonisation fiscale européenne, chaque pays adopte des stratégies d'attractivité fiscale¹⁸³⁰. Ainsi, dans le cadre de l'impôt sur le revenu en France certains revenus du capital ne bénéficient pas de régimes dérogatoires, par exemple les revenus les moins mobiles à savoir les revenus fonciers, tandis que d'autres bénéficient d'un traitement fiscal plus favorable, comme les dividendes.

En effet, le Conseil d'analyse économique a souligné une forte pression fiscale sur les assiettes d'imposition et plus particulièrement, les revenus du capital¹⁸³¹ et a révélé que les prélèvements obligatoires français sur le capital sont supérieurs à ceux des pays voisins¹⁸³². Selon Madame Marie-Christine LEPETIT, ancienne directrice de la Législation fiscale, « *les différents États sont attentifs aux politiques fiscales mises en place par chacun [...]. Nous sommes quotidiennement confrontés à la concurrence fiscale [...] et devons maintenir un système fiscal compétitif qui ne disqualifie pas en particulier les entreprises et les investissements* »¹⁸³³. De plus, en janvier 2018, le Conseil des prélèvements obligatoires a révélé que « *de nombreux dispositifs remettent en cause le principe de neutralité fiscale, et cherchent à orienter les choix d'investissement des ménages, sans que n'apparaisse de cohérence dans les objectifs de politique publique poursuivis* »¹⁸³⁴. Il apparaît donc évident qu'il est nécessaire pour la France de mettre en place un système fiscal permettant de favoriser la croissance en réduisant la charge fiscale pesant sur les secteurs les plus dynamiques, à savoir les populations actives et toutes les formes d'accumulation du capital.

834. Rappelons que l'article 28 de la loi de finances pour 2018 est venu simplifier le système fiscal avec la mise en place du prélèvement forfaitaire unique sur certains revenus du capital, à savoir les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values. Les contribuables peuvent désormais soit opter pour l'intégration de ces revenus dans le calcul de l'impôt sur le revenu, soit opter

¹⁸²⁹ ARTUS (P.), BOZIO (A.), GARCIA-PEÑALOSA (C.), *Fiscalité des revenus du capital*, Notes du conseil d'analyse économique, 2013, n° 9, p. 1.

¹⁸³⁰ EGGERT (W.), GENSER (B.), *Dual income taxation in EU member countries*, CESifo DICE, 2005, Report 3, p. 41 ; v. Partie II, Titre II, Chap. 2.

¹⁸³¹ CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE, *La fiscalité du capital*, Notes du conseil d'analyse économique, 2013, n° 9, p. 1.

¹⁸³² CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE, *Les impôts sur (ou contre) la production*, Notes du conseil d'analyse économique, n° 53, juin 2019.

¹⁸³³ LEPETIT (M.-C.), *Fiscalité : le regard de l'administration fiscale*, Nouvelles Fiscales, 2008, n° 1000, p. 8.

¹⁸³⁴ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*, Paris, La Documentation française, 2018, p. 99.

pour le prélèvement forfaitaire à 30 %¹⁸³⁵. Ainsi, la progressivité globale de l'impôt sur le revenu a été réduite. Cependant, le Conseil constitutionnel a estimé que la mise en place d'un tel dispositif ne remettait pas en cause le caractère progressif de l'imposition globale du revenu, étant donné que les autres types de revenus, dont ceux du travail, restent soumis au barème¹⁸³⁶.

2. La détermination d'un taux d'imposition proportionnelle

835. Nous verrons dans la section suivante qu'une imposition proportionnelle obligatoire des revenus du capital aurait le mérite de ne pas influencer les choix de financement et d'inciter au respect de la loi fiscale. Mais encore faut-il déterminer si le taux d'imposition doit être faible ou élevé.

836. Au Canada, il a été constaté que les impôts sur les revenus du capital pèsent sur l'épargne, l'investissement et la croissance. Ainsi, selon une étude de l'OCDE, une diminution du taux de ces impôts représentait « *plus de la moitié des gains socio-économiques* »¹⁸³⁷. L'économie réalisée grâce à un faible taux permet une diminution de l'évasion fiscale, une croissance de l'épargne, de l'investissement et de l'emploi, favorisant ainsi la croissance. Ainsi, grâce à un accroissement de l'activité économique, les recettes fiscales ont augmenté¹⁸³⁸. La Norvège et la Finlande ayant adopté la « dual income tax » soumettent les revenus du capital à un taux de 28 % tandis que la Suède les soumet à un taux unique de 30 %¹⁸³⁹. L'argument en faveur de ces taux d'imposition repose sur la nécessité de limiter la mobilité des capitaux¹⁸⁴⁰. En France, pour « *favoriser [leur] investissement (...), les embauches et le pouvoir d'achat des ménages* »¹⁸⁴¹, l'instauration du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital de 30 % a permis une économie d'impôt pour 15 % des contribuables les plus aisés en 2019¹⁸⁴². Le rapport du Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital d'octobre 2020 précise que ce prélèvement forfaitaire a relancé les investissements vers les PME et le redressement

¹⁸³⁵ Partie I, Titre II, Chap. 2.

¹⁸³⁶ Cons. const. n°2017-758 DC du 28 déc. 2017, loi n° 2017-1837 du 30 déc. 2017 de finances pour 2018, JORF n°0305 du 31 déc. 2017.

¹⁸³⁷ OCDE, *La réforme fiscale au service de l'efficience et de l'équité*, Études économiques de l'OCDE, Canada, 2008, n° 11, p. 73.

¹⁸³⁸ COULOMB (R.), *La flat tax, nouvel horizon des réformes fiscales ?*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n°1, p. 91.

¹⁸³⁹ GUTMANN (D.), *De la progressivité de l'impôt sur le revenu à la flat tax : une tendance inéluctable ?*, Droit fiscal, n° hors-série, 1^{er} avril 2008.

¹⁸⁴⁰ SORENSEN (P.-B.), *From the global income tax to the dual income tax : Recent tax reforms in the Nordic countries*, University of Copenhagen, Economic Policy Research Unit, International Tax and Public Finance 1, 1994, p. 57.

¹⁸⁴¹ Projet de loi de finances pour 2018, *Voies et moyens*, annexe explicative, t. 1, p. 11.

¹⁸⁴² PANDO (A.), *Fiscalité du capital : premier bilan des réformes IFI et PFU*, LPA, 20 déc. 2019, n° 148, p. 7.

productif, malgré la crise sanitaire¹⁸⁴³. Cette baisse d'impôt a donc favorisé la croissance économique.

837. De plus, pour un système efficace, il est important que la base imposable de l'imposition sur le capital soit large pour assurer la neutralité fiscale la plus grande. Un impôt proportionnel à taux unique est neutre. « *La neutralité fiscale résulte du fait qu'en appliquant le même traitement fiscal à l'ensemble des actifs et passifs, la fiscalité devient neutre sur les arbitrages financiers* »¹⁸⁴⁴. Elle permet donc de traiter de la même façon toutes les formes de rémunération du capital investi dans les entreprises, et donc de permettre un recul des comportements d'évitement de l'impôt. Ainsi, un taux relativement faible taxant les revenus du capital permettrait de retirer purement et simplement les dispositions dérogatoires existantes aujourd'hui. Il supprimerait les distorsions qui peuvent survenir entre certains types de revenus du capital. En France, par exemple, pour déterminer le niveau du taux, nous pourrions très bien imaginer un alignement du taux d'imposition des revenus du capital à celui du taux d'imposition des sociétés¹⁸⁴⁵. Le Professeur Peter Birch SORENSEN considère que dans le cadre d'une « dual incom tax », le taux d'imposition forfaitaire sur les revenus du capital doit non seulement être aligné sur le taux d'imposition des sociétés, mais également correspondre au taux marginal de la première tranche d'imposition des revenus du travail, afin d'assurer une neutralité fiscale¹⁸⁴⁶. Cette hypothèse entraînerait une égalisation des impositions, éviterait les comportements d'optimisation ou de fraude fiscale grâce à d'habiles montages juridiques, puisqu'il éliminerait toute incitation à transformer artificiellement un type de revenu en un autre¹⁸⁴⁷.

838. Force est de constater que plusieurs considérations pragmatiques plaident en faveur de la fixation d'un taux d'imposition relativement bas et uniforme sur les revenus du capital. Cette imposition proportionnelle assurerait donc de respecter des impératifs d'efficacité économique.

¹⁸⁴³ FRANCE STRATEGIE, *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital*, 2^e rapport, oct. 2020, p. 147.

¹⁸⁴⁴ ANTONIN (C.), TOUZE (V.), *Fiscalité du capital : Principes, propriétés et enjeux de taxation optimale*, Revue de l'OFCE 2015, n° 139, p. 225.

¹⁸⁴⁵ V. CGI, art. 209.

¹⁸⁴⁶ SORENSEN (P.-B.), *Dual income taxes. A Nordic tax system*, in « Tax Reforms in Open Economics », Edward Elgar, 2010, p. 78.

¹⁸⁴⁷ SORENSEN (P.-B.), *From the global income tax to the dual income tax : Recent tax reforms in the Nordic countries*, University of Copenhagen, Economic Policy Research Unit, International Tax and Public Finance 1, 1994, p. 57.

Ce système poserait un modèle plus compétitif que celui actuel, tout en ne portant pas atteinte à une accumulation du capital, nécessaire à l'économie nationale¹⁸⁴⁸.

839. En conséquence, la mise en place d'un nouveau système d'imposition des revenus des personnes physiques, consistant en une imposition progressive sur les revenus du travail et une « flat tax » sur les revenus du capital, peut poser de nombreuses difficultés techniques. Elle nécessite de faire fusion l'ensemble des impôts sur les revenus, de créer deux assiettes distinctes fondées sur la nature des revenus, et enfin, de déterminer les différents taux d'imposition. Cette refonte globale du système requiert un travail minutieux et exigeant. Cependant, elle va entraîner nécessairement des transferts de charge fiscale entre contribuables.

840. Bien que le système du prélèvement à la source va venir atténuer ce phénomène¹⁸⁴⁹, les conséquences peuvent être désastreuses sur le plan démocratique et peuvent finir par paralyser l'action publique. En effet, l'acceptabilité sociale d'une imposition est un élément fondamental de réussite d'une politique fiscale. Ainsi, la méconnaissance des avantages de ce projet entraîne un risque d'impopularité d'une telle réforme, qui pourrait faire hésiter les décideurs politiques. Il est donc important de les détailler.

SECTION 2 : LES ARGUMENTS EN FAVEUR D'UN SYSTÈME D'IMPOSITION DUAL

841. Nous l'avons vu, plusieurs systèmes d'imposition des revenus sont possibles¹⁸⁵⁰. En réalité, le choix dépend du niveau de redistribution des revenus désiré par le législateur¹⁸⁵¹. Certains contribuables considèrent que tous les revenus doivent être mis sur le même plan, alors que d'autres estiment qu'il faut plus ou moins taxer les revenus du capital par rapport aux revenus du travail. Cette différence de conception est source de conflits et provient d'un sentiment d'injustice sociale et fiscale. En effet, face à une hausse des inégalités des revenus depuis le milieu des années 1980, la question de la répartition des revenus représente une importance majeure : « *c'est à travers elle que se cristallisent les débats relatifs à l'égalité des*

¹⁸⁴⁸ KEUSCHNIGG (C.), DIETZ (M.), *A growth-oriented dual income tax*, International Tax and Public Finance, 2007, n°14, p. 191.

¹⁸⁴⁹ V. Partie II, Titre I, Chap. 2.

¹⁸⁵⁰ V. Partie II, Titre II, chap. 1.

¹⁸⁵¹ ARTUS (P.), BOZIO (A.), GARCIA-PEÑALOSA (C.), *Fiscalité des revenus du capital*, Notes du conseil d'analyse économique, 2013, n° 9, p. 1.

chances et la justice sociale, notions au cœur du modèle social français »¹⁸⁵². De nombreux Français ont l'impression que les revenus des plus aisés augmentent alors que leur situation ne s'améliore aucunement¹⁸⁵³. En matière fiscale, aujourd'hui, l'impôt génère l'impression, chez certains, qu'ils sont les seuls à contribuer pour tous et que les plus aisés n'y sont que très peu soumis¹⁸⁵⁴. De plus, nous l'avons vu, l'abondance des niches fiscales, utilisées principalement par les contribuables les plus aisés, a conduit à un impôt devenu dégressif pour les revenus les plus élevés¹⁸⁵⁵.

842. Traiter différemment les revenus provenant du travail de ceux du capital pourrait redonner une visibilité quant à l'imposition des plus aisés et à un partage plus équilibré des revenus, mais permettre une réelle efficacité de la politique fiscale¹⁸⁵⁶. Ce principe représente « *le fruit d'un compromis politique, visant à concilier l'attachement à la redistribution, et donc à la progressivité, avec la difficulté d'imposer les revenus du capital au barème progressif dans un contexte de libéralisation intégrale des mouvements de capitaux* »¹⁸⁵⁷.

843. Les débats autour d'un nouveau système sont donc guidés par deux préoccupations : l'équité fiscale et l'efficacité économique¹⁸⁵⁸. Nous verrons donc que l'adoption d'une imposition proportionnelle sur les revenus du capital et d'une imposition progressive sur les revenus du travail est plus efficace (**§1**) et dépend largement de la conception que nous nous faisons de la justice fiscale, de l'égalité des sacrifices entre les contribuables (**§2**).

§1 Un système efficace

844. Notre projet de réforme crée une uniformisation des règles de taxation. De ce fait, il permet une simplification du recouvrement des impôts sur les revenus (A), et d'assurer une stabilité fiscale et économique (B).

¹⁸⁵² GARBINTI (B.) GOUPILLE-LEBRET (J.), *Inégalités de revenu et de richesse en France : évolutions et liens sur longue période*, Economie et statistique, 2019, n° 510-511-512, p. 72.

¹⁸⁵³ GROSCLAUDE (J.), *L'impôt sur le revenu, instrument d'imposition du capital*, in « L'impôt sur le revenu en question », MARTINEZ (J.C) (dir.), Paris, Litec, 1988, p. 143.

¹⁸⁵⁴ COURSIER (P.), *Quel(s) financement(s) pour la protection sociale ?*, Gaz. Pal., 25 août 2012, p. 24.

¹⁸⁵⁵ Partie I, Titre II, Chap. 1.

¹⁸⁵⁶ CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE, SAINT-ÉTIENNE (C.), LE CACHEUX (J.), *Croissance équitable et concurrence fiscale*, 2005, p. 56.

¹⁸⁵⁷ VALENDUC (C.), *Une flat tax en Belgique ? Quelques éclairages sur les principes et les conséquences d'une telle réforme*, Reflets et perspectives de la vie économique, 2006, n°3, t. XLV.

¹⁸⁵⁸ GUEZ (J.), *Le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu : un principe introuvable ?*, Droit fiscal, 8 juin 2006, n° 23, p. 24.

A. Un prélèvement à la source simplifié

Un système dual d'imposition des revenus des personnes physiques assure une contemporanéité optimale (1) et une perception moins coûteuse des impositions (2).

1. Un recouvrement plus contemporain

845. Nous l'avons vu, la contemporanéité implique que l'impôt doit être payé au moment où son fait générateur survient¹⁸⁵⁹. Le système du prélèvement à la source d'un impôt est normalement une simplification fiscale¹⁸⁶⁰, car il est censé supprimer tout décalage pouvant exister entre les revenus perçus et le paiement de l'impôt¹⁸⁶¹. Il permet une retenue en temps réel. Grâce à ce système, le contribuable n'est plus censé attendre l'année suivante pour payer son impôt sur les revenus de l'année passée. Cependant, aujourd'hui le taux effectif de l'impôt n'est connu qu'après la déclaration fiscale du contribuable intégrant la totalité des revenus perçus au cours de l'année, déduction faite des dépenses fiscales. Afin de simplifier le système fiscal actuel, il est donc nécessaire de pouvoir ajuster le taux d'imposition en fonction des revenus perçus et des changements de la situation personnelle du contribuable. Le système d'imposition que nous proposons permet d'assurer au mieux cette synchronisation. Effectivement, la réforme proposée suppose une uniformisation des règles d'assiette et de liquidation.

846. Cette uniformisation a plusieurs conséquences sur l'efficacité du prélèvement à la source. D'une part, s'agissant de l'imposition progressive des revenus du travail, la suppression des revenus du capital du revenu imposable au barème progressif entraîne, dans la plupart des cas, une synchronisation effective de l'impôt sur les revenus du travail entre leur versement et le montant de l'impôt réellement dû. Nous avons étudié que certains revenus du capital, comme les revenus fonciers, ne peuvent pas faire l'objet d'une retenue à la source, notamment en l'absence de tiers collecteur. Ainsi, si ces derniers ne sont plus intégrés dans le calcul du revenu imposable au barème progressif, le taux moyen d'imposition du prélèvement à la source

¹⁸⁵⁹ V. Partie II, Titre I, Chap. 1.

¹⁸⁶⁰ V. Par ex : MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, n° 3779 ; PEREZ (R.) ET WOLF (M.), *Retenue à la source : le choc de simplification à l'épreuve du conservatisme administratif*, Terra Nova, mai 2015, 22 p. AYRAULT (J.-M.) ET MUET (P.-A.), *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2015, 68 p.

¹⁸⁶¹ DARMAIN (G.), *Fiscalité : Comprendre le prélèvement à la source de l'impôt*, interview, Les Echos, avril 2018.

correspondra au mieux au taux effectif. De même, la suppression de l'essentiel des dépenses fiscales et du système du quotient conjugal assure une réelle contemporanéité de l'impôt¹⁸⁶². En effet, les difficultés que posent ces règles entraînent une complexité du système du prélèvement à la source ne permettant pas un ajustement immédiat du montant réel de l'impôt. Par conséquent, nous pourrions imaginer pour l'imposition des revenus du travail de garder le même système du prélèvement à la source déjà existant. En fonction du taux calculé par l'administration fiscale, le mécanisme consisterait à faire assurer le prélèvement de l'impôt sur les traitements, salaires, pensions de retraite et revenus de remplacement, par les tiers verseurs, à savoir les employeurs publics ou privés, les caisses de retraite, etc. Pour les revenus des indépendants qui ne sont pas versés par des tiers payeurs, le système permettrait une généralisation d'acomptes mensuels au titre des revenus perçus¹⁸⁶³. Les contribuables pourront instantanément actualiser leurs revenus en cas de variation depuis leur compte fiscal en ligne sur impots.gouv.fr, dans la rubrique « gérer mon prélèvement à la source ». Cependant, actuellement, lorsque le contribuable module son taux pendant l'année en cours, le délai actuel pour prendre en compte cette modification peut aller jusqu'à quatre mois¹⁸⁶⁴. Dans le cadre de notre réforme, il est donc important que l'administration fiscale mette tout en œuvre pour accélérer la procédure afin d'ajuster le plus rapidement possible l'imposition à la situation du contribuable.

847. D'autre part, s'agissant des revenus sur le capital, l'adoption d'une taxe proportionnelle unique, associé à la suppression des régimes dérogatoires, facilite le prélèvement à la source. Effectivement, la simplicité et la transparence du système entraînent une taxation d'office, fixée forfaitairement de tous les contribuables percevant des revenus du capital, sans considération de ses charges de famille¹⁸⁶⁵. Le calcul de l'impôt se fait individuellement et aucune option n'est donc donnée au contribuable pour le réduire¹⁸⁶⁶. Ainsi, pour la retenue à la source de l'impôt sur les revenus du capital, les tiers collecteurs de l'impôt ne se préoccupent plus des informations personnelles du contribuable et du niveau de ses revenus. De plus, ils n'auront plus à intégrer divers abattements ou déductions d'impôt. Une difficulté se pose cependant

¹⁸⁶² V. Partie II, Titre I, Chap. 1. PICHET (E.), *Contribution à une théorie de la dépense fiscale, pour la réforme du système français des « niches fiscales »*, Droit fiscal, 5 avril 2012, n° 14, p. 242.

¹⁸⁶³ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 136.

¹⁸⁶⁴ V. Partie I, Titre II, Chap. 2.

¹⁸⁶⁵ BELTRAME (P.), *Utopies fiscales et idéologie politique*, RFFP, 1990, n°29, p. 1.

¹⁸⁶⁶ BANNIER (J.), *Impôt unique contre impôt spécifique : quelques paradoxes autour de l'assiette de l'impôt et la justice fiscale*, in « Justice fiscale (Xe-XXIe siècle) », CROUY-CHANEL (E.) de, GLINEUR (C.), HUSSON-ROCHCONGAR (C.) (dir.), Bruxelles, Bruylants, 2020, p. 321.

concernant les revenus locations qui ne peuvent faire l'objet d'un prélèvement à la source par le tiers verseur. En effet, il paraît inconcevable de donner la charge d'une retenue à la source de l'impôt aux locataires. Ainsi, nous pourrions imaginer que le contribuable déclare, sur son compte fiscal en ligne, chaque versement des revenus locatifs non professionnels qu'il perçoit¹⁸⁶⁷. Suite à cette déclaration, l'administration fiscale pourrait procéder immédiatement au prélèvement de l'impôt proportionnel sur son compte courant.

848. Force est de constater qu'un tel système d'imposition dual séparant les revenus du capital des revenus du travail favorise une importante, voire totale, synchronisation entre les montants prélevés à la source en cours d'année et l'impôt réellement dû. Cet ajustement quasi parfait de l'impôt entraîne une simplification des démarches administratives du contribuable et, corrélativement, un recouvrement moins coûteux.

2. Un recouvrement moins coûteux

849. La simplicité de gestion de l'impôt pour l'administration fiscale dépend de son rôle dans la liquidation de l'impôt, le traitement des informations et des régularisations¹⁸⁶⁸. Le prélèvement à la source de l'impôt « *est à l'évidence moins coûteux qu'un appel direct aux contribuables individuels, en ce qu'il limite le nombre de points de contact entre l'administration fiscale et les contribuables, et diminue le nombre de paiements à gérer* »¹⁸⁶⁹. Cependant, nous avons pu voir que face à la complexité du système actuel des impôts sur les revenus, ce mode de prélèvement peut au contraire entraîner des coûts de gestion supplémentaire. Or, le nouveau système fiscal étudié prévoit des règles de liquidation des impôts sur les revenus plus simple que celles existantes en France actuellement. Cette simplification facilite le mécanisme du prélèvement à la source et permet, dans la majorité des cas, d'ajuster parfaitement le montant de l'impôt prélevé aux revenus et à la situation du contribuable. Ce phénomène entraînerait des économies de gestion dans l'administration fiscale pour plusieurs raisons.

850. Tout d'abord, la fusion opérée de l'impôt sur le revenu et des impôts sociaux diminue les coûts des deux administrations chargées du recouvrement de ces prélèvements obligatoires,

¹⁸⁶⁷ Sur la question de la qualification des revenus locatifs, v Partie II, Titre II, Chap. 2, Section 1.

¹⁸⁶⁸ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DESMETTRE (S.), *Rapport particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, Paris, La Documentation française, fév. 2012, p.4.

¹⁸⁶⁹ INSPECTION GENERALE DES FINANCES, *Mission d'analyse comparative des administrations fiscales*, mars 1999, p. 118.

à savoir la Direction générale des finances publiques et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale. Elle génère assurément un gain de productivité pour la gestion des nouvelles impositions. Nous pourrions attendre de cette fusion des impôts sur les revenus des économies puisqu'elle supprime la gestion de la contribution sociale généralisée et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale par l'Agence centrale des organismes de sécurité. Seule la Direction générale des finances publiques se retrouverait à gérer le nouveau système d'imposition. Cependant, malgré le caractère dual de l'imposition des revenus des personnes physiques, sa gestion est plus simple au regard du prélèvement à la source que celle de l'ancien impôt sur le revenu. En effet, le caractère automatisé et simple du système du prélèvement décharge en principe l'administration fiscale du traitement de certaines tâches, puisque c'est le tiers payeur ou le contribuable qui liquide lui-même son impôt¹⁸⁷⁰. Marc WOLF considérait notamment en 2017 que « *l'option pour la retenue par les tiers payeurs ferait gagner 10 000 emplois à la DGFiP* »¹⁸⁷¹. Le système permet donc de limiter les appels directs aux contribuables et le nombre de points de contact entre l'administration fiscale et les contribuables¹⁸⁷². Par exemple, la phase de relance amiable ne serait plus nécessaire¹⁸⁷³.

851. De plus, la gestion administrative des changements de situation personnelle des contribuables serait diminué, puisqu'une grande partie des revenus auparavant imposables selon un système personnalisé ne le serait plus. En effet, « *par nature certains prélèvements sont plus coûteux à gérer que d'autres* »¹⁸⁷⁴. Dans son rapport de 2012, le Conseil des prélèvements obligatoires analyse les coûts de gestion complets de chaque impôt pour les rapprocher du produit de l'impôt afin de déterminer un « *taux d'intervention, qui mesure le degré de mobilisation des ressources administratives nécessaires à la gestion de chaque prélèvement* »¹⁸⁷⁵. Il met alors en évidence des taux d'interventions beaucoup plus élevés portant sur les impôts progressifs personnalisés que ceux portant sur les impôts proportionnels

¹⁸⁷⁰ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DESMETTRE (S.), *Rapport particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, Paris, La Documentation française, fév. 2012, p. 68.

¹⁸⁷¹ BARRE (J.), STERDYNIAK (H.), VERDIER-MOLINE (A.) et WOLF (M), *Table ronde : actualité et avenir du système fiscal français*, Droit fiscal, 16 mars 2017, n° 11, p. 202.

¹⁸⁷² CONSEIL DES IMPOTS, *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale. Vingtième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2002, p. 24.

¹⁸⁷³ V. Partie II, Titre II, Chap. 1.

¹⁸⁷⁴ LEVOYER (L.), *Le recouvrement de l'impôt en question*, LPA, 2 nov. 2000, n° 21901, p. 4.

¹⁸⁷⁵ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 97.

individualisés. L'explication réside dans le fait que l'impôt personnalisé intègre plus de paramètres que l'impôt individualisé et mobilise ainsi plus de ressources administratives.

852. Ajoutons également que l'imposition progressive sur le revenu, ici envisagée, bien que personnelle, supprime le quotient conjugal et limite la prise en compte des charges de famille grâce à l'établissement d'un crédit d'impôt. Ainsi, le traitement en temps réel des modifications de situation des contribuables sera strictement limité et ne consistera plus une charge supplémentaire pour l'administration fiscale¹⁸⁷⁶. En outre, par sa transparence et sa neutralité, ce nouveau mode d'imposition limiterait les comportements d'évitement de l'impôt¹⁸⁷⁷. Par conséquent, les missions de contrôle de l'administration seraient réduites.

853. Une autre raison réside dans le fait que le système limite les déclarations du contribuable et les régularisations annuelles. En effet, le prélèvement à la source des nouvelles impositions proposées dans cette étude pourrait avoir un caractère quasi libératoire. Effectivement, nous l'avons vu dans cette étude avec l'exemple britannique. Le système simplifié d'imposition du Royaume-Uni a entraîné une suppression de l'obligation déclarative de la plupart des contribuables¹⁸⁷⁸. Pour les revenus du capital, il y aurait un prélèvement obligatoire forfaitaire libérant par la suite ainsi le contribuable de toute obligation fiscale. « *Les contribuables ayant perçu des revenus soumis à ces prélèvements libératoires pouvaient légitimement attendre de l'application de ce régime légal d'imposition d'être [...] libérés de l'impôt au titre de ces revenus* »¹⁸⁷⁹.

854. Ainsi, ici, le nouveau système d'imposition a la caractéristique d'être relativement pratique aussi bien pour les contribuables que pour les tiers collecteurs de l'impôt. Il pourrait ainsi permettre à une majorité de contribuables de ne plus fournir de déclarations annuelles de revenus, ce qui allégerait de manière substantielle le travail de l'administration fiscale. Nous assisterions donc à une diminution signification du nombre de rôles envoyés par cette dernière. Toutefois, la simplification du système du prélèvement à la source entraînant une baisse du coût de gestion du recouvrement n'est pas le seul avantage d'une double imposition sur les revenus

¹⁸⁷⁶ Contrairement à ce que nous avons pu voir précédemment. V. Partie II, Titre I, Chap. 1.

¹⁸⁷⁷ Voir § suiv.

¹⁸⁷⁸ SOI Tax Stats, *Individual Income Tax Return*, IRS, 2020.

¹⁸⁷⁹ Cons. const., n°2014-435 QPC du 5 déc. 2014, *M. Jean-François V.*, JORF n°0283 du 7 déc. 2014, p. 20465 ; PANDO (A.), *Contribution exceptionnelle sur les hauts revenus : une rétroactivité partiellement censurée*, LPA 16 déc. 2014, n° PA201425006, p. 4.

du travail et du capital. Elle emporte également des effets budgétaires et économiques non négligeables.

B. Une amélioration des recettes fiscales et de l'attractivité fiscale

855. En analysant la réforme de la « Dual income tax » en Allemagne, Messieurs SPENGEL et WIEGARD soulignent que « *ce système permet une réduction considérable de la charge fiscale sur les revenus du capital mobile internationalement sans menacer les recettes fiscales totales* »¹⁸⁸⁰. L'intérêt de la « Dual income tax » est donc de sécuriser des recettes fiscales (1) et d'assurer une stabilité pour les investisseurs (2).

1. Une sécurisation des recettes fiscales

856. Des bases imposables larges combinées à des taux relativement bas augmentent les recettes fiscales pour deux raisons. La première est qu'ils permettent d'imposer une majorité des contribuables. Aujourd'hui, s'agissant des contribuables les moins aisés, le barème progressif actuel et la personnalisation de l'impôt sur le revenu les dispensent de son paiement. Ainsi, seulement la moitié des contribuables paient l'impôt sur le revenu. Le poids de l'impôt sur le revenu est faible¹⁸⁸¹. À l'inverse, les contributions sociales constituent des prélèvements à grand rendement, résultant d'assiette large et d'une imposition à taux bas de tous les revenus¹⁸⁸². Cependant, l'impôt est considéré comme légitime s'il fait contribuer tous les contribuables aux charges communes à hauteur de leurs moyens. Or, aujourd'hui le fait que certains contribuables échappent à l'impôt sur le revenu et aujourd'hui, face à l'opacité des politiques fiscales, les citoyens ne reconnaissent plus en l'impôt une contribution nécessaire à l'intérêt général¹⁸⁸³. Ils sont soucieux de l'utilisation des derniers publics. Les contribuables ne se considèrent plus comme le bénéficiaire d'un bien collectif, mais plutôt comme des clients. Ils voient l'impôt comme un investissement duquel ils devraient tirer un bénéfice. Le « citoyen-contribuable » est devenu un « usager-client »¹⁸⁸⁴. Il faut que les contreparties du paiement de l'impôt soient visibles et perçues comme justes¹⁸⁸⁵. Ainsi dans notre hypothèse, nous

¹⁸⁸⁰ SPENGEL (G.), WIEGARD (W.), *Dual income tax : A pragmatic reform alternative for Germany*, ifo DICE Report, 2004, vol. 2, issue 03, p. 15.

¹⁸⁸¹ GIRAUD (J.), *Rapport n° 235 sur le projet de loi de finances pour 2018*, p. 17.

¹⁸⁸² V. Tableau « rendement de la CSG », Partie II, Titre II, Chap. 1.

¹⁸⁸³ BOUVIER (M.), *Sens et légitimité de l'impôt*, Pouvoirs, 2014, n°151, p. 27.

¹⁸⁸⁴ BOUVIER (M.), *Le consentement de l'impôt : les mutations du citoyen-contribuable*, Cahiers français, juillet-aout 2018, p. 18.

¹⁸⁸⁵ GAYET (L.), *À la quête du bonheur fiscal intérieur brut...*, Revue fiscale du patrimoine, mars 2015, n° 3, p. 3.

considérons que, pour le relégitimer, l'impôt doit constituer un effort collectif et rester le signe d'une identité et d'une appartenance à la Nation¹⁸⁸⁶. Chaque contribuable appartient à une communauté dont il doit nécessairement être solidaire. Pour cela, il suffit de considérer qu'il s'agit « *d'une obligation collective construite à partir de la juste contribution individuelle* »¹⁸⁸⁷. Dans ce cas, il paraîtrait injuste que la loi fiscale permette d'échapper à cette obligation. Dans la réforme proposée par Camille LANDAIS, Thomas PIKETTY et Emmanuel SAEZ, les auteurs préconisent le paiement de l'impôt rénové, même minimal, par tous les contribuables¹⁸⁸⁸. Ainsi, la réforme des impôts sur les revenus des personnes physiques pourrait prévoir des impositions dès le premier euro perçu par le contribuable. Il s'agit ici d'imposer aussi bien le surplus que le nécessaire afin de faire participer l'ensemble des contribuables à l'obligation collective. Précisons que pour les personnes dont les revenus seraient en dessous du minimum vital¹⁸⁸⁹, leur effort fiscal serait compensé par des avantages sociaux. Concrètement, la nouvelle assiette de l'impôt sur les revenus du travail serait très largement et permettrait d'imposer la majorité des contribuables à un barème progressif qui comporterait une première tranche à un taux très bas. Théoriquement, cette disposition permettrait d'assurer une augmentation des recettes fiscales puisqu'elle imposerait les contribuables échappant jusqu'alors à l'impôt sur le revenu et la contribution sociale généralisée. L'effet du caractère plus équitable de l'assiette imposable et la diminution des taux marginaux permettra à l'imposition d'être acceptée par la majorité des contribuables¹⁸⁹⁰.

857. La seconde raison pour laquelle le nouveau système fiscal entraînerait une augmentation des recettes est qu'il permettrait de contenir les réactions comportementales d'évitement de l'impôt.¹⁸⁹¹ Nous le savons, un système incohérence entraîne des résistances à l'impôt, qui peut provoquer chez le contribuable une volonté d'éviter l'impôt¹⁸⁹². En effet, la fraude fiscale et l'évasion fiscale trouvent leur origine dans la complexité de législation fiscale,

¹⁸⁸⁶ BOUVIER (M.), *Les Français et les impôts : quelle fiscalité pour quelle société ?*, RFFP, nov. 2013, n° 124, p. 5 ; PELLAS (J.-R.), *La notion d'impôt dans la Revue Française de Finances Publiques* (1983-2017), RFFP, mai 2018, n° 142, p. 291.

¹⁸⁸⁷ CROUY-CHANEL (E.) de, *Justice fiscale : égalité fiscale ou morale fiscale ?*, in « *Justice fiscale (Xe-XXIe siècle)* », CROUY-CHANEL (E.) de, GLINEUR (C.), HUSSON-ROCHCONGAR (C.) (dir.), Bruxelles, Bruylants, 2020, p. 433.

¹⁸⁸⁸ LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale : un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2011, p. 80.

¹⁸⁸⁹ Soit pour 2021 de 639,27 € par cohabitant, 958,91 € pour les personnes seules et 1 295,91 € pour les personnes vivant avec une famille à charge.

¹⁸⁹⁰ Sur ce point, V. § suiv.

¹⁸⁹¹ FRANCE STRATEGIE, *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital*, 2^e rapport, oct. 2020, p. 167.

¹⁸⁹² LEROY (M.), *Le discours antifiscal à l'épreuve de la sociologie fiscale*, RFFP, nov. 2014, n° 128, p. 241.

à savoir la multiplicité des impositions et des régimes dérogatoires¹⁸⁹³. Par conséquent, plus l'assiette imposable est étroite, plus les possibilités d'échapper à l'impôt sont nombreuses. À l'inverse, certains auteurs ont observé à la suite de plusieurs simulations que « *quand les bases sont larges avec de faibles possibilités d'évitement, on observe des réponses comportementales faibles ou nulles* »¹⁸⁹⁴. Or, le nouveau système que nous préconisons supprime les niches fiscales et sociales tout en imposant uniformément chaque catégorie de revenu à des taux bas ou moyens. Ainsi, les contribuables ne seraient plus tentés d'exploiter les failles du système de l'impôt sur le revenu afin de minimiser leurs impôts, ce qui entraînera a priori une augmentation des recettes fiscales¹⁸⁹⁵.

858. Dans ce contexte, dans une économie fermée, il pourrait être envisagé une base très large d'imposition des revenus du capital avec un taux proportionnel élevé. Ceci limiterait également les comportements d'évitement de l'impôt. Cependant, nous sommes aujourd'hui dans une économie ouverte qui nécessite d'assurer une grande attractivité fiscale, pour favoriser la croissance.

2. L'assurance d'une attractivité fiscale

859. Dès la fin des années 1990, « *la libéralisation continue des économies européennes puis le passage à la monnaie unique* »¹⁸⁹⁶ ont créé des conditions d'une concurrence fiscale¹⁸⁹⁷. Désormais chaque citoyen de l'Union européenne peut placer ses revenus dans l'État de son choix. Ainsi, en raison des disparités nationales d'imposition des revenus du capital et de la faible attractivité fiscale de certains pays, certains contribuables déplacent leurs revenus vers des États dotés d'une fiscalité qui leur est plus profitable. En réaction à ce phénomène, chaque pays membre a peu à peu réduit les taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés et sur le revenu des personnes physiques. Cette dynamique a notamment été marquée en France par l'adoption en 2018 du prélèvement unique forfaitaire sur certains revenus du capital. Cette option visait à favoriser les investissements au profit du financement de certains secteurs productifs et à ramener la fiscalité sur les capitaux au même niveau de prélèvement que celui

¹⁸⁹³ RICHARDSSON (G.), *Determinants of Tax Evasion : A Cross-Country Investigation*, Journal of International Accounting, Auditing and Taxation, 15, 2006, p. 150.

¹⁸⁹⁴ LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale : un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, Paris, Seuil, 2011, p. 98.

¹⁸⁹⁵ À condition que le travail du législateur quant à la détermination des taux respecte ce but.

¹⁸⁹⁶ MAGNIN (E.), *Concurrence fiscale et modèle social dans l'Europe élargie Convergence ou désunion européenne ?*, Revue d'études comparatives, Est-Ouest, 2009, n°40, p. 55.

¹⁸⁹⁷ Directive n° 88/361 du Conseil, 24 juin 1988, JOCE, n° L 78.

des autres pays européens¹⁸⁹⁸. Le but était de limiter la concurrence fiscale européenne. En effet, la mobilité des capitaux au sein de l'Union européenne permet aux bénéficiaires de revenus du capital d'optimiser fiscalement leurs actifs en jouant sur les différences de fiscalités entre les pays¹⁸⁹⁹. Or, la taxation de ces revenus «joue un rôle clé pour l'accumulation de capital productif, et donc pour la croissance de long terme» d'un pays¹⁹⁰⁰. Ainsi, imposer fortement les revenus du capital encourage la fuite des capitaux sans augmenter les recettes fiscales¹⁹⁰¹. Face à la forte mobilité des revenus du capital et à l'augmentation de la pression fiscale, la France connaît depuis des années un phénomène d'évasion fiscale grandissant¹⁹⁰². Nous assistons à une fuite des capitaux qui affaiblit l'économie nationale. L'imposition des revenus du capital en France souffre toujours d'un problème majeur d'incohérence. Or, en vertu du principe de nécessité de l'impôt prévu à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la lutte contre la fraude fiscale et l'évasion fiscale constitue un motif d'intérêt général¹⁹⁰³. Le législateur doit donc tout mettre en œuvre pour lutter contre ces phénomènes. Repenser la fiscalité des revenus du capital en les taxant différemment des revenus du travail permet d'éviter les écueils existants aujourd'hui.

860. Pour le moment, selon deux rapports rendus fin 2019 et fin 2020, l'impact économique sur l'investissement et l'innovation du prélèvement forfaitaire unique adopté en 2018 reste difficile à évaluer, bien qu'il ait pu renforcer l'attractivité internationale des entreprises françaises¹⁹⁰⁴. Il est donc nécessaire de rester attentif à ses effets durant les prochaines années. Cependant, il peut être souligné que cette réforme a entraîné une hausse de 28 % de la distribution des dividendes pour l'année 2018, entraînant donc un gain de liquidité pour les contribuables susceptible d'être réinjecté dans l'économie française¹⁹⁰⁵.

¹⁸⁹⁸ Question écrite n° 4351, 2 janv. 2018, impôts et taxes, PELTIER (G.).

¹⁸⁹⁹ BOCQUET (E.), *Rapport n°673 fait au nom de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales*, t. 1, 1^{er} juil. 2012, p. 24.

¹⁹⁰⁰ ARTUS (P.), BOZIO (A.), GARCIA-PEÑALOSA (C.), *Fiscalité des revenus du capital*, Notes du conseil d'analyse économique, 2013, n° 9, p. 1.

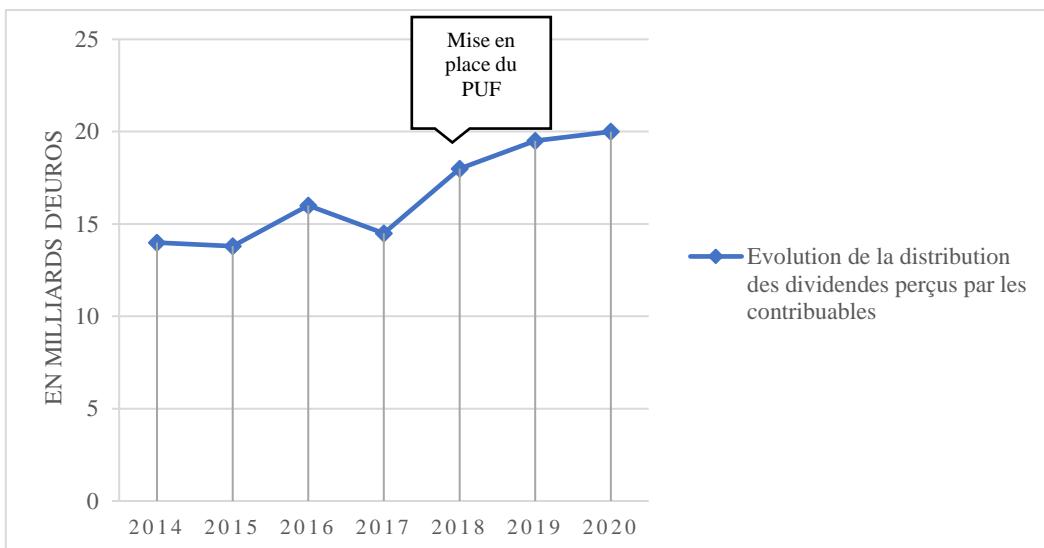
¹⁹⁰¹ PIKETTY (T.), SAEZ (E.), *Penser la fiscalité du XXI^e siècle*, La Découverte, Regards croisés sur l'économie, 2011, n°10, p. 139.

¹⁹⁰² ANTONIN (C.), TOUZE (V.), *Loi de finances 2018 et fiscalité du capital : Fondements et impact sur les taux marginaux supérieurs*, Revue de l'OFCE, 2019, n° 161, p.77.

¹⁹⁰³ Cons. const., n° 83-164 du 29 déc. 1983, loi n° 83-1179 du 29 déc. 1983 de finances pour 1984, JORF du 30 déc. 1983, p. 3871, Rec., p. 67 ; Cons. Const. n°89-268 du 29 déc. 1989, loi n° 89-936 du 29 déc. 1989 de finances rectificative pour 1989, JORF du 30 déc. 1989, p. 16498, Rec., p. 110.

¹⁹⁰⁴ MONTGOLFIER (A.) de, *Évaluation de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU)*, oct. 2019, p. 34 ; FRANCE STRATEGIE, Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, 2^e rapport, oct. 2020, p. 157.

Le prélèvement à la source des impôts sur les revenus



Source : Sénat et France stratégie¹⁹⁰⁶

861. La mise en place d'une « dual income tax », avec un taux proportionnel faible taxant les revenus du capital, a produit des effets étonnants sur l'économie suédoise. En effet, un taux d'épargne brut a augmenté de près de 4 points sur quinze ans. De plus, il a été constaté un saut en matière d'innovation à la fin des années 1990¹⁹⁰⁷ où le nombre annuel de brevets par milliers d'habitants passe en Suède de 1 à 2,5, alors qu'il n'augmente que de 0,8 à 1,25 en France pendant la même période. Cet enseignement européen nous permet de conclure que face à la concurrence fiscale internationale, les décideurs politiques doivent avoir « une politique de reconquête de la base productive française »¹⁹⁰⁸.

862. Ainsi, adopter un prélèvement proportionnel unique et obligatoire sur les revenus du capital, conjuguée à la suppression des mesures incitatives, serait un signal fort envoyé aux marchés européens et aux détenteurs de capitaux¹⁹⁰⁹. Elle peut constituer une réelle stratégie visant à adapter la fiscalité française à un environnement économique où la concurrence fiscale devient un élément fondamental de l'attractivité du territoire. Effectivement, la séparation du taux de l'impôt sur le revenu du capital du barème de l'impôt sur le revenu du travail permettrait de minimiser le risque de fuite des capitaux, puisque l'imposition proportionnelle améliorerait

¹⁹⁰⁶ MONTGOLFIER (A.) de, *Évaluation de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU)*, oct. 2019, 40 p.
FRANCE STRATEGIE, Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, 2^e rapport, oct. 2020, 196 p.

¹⁹⁰⁷ GENSER (B.), *The dual income tax : implementation and experience in european countries*, Ekonomski pregleđ 57, 2006, n°3-4, p. 271.

¹⁹⁰⁸ INSTITUT MONTAIGNE, *Taxes de production : préservons les entreprises dans les territoires*, oct. 2019, p. 43.

¹⁹⁰⁹ GUTMANN (D.), *De la progressivité de l'impôt sur le revenu à la flat tax : une tendance inéluctable ?*, Droit fiscal, n° hors-série, 1^{er} avril 2008.

la compréhension du système fiscal, grâce à sa simplicité et sa transparence. De plus, l'adoption d'un taux bas diminue la pression fiscale et renforce donc l'attractivité fiscale du pays. Cette diminution de l'imposition constituerait une décision rentable pour l'État. En effet, le gain procuré par une économie d'impôt peut être réinjecté dans l'économie nationale soit par des dépenses de consommation, soit être placée auprès d'organismes financiers et favoriser l'investissement dans les entreprises et l'innovation¹⁹¹⁰. Les emplois créés dans le tissu économique vont avoir une influence sur la consommation des contribuables. Effectivement, lorsque le revenu du contribuable augmente, la consommation aussi¹⁹¹¹. Une taxation proportionnelle relativement basse des revenus du capital va donc non seulement augmenter les recettes fiscales de l'impôt sur les revenus du travail, mais également celles de TVA.

863. Par conséquent, un système dual taxant différemment les revenus du capital et revenus du travail ne constituerait pas un frein à la croissance économique, bien au contraire, grâce à l'attractivité fiscale qu'il constitue. De plus, il peut être regardé comme plus juste que le système actuel.

§2 Un système juste

La mise en place d'un nouveau système d'imposition dual constitue un enjeu majeur aussi bien pour des considérations de justice sociale véhiculant une logique de redistribution entre les catégories de la population (A) que d'acceptabilité de l'impôt (B).

A. L'assurance d'une redistribution des richesses

Après avoir étudié la fonction financière et économique du nouveau système, il est temps de se pencher sur sa fonction sociale, à savoir comment il va moduler la charge fiscale supportée par les contribuables. Ce système minimise les distorsions sociales puisqu'il assure une équité fiscale (1) assurée par une progressivité globale (2).

1. Le maintien d'une équité fiscale

864. Il est nécessaire de rappeler que notre proposition soit considérée comme juste ou équitable, le législateur doit respecter deux principes d'équité : l'équité verticale et l'équité

¹⁹¹⁰ COTELETTE (P.), *Consommation et épargne : une relation tumultueuse*, Idées économiques et sociales, 2013, n° 174.

¹⁹¹¹ V. Partie II, Titre I, Chap. 1.

horizontale¹⁹¹². L'équité verticale entraîne un traitement fiscal différent des situations inégales¹⁹¹³. Les personnes disposant de facultés contributives différentes vont être taxées différemment¹⁹¹⁴. Il s'agit ainsi de traiter équitablement les contribuables se trouvant dans des situations différentes. La progressivité d'une imposition permet d'assurer cette équité. En effet, « *la progressivité de l'impôt repose sur le principe selon lequel les capacités contributives sont réputées augmenter plus que proportionnellement au revenu, dans la mesure où l'utilité marginale du revenu décroît à partir d'un certain niveau* »¹⁹¹⁵. Ainsi, l'impôt résultant de l'application du barème progressif modifie la distribution initiale des revenus en faveur des revenus les moins aisés et au détriment des plus aisés¹⁹¹⁶. S'agissant de l'équité horizontale, elle prévoit un traitement inégal des contribuables ayant le même niveau de revenu compte tenu de leur situation personnelle. Il s'agit donc de traiter différemment les contribuables de revenus semblables selon leurs capacités contributives, conformément à l'article 13 de la Déclaration de 1789. Cette équité induit une personnalisation de l'impôt, permettant d'alléger la charge fiscale en fonction de la situation personnelle de chaque contribuable.

865. Nous l'avons étudié, bien que l'actuel impôt sur le revenu des personnes physiques soit un impôt progressif, après plus d'un siècle après son adoption la redistribution opérée est modeste et les inégalités restent importantes. Ce phénomène résulte non seulement de la baisse des taux marginaux et du rétrécissement de l'assiette imposable, entraînant une progressivité de l'impôt moindre¹⁹¹⁷.

866. À la différence du système progressif actuel, l'imposition progressive des revenus du travail modifierait très nettement la distribution des ressources des foyers fiscaux en taxant plus fortement les revenus sur le travail les plus élevés. En effet, cette nouvelle imposition ne serait pas très concentrée, mais très large. Un nombre important de contribuables supporterait la charge fiscale. Ainsi, la participation financière de chacun va augmenter proportionnellement

¹⁹¹² GILBERT (G.), *Equité fiscale*, in « Dictionnaire encyclopédique de finances publiques », Paris, Economica, t.1, 1991, p. 749.

¹⁹¹³ LARIN (G.) et LATULIPPE (L.), *Les canons de la justice fiscale : évolutions et influences*, RFFP, nov. 2013, n° 124, p. 5.

¹⁹¹⁴ BOUVIER (M.), *Les cadres conceptuels de la justice fiscale*, in « Refonder l'impôt sur le revenu ? », VAPAILLE (L.) (dir.), Paris, L'Harmattan, 2013, p. 23.

¹⁹¹⁵ DELFOSSE (A.), *Loi de finances pour 2013, Présentation schématique et non exhaustive de certaines dispositions*, JCP N, 11 janv. 2013, n° 1-2, p. 1000.

¹⁹¹⁶ DUMONT (A.), *La justice en droit fiscal*, RFFP, nov. 2017, n° 140, p. 283.

¹⁹¹⁷ CANCEILL (G.), *L'effet redistributif de l'impôt direct et des prestations familiales*, Economie et Statistique, 1985, n° 177 p. 23.

au fur à mesure que son revenu va croître, ce qui amène à respecter une équité verticale¹⁹¹⁸. De plus, la prise en compte des charges de famille avec l'attribution d'un crédit d'impôt par personnes à charge permet d'assurer une équité horizontale.

867. Cependant, s'agissant de l'imposition proportionnelle taxant les revenus du capital, nous pourrions penser qu'elle ne permettrait pas d'assurer une équité fiscale, puisqu'elle aurait pour conséquence de déplacer la charge de l'impôt sur les revenus du capital possédé par les riches vers les travailleurs les moins aisés. Cette imposition augmenterait donc les disparités de richesses après impôt¹⁹¹⁹. Effectivement, dans le cadre d'un système dual, cette taxe progressive réduirait la progressivité globale de la fiscalité des revenus des personnes physiques. Les pays scandinaves ayant adopté ce système ont observé cet effet¹⁹²⁰. Mais, nous allons voir que cette perte de progressivité n'a pas entaché la redistribution des richesses.

2. Le maintien d'une justice sociale

868. Un impôt juste est indispensable à une édification d'un système social n'excluant ni par le haut ni par le bas¹⁹²¹. Pour comprendre si un impôt est juste, il faut analyser le niveau de distribution des richesses après impôt. Plusieurs études ont montré que, depuis le début des années 2000¹⁹²², nous assistons en France à un creusement des inégalités par le haut.

869. L'économiste britannique James MIRRLEES considère que pour plusieurs raisons, notamment de distribution des riches et d'équité, « *les revenus personnels du capital devraient être taxés à un taux forfaitaire relativement bas et être séparés du barème progressif qui s'applique aux revenus du travail, selon les lignes du « dual income tax » des pays nordiques* »¹⁹²³. Les études portant sur les pays scandinaves ont révélé deux enseignements. D'une part, malgré l'adoption par ces États d'un système dual, imposant différemment les revenus du capital et les revenus du travail, les prélèvements obligatoires sur les personnes physiques demeurent fortement progressifs. D'autre part, cet impôt sur le revenu dual a permis

¹⁹¹⁸ TIRAD (M.), *Réforme de la fiscalité du patrimoine : la remise en cause de la progressivité du système fiscal se confirme*, LPA, 12 juil. 2011, n° 13705, p. 4.

¹⁹¹⁹ MURPHY (R.), *Should Europe adopt the flat tax ?*, European Business Forum, summer 2006, Issue 25, p. 9.

¹⁹²⁰ ARTUS (P.), BOZIO (A.), GARCIA-PEÑALOSA (C.), *Fiscalité des revenus du capital*, Notes du conseil d'analyse économique, 2013, n° 9, p. 1.

¹⁹²¹ AGHION (P.), ROULET (A.), *Repenser l'État, Pour une social-démocratie de l'innovation*, Paris, Seuil, 2011, p. 75.

¹⁹²² INSEE, *Redistribution monétaire*, Insee Références, déc. 2020 ; CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, Paris, La Documentation française, mai 2011, p. 217 ; GARCIA-PEÑALOSA (C.), *Les inégalités dans les modèles macroéconomiques*, Revue de l'OFCE, 2017, n° 153, p. 105.

¹⁹²³ MIRRLESS (J.), *Mirrless Review on tax Reform*, Mirrless Review, Chap. 10, p. 916.

de stimuler l'innovation pour mieux s'adapter à l'économie européenne, mais aussi d'assurer une distribution équitable des revenus¹⁹²⁴. Ainsi, ils « affichent la distribution de revenus après impôts la plus égalitaire »¹⁹²⁵. Nous pouvons donc déduire que le système de la « dual income tax » constitue un idéal de redistribution des richesses, puisqu'il converse une progressivité effective.

870. Concernant la France, le niveau redistributif d'un tel système dépendra des taux d'imposition choisis par le législateur. En effet, même si les contribuables les plus aisés peuvent être gagnants à l'application d'une taxe proportionnelle sur les revenus du capital, ceci n'empêche nullement que les contribuables moyens et les moins aisés ne soient pas gagnants, grâce à l'assurance d'une redistribution. Pour le déterminer, il faudra disposer de données chiffrées.

871. En tout état de cause, la justice et « *les objectifs en matière de redistribution étant de nature politique* »¹⁹²⁶, les effets du nouveau système d'imposition dépendant des préférences et de la philosophie politique et sociale des décideurs publics¹⁹²⁷. Cette réforme de l'imposition sur les revenus des personnes physiques doit être mise en perspective avec le contexte général. L'application d'une imposition proportionnelle sur les revenus du capital n'exclut pas le maintien d'une progressivité globale des prélèvements obligatoires, qui permettrait d'assurer une forte redistribution¹⁹²⁸. En effet, nous pourrions penser que les droits de donation et de succession, calculés d'après un barème progressif sur la valeur des biens transmis, permettent d'assurer un système fiscal globalement progressif sur les capitaux mobiliers et immobiliers¹⁹²⁹. De même, l'impôt sur la fortune immobilière, taxant de manière progressive l'ensemble des biens et droits immobiliers, permet de maintenir une charge fiscale plus lourde sur les détenteurs d'un patrimoine immobilier¹⁹³⁰.

¹⁹²⁴ AGHION (P.), ROULET (A.), *Repenser l'État, Pour une social-démocratie de l'innovation*, Paris, Seuil, 2011, p. 75.

¹⁹²⁵ ANTONIN (C.), TOUZE (V.), *Loi de finances 2018 et fiscalité du capital : Fondements et impact sur les taux marginaux supérieurs*, Revue de l'OFCE 2019, n° 161, p.77.

¹⁹²⁶ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, Paris, La Documentation française, mai 2011, p. 217.

¹⁹²⁷ BOUVIER (M.), *Quelle justice fiscale pour un monde en transition ?*, RFFP, sept. 2019, n° 147, p. 149.

¹⁹²⁸ GUTMANN (D.), *De la progressivité de l'impôt sur le revenu à la flat tax : une tendance inéluctable ?*, Droit fiscal, n° hors-série, 1^{er} avril 2008.

¹⁹²⁹ CGI, art. 669.

¹⁹³⁰ CGI, art. 964 à 983.

872. Cependant, même si l'adoption d'un double impôt des revenus maintient l'équité fiscale et accentue la redistribution des richesses, ce système ne pourra être véritablement efficace seulement s'il est accepté par les contribuables.

B. Une meilleure acceptabilité de l'impôt

873. Le principe du consentement à l'impôt est énoncé à l'article 14 de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Les impôts ne peuvent être établis légitimement que du consentement du peuple. Il revient au citoyen de décider de l'impôt et d'y consentir librement à travers le Parlement. Cependant, nous avons observé que ce principe dépend désormais essentiellement de l'acceptabilité de l'impôt par les contribuables. Ainsi, pour faire face à l'érosion du consentement à l'impôt¹⁹³¹, cette nouvelle réforme des impôts sur les revenus des particuliers permettrait de faire disparaître un sentiment d'injustice fiscale par une juste répartition des deux impositions (1) et par des règles claires et compréhensibles, épaulées par le système du prélèvement à la source (2).

1. Une division cohérente

874. Le sentiment d'injustice fiscale repose principalement sur une opposition entre revenus du capital et du travail. Selon Thomas PIKETTY, l'inégalité et la redistribution des revenus sont décrites « *comme une opposition entre ceux qui possèdent le capital, c'est-à-dire les moyens de production, et qui en perçoivent donc les revenus, et ceux qui n'en possèdent pas, et qui doivent donc se contenter des revenus de leur travail* »¹⁹³². Cette attention particulière donnée à cette opposition entre capital et travail est classique et n'est pas surprenante. D'une part, parce que la richesse réside principalement dans les revenus qui proviennent soit du travail, soit qui sont produits par le capital¹⁹³³. D'autre part, ces dernières décennies, les revenus moyens provenant du travail ont crû moins vite que ceux du capital¹⁹³⁴. En outre, alors que soixante-dix pourcent des revenus perçus par les Français sont issus du travail, l'essentiel des revenus du capital est concentré entre les mains des plus aisés, représentant en moyenne dix pourcent de la population française¹⁹³⁵.

¹⁹³¹ V. Partie II, Titre I, Chap. 1.

¹⁹³² PIKETTY (T.), *L'économie des inégalités*, Paris, La découverte, 2015, p. 27.

¹⁹³³ MALAURIE (P.), AYNES (L.), JULIENNE (M.), *Droit civil, Droit des biens*, 9^e éd., LGDJ, 2021, n° 169.

¹⁹³⁴ PAQUIER (F.), SICSCIC (M.) *Effets des réformes 2018 de la fiscalité du capital des ménages sur les inégalités de niveau de vie en France*, INSEE, sept. 2020, p. 4.

¹⁹³⁵ JOBIN (C.), *L'impôt sur le capital et les inégalités économiques*, Ethique publique, 2019, vol. 21, n° 2.

875. Ainsi, l'imposition proportionnelle sur les revenus du capital se justifie dans le fait que la majorité de ces revenus sont détenus par les contribuables les plus aisés. En effet, selon une étude INSEE réalisée en 2019, les deux tiers des revenus sur le capital sont perçus par 10 % des contribuables les plus riches. « *La moitié la mieux dotée des ménages vivant en France concentre 92 % de la masse de patrimoine brut de l'ensemble des ménages* »¹⁹³⁶. Par exemple, selon l'INSEE, les revenus fonciers sont principalement concentrés pour les bailleurs personnes physiques les plus aisés. « *Leurs revenus annuels médians s'élèvent à 59 200 € contre 30 400 € pour les ménages non bailleurs, soit presque deux fois plus* »¹⁹³⁷. Ainsi, en 2016, 62,3 % des revenus fonciers étaient déclarés par les foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence est supérieur à 72 600 euros.

876. Pour ne pas encourager les clivages existants, il est donc nécessaire d'adapter le système fiscal pour permettre un partage des richesses de la manière la plus équitable, afin d'éviter que celles-ci ne s'accumulent au niveau capitaliste. Il faut donc « *songer au juste équilibre qui doit exister entre l'imposition des revenus du travail et de ceux du capital* »¹⁹³⁸. À défaut, certains contribuables peuvent d'être découragés d'investir dans le capital ou d'exercer une activité professionnelle.

877. Ainsi, si nous partons du principe selon lequel il est plus juste de faire participer plus fortement les contribuables les plus fortunés, alors il apparaît difficile d'appliquer aux contribuables les plus défavorisés un impôt proportionnel¹⁹³⁹. En réalité, l'imposition proportionnelle sur les revenus du capital pourrait permettre de rendre la pression fiscale plus supportable pour les personnes ayant des revenus modestes, à condition d'adapter correctement les taux applicables aux revenus du travail¹⁹⁴⁰. Dans ce cas, l'adoption d'un impôt progressif portant uniquement sur les revenus du travail et d'une taxe proportionnelle sur les revenus du capital n'augmenterait donc pas les disparités des richesses dans la société. Et, assurément, elle transformerait en profondeur la manière d'appréhender l'impôt pour les contribuables.

¹⁹³⁶ CAZENAVE-LACROUTS (M.-C.), GUILLAS (D.), LEBRAULT (G.), MORDIER (B.), *10 % des ménages détiennent près de la moitié du patrimoine total*, 19 déc. 2019, INSEE Focus n° 176 ; Defrénois 16 janv. 2020, n° 155, p. 13.

¹⁹³⁷ INSEE, *L'accès à la propriété depuis la crise de 2008*, INSEE, statistiques publiques 2017.

¹⁹³⁸ COURSIER (P.), *Quel(s) financement(s) pour la protection sociale ?*, Gaz. Pal. 25 août 2012, p. 24.

¹⁹³⁹ SPIRE (A.), *L'inégalité devant l'impôt : Différences sociales et ordre fiscal dans la France des Trente Glorieuses*, Revue d'histoire moderne et contemporaine, n°56, avril-juin 2009, p. 78.

¹⁹⁴⁰ GARBINTI (B.) GOUPILLE-LEBRET (J.), *Inégalités de revenu et de richesse en France : évolutions et liens sur longue période*, Economie et statistique, 2019, n° 510-511-512, p. 72.

2. Un système transparent et compréhensible

878. Pour apprécier l'acceptabilité des nouvelles impositions sur les revenus, il apparaît judicieux de reprendre les maximes d'Adam SMITH, déjà évoquées dans un chapitre précédent¹⁹⁴¹, en les comparant aux règles fiscales du système proposé. Alors que la première maxime insiste pour que tous les types de revenus soient imposés¹⁹⁴², le système proposé permet effectivement d'imposer l'ensemble des revenus des personnes physiques, grâce à l'établissement d'une matière imposable très large en éliminant la plupart des déductions fiscales et régimes dérogatoires.

879. De même, la quatrième maxime fait référence au principe d'efficacité de l'impôt pour l'économie. L'analyse du système dual d'imposition des revenus a fait ressortir qu'il entraînerait une réduction des frais de recouvrement et des coûts de gestion pour le contribuable. Il permet d'avoir un rendement positif. Ainsi, il semble alors qu'il assure le respect total de cette maxime.

880. Selon la deuxième et la troisième maxime, « *l'époque du paiement, le mode de paiement, la somme à payer, tout doit être clair* » pour le contribuable, « *la taxe ou portion d'impôt que chaque individu est tenu de payer doit être certaine et non arbitraire* » ; « *Tout impôt doit être perçu à l'époque et selon le mode que l'on peut présumer les moins gênants pour le contribuable* ». Dans le système du « double impôt sur le revenu » proposé dans cette étude, les difficultés liées à la technique du prélèvement à la source disparaissent dans leur majorité. Effectivement, d'une part, l'imposition des revenus du capital n'engendrera aucune difficulté majeure puisqu'elle ne créerait aucune régularisation grâce à son caractère proportionnel et individualisé. Le montant de l'impôt dû sera clair aux yeux du contribuable et son prélèvement sera libératoire¹⁹⁴³. D'autre part, l'impôt portant sur les revenus du travail n'hésitera obligatoirement le maintien de la déclaration fiscale puisqu'il nécessite toujours un ajustement à la situation personnelle et familiale du contribuable. Cependant, le nouveau système abandonne les sources principales de complexité globale du système, à savoir le quotient familial et les mesures dérogatoires. Ainsi, la retenue à la source de l'impôt entraînera

¹⁹⁴¹ V. Partie II, Titre I, Chap. 1.

¹⁹⁴² SMITH (A.), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776, livre V, chapitre II, éd. traduite en 1881 par GARNIER (G.) à partir de l'édition revue par BLANQUI (A.) en 1843, Paris, Gallimard, 1976, p. 122.

¹⁹⁴³ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 89.

une nette compréhension du système et son caractère indolore favorisera indéniablement l'acceptabilité de l'impôt¹⁹⁴⁴.

881. Par conséquent, l'adoption d'un tel système reposant sur une dichotomie entre revenus du travail et revenus du capital induirait une grande clarté des règles fiscales. Ce phénomène rendrait compréhensible l'imposition auprès des contribuables. Ainsi, s'il est perçu comme efficace et lisible, le nouveau système gagnerait en légitimité, entraînant la confiance du contribuable vis-à-vis des décideurs politiques¹⁹⁴⁵.

¹⁹⁴⁴ WASERMAN (F.), *Les finances publiques*, La Documentation française, 18 avril 2018, p. 4 ; v. Partie II, titre I, Chap. 1.

¹⁹⁴⁵ CONSEIL DES IMPOTS, *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale. Vingtième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2002, p. 23.

CONCLUSION TITRE II

882. En France, le caractère simple et indolore du mécanisme du prélèvement à la source peut permettre une rénovation du schéma d'imposition des revenus des personnes physiques, manquant actuellement de progressivité et de cohérence¹⁹⁴⁶.

883. Dans un premier temps, cette rénovation peut simplement s'attacher à harmoniser les règles fiscales entre l'impôt sur le revenu et les impôts sociaux¹⁹⁴⁷. Il apparaît effectivement indispensable qu'il faille moderniser, simplifier et améliorer la lisibilité des prélèvements¹⁹⁴⁸. À condition d'adopter une méthode stricte et une analyse fine des différentes situations, ces objectifs peuvent être atteints.

884. Cependant, si nous souhaitons aboutir à une réelle simplification de la fiscalité des personnes physiques, elle pourra déboucher sur deux nouvelles impositions sur les revenus. Les revenus du travail seraient alors imposés de manière progressive tandis que les revenus issus du capital à un taux proportionnel¹⁹⁴⁹. Même s'il ne sera pas facile de mettre en place cette double structure fiscale, il semble que ce système soit la meilleure réponse aux problèmes que posent actuellement les impôts sur les revenus. Son adoption conduirait à une profonde remise en cause de l'architecture de notre système fiscal, qui permettrait d'ouvrir la voie vers la suppression des différents régimes dérogatoires. Ce système présente de nombreux avantages, puisqu'il permet aussi bien d'assurer une efficacité économique qu'une justice sociale et fiscale.

¹⁹⁴⁶ COULOMB (R.), *Le prélèvement à la source, plus qu'une simple question technique*, Regards croisés sur l'économie 2007, n° 1, p. 171.

¹⁹⁴⁷ ALLEGRE (G.), CORNILLEAU (G.) et STERDYNIAK (H.), *Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ?*, Revue de l'OFCE, avril 2007, p. 279 ; FERRAS (B.), *Les évolutions du financement de la protection sociale française : réforme ou contre-réforme, évolution ou révolution ?*, RDSS, 2019, p. 897.

¹⁹⁴⁸ BEAUDET (C.), *Clarté, lisibilité, intelligibilité des textes : un état de la question et une proposition pédagogique*, Recherches en rédaction professionnelle, vol. 1, n°1, hiver 2001 ;

¹⁹⁴⁹ SORENSEN (P.-B.), *Dual Income Taxation : Why and How ?*, CESifo Working Paper, n° 1551, Public Finance, sept. 2005.

CONCLUSION PARTIE II

« *L'art de l'imposition consiste à plumer l'oie pour obtenir le plus possible de plumes avant d'obtenir le moins possible de cris* »

*Jean-Baptiste COLBERT*¹⁹⁵⁰

885. À la question est-il possible d'envisager le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu comme la première étape d'une refonte de la fiscalité des personnes physiques ? La réponse est positive. Effectivement, le mécanisme du prélèvement à la source permet de limiter les conséquences du décalage d'une année entre la perception de ces revenus et le paiement de l'impôt réellement dû¹⁹⁵¹. Ce système a fait ses preuves et livre des résultats satisfaisants dans un grand nombre de pays. En effet, cette contemporanéité entraîne plus d'efficacité et de cohérence économique¹⁹⁵². Elle éradique les difficultés liées au mode de recouvrement par voie de rôle.

886. Il est possible de reconstruire l'acceptation de l'impôt et de redonner sa lisibilité au système d'imposition des revenus des personnes physiques¹⁹⁵³, grâce au mécanisme du prélèvement à la source mis en place en janvier 2019. L'impôt prélevé à la source devient indolore pour le contribuable¹⁹⁵⁴. Ce caractère crée une « anesthésie fiscale », qui constitue une opportunité pour modifier l'impôt en limitant tout mouvement de contestation de la part des contribuables¹⁹⁵⁵.

887. Le prélèvement à la source peut permettre corriger les défauts de la personnalisation de l'impôt sur le revenu, notamment des quotients conjugal et familial. Effectivement, le calcul du

¹⁹⁵⁰ COLBERT (J.-B.), cité par LA MARDIERE (C.) de, *Maximes, pensées et badineries fiscales*, Droit fiscal, n°24, 14 juin 2012, p. 332.

¹⁹⁵¹ MARTEL (P.), *L'évolution de l'impôt sur le revenu : quelques réflexions*, LPA, 17 févr. 1999, n° 3402, p. 7.

¹⁹⁵² CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 89.

¹⁹⁵³ ORSONI (G.), *La réactivité de la gestion, facteur de lisibilité de l'impôt ? (Pour une meilleure lisibilité de l'impôt : quelques pistes)*, RFFP, nov. 2010, n° 112, p. 47.

¹⁹⁵⁴ BAZART (C.), *Fiscalité : Une affaire de psychologie et de morale*, Problèmes Économiques, mars 2016, p. 20.

¹⁹⁵⁵ LEROY (M.), *Sociologie du contribuable et évitement de l'impôt*, Archives Européennes de Sociologie, vol. 44, n° 2, Études critiques, 2003, p. 213.

taux individualisé mis en place par la réforme facilite le passage vers une imposition séparée des couples. La technique entraîne également, au moment où le revenu est versé, la possibilité de déduire du montant de l'impôt théoriquement dû un crédit d'impôt par personne charge. De même, il peut engager une refonte du barème de l'impôt sur le revenu, en repensant sa progressivité qui, rappelons-le, n'est pas seulement une difficulté technique, mais un « *sujet politique de première importance* »¹⁹⁵⁶.

888. En outre, l'alignement du recouvrement de l'impôt sur le revenu à celui des contributions sociales est l'occasion de donner une cohérence au système fiscal et d'harmoniser les principes qui régissent ces impôts¹⁹⁵⁷. La technique du prélèvement à la source fournit tous les instruments nécessaires pour aboutir à une nouvelle forme d'imposition qui serait plus juste, plus simple et plus transparente.

¹⁹⁵⁶ LAMBERT (T.), *La progressivité de l'impôt sur le revenu à refonder*, in « Refonder l'impôt sur le revenu ? », VAPAILLE (L.) (dir.), Paris, L'Harmattan, 2013, p. 138.

¹⁹⁵⁷ MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, p. 116.

CONCLUSION GÉNÉRALE

« *La France souffre de la timidité de l'exécutif à décider les réformes indispensables* »

Édouard Balladur¹⁹⁵⁸

889. « *Un siècle d'immobilisme* »¹⁹⁵⁹, voilà ce qui caractérise le système fiscal français. Il est le fruit d'un empilement de décisions de circonstance, sans aboutir à une logique d'ensemble¹⁹⁶⁰. Bien que ce dernier siècle ait été marqué par différentes tentatives qui ont remodelé le paysage des impôts sur les revenus des personnes physiques, elles ne l'ont pas bouleversé pour autant. Aujourd'hui, l'incompréhension et l'opacité des impositions sont ses spécificités et révèlent une mécanique qui dysfonctionne. La taxation des revenus est parfois perçue comme un ensemble juridique injuste, « *inutile sinon nocif* »¹⁹⁶¹. Cependant, ce constat ne doit pas décourager. « *Il est tout à fait possible de mettre un peu d'ordre dans ce chaos apparent* »¹⁹⁶².

890. Au terme de cette thèse, il apparaît évident qu'une profonde réforme visant à corriger ces défaillances est indispensable et doit être entreprise sans attendre¹⁹⁶³. Seulement, la tâche n'est pas simple. Les impôts sur les revenus combinent plusieurs règles d'imposition différentes. Entre proportionnalité et progressivité, individualisation et personnalisation, il n'est pas évident de déterminer un fil conducteur visant un objectif commun¹⁹⁶⁴.

¹⁹⁵⁸ BALLADUR (E.), Interview Le Figaro, 9 fév. 2015.

¹⁹⁵⁹ QUINTANE (G.), *Les rébellions fiscales des nouveaux privilégiés*, RFFP, fév. 2019, n° 145, p. 173.

¹⁹⁶⁰ BOUVIER (M.), *Un système fiscal en transition*, Paris, France, La Documentation française, 2013, n°373, p 2.

¹⁹⁶¹ ORSONI (G.), *Peut-on supprimer l'impôt sur le revenu ?*, RFFP, fév.1990, n°29, p. 71.

¹⁹⁶² COLLET (M.), *Droit fiscal*, 9e éd., Paris, France, PUF, 2021, p. 1.

¹⁹⁶³ MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, p. 156.

¹⁹⁶⁴ GOUADAIN (D.), *Les prélèvements directs sur le revenu des ménages à la croisée des chemins. Arguments pour un débat qui pourrait avoir lieu*, Droit fiscal, 1995, n° 26, p. 1057.

891. L'adoption du prélèvement à la source à l'impôt sur le revenu était l'occasion de refonder l'ensemble du système. Le bon sens et la logique auraient voulu qu'une remise à plat des impôts sur les revenus soit faite en amont. Effectivement, il est très difficile aujourd'hui de dresser un bilan positif de cette réforme mise en place depuis le 1er janvier 2019. Les règles adoptées par le législateur se sont largement éloignées de l'objectif de simplification souhaité par le gouvernement en 2016¹⁹⁶⁵. Elles ont entraîné de nouvelles charges financières et de gestion pour les tiers collecteurs de l'impôt. De plus, quelques soient les efforts informatiques qui ont été entrepris par l'administration fiscale, la complexité du calcul de l'impôt sur le revenu ne permet pas de tenir compte immédiatement des changements de revenus ou de situation du contribuable au moment de la retenue. Cette absence d'*« effet d'assiette »* entraîne de nombreux ajustements et régularisations *ex post*¹⁹⁶⁶. Elle ne supprime ainsi aucune formalité administrative. Or, l'institution du prélèvement à la source aurait été une mesure de simplification totale si, et seulement si, elle avait libéré les contribuables de toutes ses obligations fiscales. En réalité donc, cette réforme n'est qu'une simple adaptation fiscale, destinée à moderniser le paiement de l'impôt sur revenu sans s'atteler à le simplifier.

892. Toutefois, **le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu peut-il induire une réforme significative des impôts sur les revenus ?** Nous l'avons vu la réponse est de toute évidence **positive**. Cependant, la question essentielle est maintenant de savoir **si la mise en place du prélèvement va effectivement entraîner cette réforme dans les années à venir ?** Là, en revanche, il est plus difficile de répondre affirmativement ou négativement à cette question. La solution dépend assurément de la volonté et des futures ambitions du législateur. **L'engagement d'une rénovation globale du système dépend de toute évidence du type de société que nous désirons.** Il semble tout de même que les tendances actuelles poussent à revenir vers plus de simplification¹⁹⁶⁷ et d'efficacité économique de l'impôt¹⁹⁶⁸.

893. Ainsi, même s'il ne s'agit que d'un mode de recouvrement, il est nécessaire de regarder au-delà de sa simple technique. Il faut appréhender le prélèvement à la source comme un

¹⁹⁶⁵ SAPIN (M.) ET ECKERT (C.), Point d'étape sur la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, Dossier de presse, mars 2016, 20 p., Defrénois, 15 avril 2016, n° 07, p. 363 ; 2^e point d'étape sur la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, Dossier de presse, juil. 2016, 28 p.

¹⁹⁶⁶ MONTGOLFIER (A.) de, *Le prélèvement à la source : un choc de complexité*, Rapport d'information sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, n° 98, 2 nov. 2016, p. 117.

¹⁹⁶⁷ Par ex : La diminution depuis quelques années du nombre de dépenses fiscales.

¹⁹⁶⁸ Par ex : L'adoption de prélèvement unique forfaitaire à 30 %.

élément capable d'être un véritable moteur de réforme des impôts sur les revenus¹⁹⁶⁹. Par sa nature, il constitue un réel progrès de simplification et d'efficacité¹⁹⁷⁰. C'est une « *chance de modernisation des finances publiques* »¹⁹⁷¹. Grâce à sa commodité, il permet de changer le paysage fiscal et de donner une vision plus complète du montant de l'imposition afin de la faire accepter de tous. Il peut donc inciter à des petites transformations, mais au-delà, faciliter la transition vers un autre système.

894. Dans cette étude, la première piste de réforme envisagée est celle rapprocher voire de fusionner l'ensemble des impôts sur les revenus. En effet, le débat se focalise bien souvent sur l'impôt sur le revenu. Or, son poids s'est réduit considérablement au fil des ans¹⁹⁷². Le principal impôt sur les revenus est désormais la contribution sociale généralisée, qui s'est cependant éloignée de sa logique initiale de simplicité¹⁹⁷³. Cette fusion permettrait d'aboutir à une cohérence de l'imposition des personnes physiques. Elle n'est toutefois pas sans difficulté. Le législateur doit s'attacher à déterminer, de façon intelligente et méthodique, les transferts qui en résulteraient.

895. La seconde proposition vise à créer deux nouvelles impositions, l'une progressive assise sur les revenus du travail et l'autre proportionnelle sur les revenus du capital. Pour ne pas pénaliser excessivement l'activité économique d'un pays, un système fiscal doit respecter quatre principes : stabilité, simplicité, neutralité et rentabilité¹⁹⁷⁴. Ce « double impôt sur le revenu » présenterait toutes ces qualités, contrairement à l'impôt unique proportionnel ou progressif. Il offrirait une plus grande flexibilité dans la lutte contre la concurrence fiscale tout en conservant la progressivité du système. Dans un contexte d'économie ouverte, il favoriserait l'investissement, encouragerait l'épargne et stimulerait la consommation¹⁹⁷⁵, mais assurerait tout autant la garantie d'une justice fiscale. De plus, cette réforme aurait de plus le mérite d'être

¹⁹⁶⁹ MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, p. 150.

¹⁹⁷⁰ MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, communiqué, 7 juin 2017, Droit fiscal, 2017, n° 24, act. 358.

¹⁹⁷¹ WOLF (M.), *Le paiement de l'IR en temps réel : une chance de modernisation de nos finances publiques à ne pas gâcher*, RFFP, sept. 2016, n° 135, p. 257.

¹⁹⁷² MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, p. 151.

¹⁹⁷³ CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?*, Paris, France, la Documentation française, 2015, p. 56.

¹⁹⁷⁴ OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE : France*, 2013, p. 70.

¹⁹⁷⁵ GUTMANN (D.), *De la progressivité de l'impôt sur le revenu à la flat tax : une tendance inéluctable ?*, Droit fiscal, n° hors-série, 1^{er} avril 2008.

simple, lisible et neutre. La France pourrait utiliser le passage à ce double impôt non seulement comme une opportunité de rationaliser l'imposition des revenus sur investissements et d'épargne, mais aussi comme un véhicule pour une réforme plus large de l'ensemble du système fiscal, pour « *redonner un sens compréhensible par tous à la fiscalité* »¹⁹⁷⁶.

896. En tout état de cause, pour engager une réforme globale des impôts sur les revenus des personnes physiques, il apparaît essentiel pour les décideurs publics de **cerner correctement les qualités du prélèvement à la source, afin de les utiliser au service d'un nouveau modèle poursuivant des objectifs socio-économiques précis**. La légitimité de la fiscalité et de la démocratie en dépend. En effet, l'acceptation et le consentement à l'impôt sont désormais des enjeux importants pour le maintien de la démocratie, qui ne saurait exister sans une contribution solidaire des citoyens. Face à l'hostilité des contribuables envers l'impôt, il est nécessaire de faire « bouger les choses ». Les réponses apportées aujourd'hui sont « *trop prisonnières de techniques de gestion ou d'idéologies surannées* »¹⁹⁷⁷. **Repenser l'impôt ce n'est pas simplement modifier son mode de recouvrement, c'est repenser tous les principes qui le régissent**¹⁹⁷⁸.

897. La nécessité d'un projet fiscal clair qui formalise un « plan » de société est indiscutable pour assurer la transparence des règles fiscales et la pérennité de notre démocratie. Elle paraît d'autant plus urgente au regard des transformations du système économique européen et international¹⁹⁷⁹. Cependant, aboutir à une imposition sur les revenus simple, compréhensible, efficace et acceptée de tous suppose de franchir de nombreuses étapes. La détermination méthodique d'un nouveau système doit être faite en pleine conscience des choix politiques qu'implique sa mise en œuvre, afin « *de tracer les contours d'un impôt citoyen* »¹⁹⁸⁰. Cependant, force est de constater qu'il faudra du temps pour atteindre cet objectif. L'importance des contestations face aux changements en matière fiscale rend les décideurs politiques réticents à toute modification des équilibres existants¹⁹⁸¹, d'autant plus que les exigences électoralles semblent mal s'accorder à une telle nécessité.

¹⁹⁷⁶ BOUVIER (M.), *Le recours à l'impôt est inévitable : mais avec quelle légitimité ?*, RFFP, sept. 2021, p. 213.

¹⁹⁷⁷ BOUVIER (M.), *L'impôt sans citoyen ?*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2019, p. 145.

¹⁹⁷⁸ ROSANVALLON (P.), *Relégitimer l'impôt !*, Regards croisés sur l'économie, 2007, p. 16.

¹⁹⁷⁹ LAMBERT (T.), *L'impôt sur la dépense peut-il fonder une politique fiscale ?*, RFFP, mai 2014, n° 126, p. 39.

¹⁹⁸⁰ MIGAUD (D.), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, p.

¹⁹⁸¹ BOUVIER (M.), *Le recours à l'impôt est inévitable : mais avec quelle légitimité ?*, RFFP, sept. 2021, p. 213.

BIBLIOGRAPHIE

I. ENCYCLOPEDIES ET DICTIONNAIRES

CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, 13^e éd., Paris, PUF, 2020, 1090 p.

ORSONI (G.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, Tome I, 1991, 983 p.

JCL FISCAL IMPOTS DIRECTS TRAITE, *Fasc. 64 : IMPÔT SUR LE REVENU*.

JCL FISCAL IMPOTS DIRECTS TRAITE, *Fasc. 1055-30 : PAIEMENT DE L'IMPÔT*.

JCL PROTECTION SOCIALE TRAITE, TAURAN (T.), *Synthèse - Régime général : Financement. Règlement des cotisations*.

LAROUSSE, *Dictionnaire de la langue française*, 2021.

PHILIP (L.), SAIDJ (L.) *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 1991, 1647 p.

TAURAN (T.), *Synthèse, Régime général : Financement. Règlement des cotisations*, JCL Protection sociale traité.

II. OUVRAGES GENERAUX, MANUELS ET COURS

AGHION (P.), ROULET (A.), *Repenser l'État, Pour une social-démocratie de l'innovation*, Paris, Seuil, 2011, 119 p.

ALBERT (J.-L.), *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 2019, 11e éd., 953 p.

ALLIX (E.), LECERCLE (M.), *L'impôt sur le revenu. Traité théorique et pratique*, t. 1 Paris, Librairie A. Rousseau, 1926, 466 p.

ALLIX (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence Arthur Rousseau, 1907, 622 p.

AMOSSE (T.), BLOCH-LONDON (C.), WOLFF (L.), *Les relations sociales en entreprise. Un portrait à partir des enquêtes « Relations professionnelles et négociations d'entreprise »*, Paris, La Découverte, Coll. Recherches, 2008, 455 p.

ANGELOPOULOS (A.), *Charges fiscales et dépenses publiques : Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Giard, 1932, 132 p.

ARDANT (G.) :

- *Histoire de l'impôt*, vol. 1, Paris, Fayard, 1972, 634 p.
- *Histoire de l'impôt*, vol. 2, Paris, Fayard, 1972, 870 p.
- *Théorie sociologique de l'impôt*, Paris, Sevpen, 1965, 718 p.

AUDIER (J.), *La pensée solidariste*, Paris, PUF, 2010, 340 p.

AYRAULT (J.-M.) ET MUET (P.-A.), *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2015, 68 p.

BAUDU (A.) :

- *Droit des finances publiques*, 3^e éd., Paris, Dalloz, 2021, 959 p.
- *Le droit des procédures fiscales*, Issy-les Moulineaux, Gualino, 2018, 196 p.

BELTRAME (P.) :

- *L'imposition des revenus*, Paris, Berger-Levrault, coll. Administration Nouvelle, 1979, 352 p.
- *La fiscalité en France*, 24^e éd., Vanves, Hachette, 2020, 165 p.

BELTRAME (P.), MEHL (L.) :

- *Techniques, politiques et institutions fiscales comparées*, 2^e éd, Paris, PUF, 1997, 700 p.
- *Sciences et techniques fiscales*, 1^{ère} éd., Paris, PUF, , 1984, 786 p.

BERTONI (P.), *Les politiques fiscales sous la Ve république. Discours et pratiques (1958-1991)*, Paris, L'Harmattan, 1995, 225 p.

BIENVENU (J.-J.), LAMBERT (T.), VAPAILLE (L.), *Droit fiscal*, 5 éd. Paris, France, PUF, 2021, 490 p.

BONIN (H.), *La France en guerre économique (1914-1919)*, Paris, Droz, coll. Publications d'histoire économique et sociale internationale, 2018, 521 p.

BONNEFOUS (G.), *Histoire politique de la troisième république*, Paris, PUF, 1967, 488 p.

BOUCARD (M.) et JEZE (G.), *Éléments de la science des finances*, 2^e éd., Paris, V. Giard & E. Brière, 1902, 1389 p.

BOUVIER (M.) :

- *L'impôt sans citoyen ?*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2019, 173 p.
- *Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt*, 14^e éd., Paris, LGDJ, 2020, 268 p.

BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-C.) et LASSALLE (J.-P.), *Finances publiques*, 19e éd., Paris La défense, LGDJ, 2020, 982 p.

BRIE (C.) de et CHARPENTIER (P.), *L'inégalité par l'impôt*, Paris, Seuil, 1973, 190 p.

BUFFELAN-LANORE (Y.), et LARRIBAU-TERNEYRE (V.), *Droit civil, Introduction, Biens, Personnes, Famille*, 21^e éd., Paris, Sirey, 2019, 1242 p.

BUISSON (J.), *La sécurité fiscale*, Paris, L'Harmattan, 2011, 221 p.

CARBONNIER (J.) :

- *Les personnes. La famille, l'enfant, le couple*, vol. 1, 2^e éd., Paris, PUF, 2017, 1496 p.
- *Droit civil. Les biens. Les obligations*, vol. 2, 2^e éd., Paris, PUF, 2017, 2574 p.
- *Essai sur les lois*, Paris, LGDJ, 2014, 176 p.

CARSALADE (Y.), *Les grandes étapes de l'histoire économique*, Paris, École polytechnique, 2002, 390 p.

CASTAGNEDE (B.), *La politique fiscale*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2008, 127 p.

COLLET (M.) :

- *L'impôt confisqué*, Paris, France, Odile Jacob, 2014, 99 p.
- *Droit fiscal*, 9^e éd., Paris, France, PUF, 2021, 461 p.

DAGUET (F.), *Un siècle de fécondité française. Caractéristiques et évolution de la fécondité de 1901 à 1999*, Paris, La documentation française, 2002, 350 p.

DE SINGLY (F.), *Libres ensemble : l'individualisme dans la vie commune*, Paris, Nathan, 2000, 253 p.

DELALANDE (N.), *Les batailles de l'impôt : Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2014, 445 p.

DELALANDE (N.), SPIRE (A), *Histoire sociale de l'impôt*, Paris, La Découverte, 2010, 125 p.

DELIEGE (R.), *Anthropologie de la famille et de la parenté*, 3^e éd, Paris, A. Colin, 2011, 284 p.

DELSOL (J.-P.), *L'injustice fiscale ou abus de bien commun*, Paris, Desclée de Brouwer, 2016, 331 p.

DELVOLVE (P.), *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, Paris, LGDJ, 1969, 467 p.

DIDIER (M.) et OUVRARD (J.- F.), *L'impôt sur le capital, une couteuse singularité française*, Paris, Economica, 2016, 158 p.

DORGERES (H.), *Au temps des fourches*, Paris, France-Empire, 1975, 281 p.

DOUET (F.) :

- *Le système fiscal français en clair : radiographies de la France fiscale*, Paris, Ellipses Marketing, 5 avril 2011, 125 p. ;
- *Anti-manuel de psychologie fiscale : Technique de plumaison des contribuables sans trop les faire crier*, Paris, Enrick B. Éditions, 2020, 101 p. ;
- *Précis de droit fiscal de la famille*, 20^e éd., Paris, LexisNexis, 2021, 1080 p.

DUBERGE (J.) :

- *La psychologie sociale de l'impôt dans la France d'aujourd'hui*, Paris, PUF, 1961, 230 p. ;
- *Les Français face à l'impôt*, Essai de psychologie fiscale, Paris, LGDJ, 1990, 320 p.

GAUDEMÉT (P.-M) et MOLINIER (J.), *Finances publiques*, 6^e éd., t. 2, Paris, Montchrestien, 1997, 493 p.

GENY (F.), *Science et technique en droit privé positif*, Paris, Sirey, 1930, 265 p.

GILSON (S.), LAMBINET (F.), ROSIER (K.), *Le droit au respect de la vie privée du travailleur, Etat des lieux*, Limal, Anthemis, 2012, 146 p.

GRASLIN (J.-J.-L.), *Essai analytique sur la richesses et sur l'impôt*, Réédition du texte de 1911, Paris, L'Harmatan, coll. Finances Publiques, 2008, 316 p.

GROSCLAUDE (J.) MARCHESSOU (P.), TRESCHER (B.), *Droit fiscal général*, 13^e éd., Paris, Dalloz, 2021, 719 p.

HALL (R.-E.), RABUSHKA (A.), *La Flat tax*, éd. trad. KREPELKA (J.), Paris, Ed. du Cri, 2009, 191 p.

HERTZOG (R.), *Le juge fiscal*, Paris, Economica, coll. Finances publiques, 1988, 302 p.

HUART (F.), *Economie des finances publiques*, Paris, Dunod, 2016, 297 p.

HICKS (J.-R.), *Values and capital*, 2^e éd., Oxford University Press, Paperback., 1975, 352 p.

ISAIA (H.) et SPINDLER (J.), *Histoire du Droit des Finances publiques, Les grandes étapes de l'évolution de la fiscalité d'État*, Paris, Economica, coll. Finances publiques, 1987, 690 p.

JÈZE (G.) :

- *Les Dépenses de guerre de la France*, Paris, PUF, 1926, 229 p.
- *Cours de finances publiques 1936-1937*, Paris, LGDJ, 1937, 346 p.

KEYNES (J.M), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot, 2016, 493 p.

LA MARDIERE (C.) de, *Droit fiscal général*, 2^e éd., Paris, Flammarion, Paris, 2015, 384 p.

LAFERRIERE (J.) et WALINE (M.), *Traité élémentaire de science et de législation financières*, Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1954, 581 p.

LAMARQUE (J.), NEGRIN (O.) et AYRAULT (L.), *Droit fiscal général*, 4^e éd., Paris, France, LexisNexis, 2016, 1642 p.

LAMBOLEY (C.), *La bataille de Sedan : 1870, la chute du second Empire*, Paris, 50 minutes, 2014, 70 p.

LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale*, Paris, Seuil, 2011, 133 p.

LAUFENBURGER (H.), *Théorie économique et psychologique des finances publiques*, 5^e éd., t. 1, Paris, Sirey, 1956, 364 p.

LAURE (M.),

- *Science fiscale*, Paris, PUF, 1993, 414 p.
- *Traité de politique fiscale*, Paris, PUF, 1956, 425 p.

LE CACHEUX (J.), *Les Français et l'impôt*, Paris, La Documentation française, avril 2008, 169 p.

LEGRAND (G.), MARTIN (H.), LAGARDE (P.) de, *Le recouvrement de l'impôt : organisation et contentieux*, 2^e éd., Paris, France, LexisNexis, 2014, 430 p.

LEROY (M.), *L'impôt, l'Etat et la société la sociologie fiscale de la démocratie interventionniste*, Paris, Economica, 2010, 376 p.

LEROY-BEAULIEU (P.), *Traité de sciences des Finances*, vol. 1, 3^e éd., Paris, Guillaumin et Cie, 1883, 861 p.

LÉVY (J.-P.), CASTALDO (A.), *Histoire du droit civil*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 2010, 1619 p.

MALAURIE (P.), AYNES (L.), JULIENNE (M.) *Droit civil, Droit des biens*, 9^e éd., LGDJ, 2021, 448 p.

MARGAIRAZ (M.), *L'État, les finances et l'économie : histoire d'une conversion, 1932-1952*, vol. 2, Paris, CHEFF, 1991, 1456 p.

MARIS (B.), *Keynes ou l'économiste citoyen*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, 99 p.

MARTINEZ (J.C), MALTA (P.-D.), *Droit fiscal contemporain : l'impôt, le fisc et le contribuable*, Paris, Litec, 1986, 478 p.

MERCIER (L.-S.), *Tableau de Paris*, vol. 1, 1781, rééd. BONNET (dir.), Paris, Mercure de France, 1994, 1908 p.

MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois (1758)*, Paris, Garnier, 1980, 566 p.

MORDACQ (F.), *Les finances publiques*, Paris, PUF, 2018, 126 p.

MUET (P.-A.), *Un impôt juste, c'est possible !*, Paris, Seuil, 2018, 222 p.

MULTATULI, *Idées*, Bibliothèque Digitale, 2014, 7 p.

NEMO (P.), *La philosophie de l'impôt*, Paris, PUF, 240 p.

OLIVEAU (F.-X.), *Microcapitalisme*, Paris, PUF, 2017, 209 p.

ORSONI (G.), *L'interventionnisme fiscal*, Paris, PUF, 1995, 305 p.

PALIER (B.), *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, PUF, 2005, 502 p.

PASSY (F.), *Leçons d'économie politique*, Paris, Guillaumin et Cie, 1862, 542 p.

PAXTON (R.), *Le temps des Chemises vertes. Révoltes paysannes et fascisme rural, 1929-1939*, Seuil, 1996, 312 p.

PHILIP (L.), *Droit fiscal constitutionnel*, Paris, Economica, 2014, 154 p.

PICHET (E.), *Adam Smith, le Père de l'économie*, Chatou, Editions du Siècle, 2003, 200 p.

PIKETTY (T.),

- *L'économie des inégalités*, Paris, la Découverte, 2015, 126 p.
- *Les hauts revenus en France au XXe siècle : Inégalités et redistribution*, Paris, Grasset, 2016, 900 p.

PROUDHON (P.-J.), *Théorie de l'impôt*, t. XV, Paris, C. Marpon et E. Flammarion, 1861, 328 p.

RIALS (S.), *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Hachette, coll. Pluriel, 1988, 771 p.

ROUSSEAU (J.-J.), *Discours sur l'économie politique*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 2002, 224 p.

ROUZAUD (P.-L.), *L'impôt confiscatoire : Notion et jurisprudence*, Paris, Larcier, 2016, 86 p.

SALLERON (L.), **DECOTE (G.)**, *La richesse des nations, Adam Smith : analyse critique*, Paris, Hatier, 1973, 80 p.

SAY (J.-B.), *Traité d'économie politique*, Livre III, 1803, 640 p.

SINGLY (F.) de, *Fortune et infortune de la femme mariée. Sociologie de la vie conjugale*, Paris, PUF, 1987, 229 p.

SMITH (A.),

- *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776, Livre V, chap. II, éd. traduite en 1881 par GARNIER (G.) à partir de l'édition revue par BLANQUI (A.) en 1843, Paris, Gallimard, 1976, 545 p.
- *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des Nations*, 1776, Livre V, Chap. II, éd. Trad. BERNARD (C.), Paris, Economica, 2005, 989 p.
- *Théorie des sentiments moraux*, livre IV, 1759, Ed. trad. par GAUTIER (C.), Paris, PUF, 2014, 469 p.

SPINOZA (B.), *Éthique*, trad. PAUTRAT (B.), Paris, Seuil, 2010, 713 p.

STOURM (R.), Systèmes généraux d'impôts, 3e éd., Paris, Librairie Félix Alcan et Guillaumin, 1912, 439 p.

SURET (L.), *Théorie de l'impôt progressif*, Paris, Félix Alcan, 1910, 782 p.

TOURNIÉ (G.), *La politique fiscale sous la 5^e République : introduction à l'étude du système fiscal français*, Paris, Privat, 1985, 176 p.

TOUZÉ (V.), *L'économie à la française 2018*, Paris, La Découverte, 2016, 128 p.

TREMOULINAS (A.). *Comprendre la fiscalité*, Paris, Bréal, 2011, 126 p.

TRISTRAM (F.), *Une fiscalité pour la croissance. La direction générale des Impôts et la politique fiscale en France de 1948 à la fin des années 1960*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, 740 p.

TROTABAS (L.), *Science et technique fiscales*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1960, 463 p.

TRUCHY (H.), *Les finances de guerre de la France*, Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, PUF, 1926, 171 p.

VALLIN (C.), *Les impôts locaux : les « quatre vieilles » ont deux cents ans*, Paris, Messidor-Ed. sociales, 1989, 199 p.

VEDEL (G.), *Cours de législation financière*, Paris, Cours de droit, 1957, 688 p.

WASERMAN (F.), *Les finances publiques*, Paris, La Documentation française, 18 avril 2018, 230 p.

III. OUVRAGES COLLECTIFS ET ACTES DE COLLOQUE

ALBERT (J.-L.), CACQUERAY (S.), LAMBERT (T.), VIESSANT (C.) (dir.), *De l'esprit de réforme et de quelques fondamentaux. Mélanges en l'honneur du Professeur Gilbert ORSONI*, Aix-en-Provence, PUAM, 2018, 567 p.

ALCOUFFE (A.), ALCOUFFE (C.) (dir.), *Edgeworth, l'Utilitarisme et l'égalité*, in « Mélanges en l'honneur du professeur Jean Vincens », Toulouse, PU Toulouse 1998, 413 p.

BERNS (T.), DUPONT (J.-C. K.), XIFARAS (M.) (dir.), « Philosophie de l'impôt », Bruxelles, Bruylant, coll. actes de colloque international « Penser le droit », 2006, 270 p.

BEFFY (M.), ROUSSEL (R.), SOLARD (J.), MIKOU (M.), FERRETTI (C.) (dir.), *La protection sociale en France et en Europe en 2013*, Paris, DRESS, coll. Etudes et Statistiques, 2015, 318 p.

BEZES (P.) et SINE (A.) (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 523 p.

BOUCHARD (J.-C.) (dir.), *Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Le Gall*, Paris, Dalloz, 2007, 458 p.

BOUTHEVILLAIN (C.), DUFRENOT (G.), FROUTE (P.), LAURENT (P.) (dir.), *Les politiques budgétaires dans la crise : comprendre les enjeux actuels et les défis futurs*, Bruxelles, De Boeck, 2013, 353 p.

BOUVIER (J.) et WOLF (J.) (dir.), *Deux siècles de fiscalité française*, Paris-La Haye, Mouton, 1973, 322 p.

CROUY-CHANEL (E.) de, GLINEUR (C.), HUSSON-ROCHCONGAR (C.) (dir.), *Justice fiscale (Xe-XXIe siècle)*, Bruxelles, Bruylant, 2020, 457 p.

DESCAMPS (F.), QUENNOUËLLE-CORRE (L.) (dir.), *Une fiscalité de guerre ?*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2018, 354 p.

DOCKES (P.), FROBERT (L.) (dir.), *Les traditions économiques françaises, 1848-1939*, Paris, CNRS Editions, 2000, 1001 p.

DRAI (R.) (dir.), *Psychologie et science administrative*, Paris, PUF, actes de colloque du Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique, épistémologie et sciences sociales, 1985, 286 p.

DUBUISSON-QUELLIER (S.) (dir.), *Gouverner les conduites*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Académique, 2016, 475 p.

FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES UNIVERSITÉ DE POITIERS, Mélanges offerts à René Savatier, Paris, Dalloz, 1965, 972 p.

FAVOREU (L.), HERTZOG (R.), ROUX (A.) (dir.), *Études en l'honneur de Loïc Philip, Constitution et finances publiques*, Paris, Economica, 2005, 622 p.

FONDATION COPERNIC (dir.), *Manuel indocile de sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2019, 1056 p.

GEFFROY (J.-B) (dir.), *Finances publiques et politique familiale, État des lieux et éléments de perspective*, Études effectuées, Paris, L'Harmattan, 2009, 298 p.

GODET (M.) (dir.), *Repenser la politique familiale*, oct. 2011, Institut Montaigne, 36 p.

FULCHIRON (H.) (dir.), *Mariage-conjugalité, parenté-parentalité*, Paris, Dalloz, 2009, 321 p.

HECQUARD-THERON (M.) (dir.), *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, Toulouse, LGDJ, coll. Actes de colloques de l'IFR, 2009, 374 p.

KOUBI (G.), GUGLIELMI (G. J.) (dir.), *L'égalité des chances*, Paris, La Découverte, 2000, 267 p.

MARTINEZ (J.C) (dir.), *L'impôt sur le revenu en question..*, Paris, Litec, 1989, 357 p.

MARTY (C.), ADAM (L.), DREZET (V.) et GOURGUECHON (G.), *Un impôt juste pour une société juste*, Paris, Syllepse, coll. Les notes de la fondation Copernic, 2014, 167 p.

MEIER (O.) (dir.), *Management du changement*, Paris, Dunod, 2012, 180 p.

PAUGAM (S) (dir.), *Repenser la solidarité : l'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, 2015, 976 p.

REICHMAN (C.), LAURENT (A.), *Théories contre l'impôt*, Paris, Les Belles Lettres, 2000, 220 p.

VAPAILLE (L.) (dir.), *Refonder l'impôt sur le revenu ?*, Paris, Harmattan, 2013, 262 p.

ZATTARA-GROS (A.-F.) (dir.), *Bioéthique et genre*, Paris, LGDJ, 2013, 300 p.

IV. THESES

ADOYI (I), *La performance des dépenses fiscales*, Thèse, Poitiers, 2020, 542 p.

AGRON (L.), *Histoire du vocabulaire fiscal*, Thèse, Paris II, 1998, 519 p.

ARDILLIER (M.), *Des avantages d'ordre pécuniaire de nature à favoriser la natalité*, Thèse, Paris, 1919, 137 p.

BONNES-AGUILAR (C.), *L'intérêt patrimonial de l'enfant au sein des familles recomposées*, Thèse, Aix-Marseille Université, 2018, 424 p.

CAVALIER (C.), *L'organisation du patrimoine du couple à l'épreuve du droit fiscal*, Thèse, Bordeaux IV, déc. 2013, 375 p.

CHAMOULAUD-TRAPIERS (A.), *Les fruits et revenus en droit patrimonial de la famille*, Thèse, Limoges, PULIM, 1999, 863 p.

COSTES (L.), *Charges du revenu global et réductions d'impôt*, Thèse droit privé, Paris X, 1985, 578 p.

COTTINI (M.), *La communauté d'intérêts en droit fiscal français : contribution à l'étude de l'anormalité en matière de preuve fiscale*, Thèse, Aix-Marseille Université, 1998, 655 p.

DORT (A.), *Fiscalité et Sécurité sociale – Étude de la fiscalisation des ressources de la sécurité sociale*, Thèse, Aix-Marseille Université, 2016, Paris, L'Harmattan, 2019, 742 p.

DUFOUR (A.-C.), *Les pouvoirs du Parlement sur les finances de la sécurité sociale*, 2011, Thèse, Université de Nantes, Paris, Dalloz, 2012, 477 p.

DUMONT (A.), *La justice en droit fiscal*, Thèse, Paris I, 458 p.

FLAMENT (A.), *La protection de la vie personnelle du salarié*, Thèse, Lille, 2016, 411 p.

FRAJERMAN (M.), WINOCK (D.), *Le vote de l'impôt général sur le revenu : 1907-1914*, Thèse, Paris VIII, 1972, Hachette, 446 p.

GILLES (W.), *Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier contemporain*, thèse, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2007, 458 p.

LEFEUVRE (A.), *Le paiement en droit fiscal*, Thèse, Paris, L'Harmattan, coll. Finances publiques, 2003, 431 p.

LEVENEUR (L.), *Situations de fait et droit privé*, Thèse, Paris 1, 1989, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1990, 490 p.

MACE (E.), *La natalité et le fisc*, Thèse, Rennes, 1927, 167 p.

MARTY-SCHMID (H.), *La situation patrimoniale des concubins à la fin de l'union libre. Étude de droit suisse, français et allemand*, Thèse, Lausanne, 1986, Librairie Droz, Genève 1986, 420 p.

MAUREL (E.), *De la dépopulation de la France : étude sur la natalité*, Thèse, Paris, 1896, 265 p.

MEKONGO (J.-M.), *Les retenues à la source dans le système fiscal du Cameroun*, Thèse, Université de Paris 1-Panthéon Sorbonne, 2005, 577 p.

MILLARD (E.), *Famille et droit public : recherches sur la construction d'un objet juridique*, Thèse, Paris, LGDJ, 1995, 778 p.

ORSONI (G.), *L'évolution de la notion d'impôt*, Thèse, Aix-Marseille Université, 673 p.

REVET (T), *La force de travail : Etude juridique*, Thèse, Montpellier, Litec, 1992, 707 p.

ROBINNE (S.), *Contribution à l'étude de la notion de revenus en droit privé*, Presses Universitaires de Perpignan, 2003, Thèse, 332 p.

ROSA (A.), *La solidarité et l'impôt : Recherche sur les fondements de l'impôt moderne*, Thèse, Toulouse 1, 2013, Dalloz, 2015, 500 p.

SABATIER (J.-J.), *Introduction en France de la retenue à la source en matière d'impôt sur le revenu*, Thèse, Poitiers, 1982, 350 p.

VINDARD (V.), *La qualification en droit fiscal*, Thèse, Université de Rennes 1, 2014, 577 p.

V. ARTICLES

ADAIR (P.), *La Théorie de la justice de John Rawls. Contrat social versus utilitarisme*, Revue française de science politique, 1991, n°41, p. 81.

ALLEGRE (G.), CORNILLEAU (G.) et STERDYNIAK (H.), *Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ?*, Revue de l'OFCE, avril 2007, p. 279.

ALLEGRE (G.) :

- *Faut-il défendre le quotient familial ?*, OFCE, 2012, n°122, p. 6 ;
- *Faut-il remplacer le quotient familial par un crédit d'impôt ?*, Les notes OFCE, janv. 2012, n°11 ;
- *Pourquoi est-il si difficile de réformer l'impôt en France ?*, Blog de l'OFCE, 8 avril 2018.
- *Imposition des couples en France et statut marital : simulation de trois réformes du quotient conjugal*, Sciences Po OFCE Working Paper, n° 13/2019.

ALLEGRE (G.), H. PERIVIER (H.), PUCCI (M.), *Imposition des couples en France et statut marital : simulation de trois réformes du quotient conjugal*, Sciences po, OFCE, WORKING PAPER, 2019, n° 05.

ALLEGRE (G.), PERIVIER (P.) et PUCCI (M.), *Imposition des couples en France et statut marital : simulation de trois réformes du quotient conjugal*, Sciences Po, OFCE Working Paper, 2019, n°05-2019.

AMAGLIO-TERISSE (I.), *Les travailleurs transfrontaliers n'ont plus à payer la CSG et la CRDS*, LPA, 11 mai 2000, n° 9402, p. 8.

AMAR (E.) et GUERIN (S.), *Se marier ou non : le droit fiscal peut-il aider à choisir ?*, Économie et Statistique, n° 401, 2007, p. 23.

ANDRE (A.), *Les dispositifs conjugaux et familiaux réduisent l'impôt sur le revenu de 29,7 milliards d'euros*, INSEE analyses, juin 2020, n°53.

ANDRE (M.), SIREYJOL (A.), *Imposition des couples et des familles : effets budgétaires et redistributifs de l'impôt sur le revenu*, INSEE, nov. 2019, p. 7.

ANTOINE (P.), *Qu'est-ce que la justice sociale ? A la recherche d'une définition*, Arch. phil. droit, n°3/4, juil.-déc. 1961, p. 564.

ANTONIN (C.), TOUZE (V.) :

- *Fiscalité du capital : Principes, propriétés et enjeux de taxation optimale*, Revue de l'OFCE 2015, n° 139, p. 225.
- *Loi de finances 2018 et fiscalité du capital : Fondements et impact sur les taux marginaux supérieurs*, Revue de l'OFCE 2019, n° 161, p.77.

ARCADO (J.), *Cout de l'enfant et budget des familles*, Informations sociales, 2007, n° 137, p. 36.

ARTUS (P.), BOZIO (A.), GARCIA-PEÑALOSA (C.) *Fiscalité des revenus du capital*, Notes du conseil d'analyse économique, 2013, n° 9, p. 1.

AUGUIN (J.), *La modulation du prélèvement à la source Comment gérer la non-contemporanéité du paiement de l'impôt ?*, Revue fiscale du patrimoine, nov. 2018, n° 11, p. 10.

AUTUME (A.) d', *Comment imposer le capital ?*, Revue économique, 2007, vol. 58, p. 499.

BADEL (M.), *La Sécurité sociale a 70 ans. Vive l'universalisation !*, Droit social, 2016, p. 263.

BARILARI (A.):

- *Le consentement à l'impôt, fragile mais indispensable aporie*, Regards croisés sur l'économie 2007, n°1, p. 27 ; *La courbe de Laffer*, Gestion & Finances Publiques, 2019, n°1, p. 73 ;
- *La définition traditionnelle des cotisations sociales ou l'arbre qui cache la forêt*, RFFP, nov. 2014, n° 128, p. 217 ;
- *Le consentement à l'impôt*, RFFP, sept. 2019, n° 147, p. 191.

BARRE (J.), STERDYNIAK (H.), VERDIER-MOLINE (A.) et WOLF (M), *Table ronde : actualité et avenir du système fiscal français*, Droit fiscal, 16 mars 2017, n° 11, p. 202.

BAZART (C.), *Fiscalité : Une affaire de psychologie et de morale*, Problèmes Économiques, mars 2016, p. 20.

BEAUDET (C.), *Clarté, lisibilité, intelligibilité des textes : un état de la question et une proposition pédagogique*, Recherches en rédaction professionnelle, vol. 1, n°1, hiver 2001.

BECCHIA (A.), *Les milieux parlementaires et la dépopulation de 1900 à 1914*, Communications, 1986, n°44, p. 202.

BELLESCIZE (R.) de, *Gérard Nicoud et la révolte des indépendants contre l'injustice fiscale*, RFFP, févr. 2019, n° 145, p. 157.

BELLESCIZE (R.) de, *Le numérique, le contribuable et le droit à l'oubli*, RFFP, mai 2016, n° 134, p. 97.

BELTRAME (P.):

- *Les définitions en droit fiscal*, Revue de la Recherche juridique, 1986, n°4, p. 77.
- *Utopies fiscales et idéologie politique*, RFFP, 1990, n°29, p. 1 ;
- *La place du droit comparé dans la doctrine fiscale française*, Droit fiscal, 15 juin 2006, n° 24, p. 43.

BENOIT (J.), *La TVA, impôt de tous les ressentiments ?*, Après-demain, 2014, n° 29, p. 22.

BENOUDIZ (L.), *Le prélèvement (pas vraiment) simplifié sur le revenu*, Revue fiscale du patrimoine, nov. 2016, n° 11, p. 10.

BERGERES (M.-C) et PICHET (E.), *La réforme de l'impôt sur le revenu (ou pourquoi l'alchimie reste une science inexacte)*, Droit fiscal, 2006, n° 1-2, p. 1.

BERNARD (K.), SPIRE (A.), *Les déterminants sociaux du sentiment d'injustice fiscale*, Revue de l'OFCE, 2019, n°161, p. 19.

BERTHELOT (G.), *Premier bilan du prélèvement à la source après un semestre de mise en œuvre : une entrée en réforme réussie*, RFFP, févr. 2020, n° 149, p. 23.

BESNARD (S.), BOURIEAU (P.), *Un salarié sur six change de métier*, Insee Analyses, 2017, n°44.

BICHOT (J.):

- *C.S.G. : la solidarité professionnelle se meurt, vive la solidarité nationale*, Droit social, 1991, n°1, p. 74 ;
- *Le quotient familial et la notion de foyer fiscal vont-ils disparaître ?*, RDSS, 2014, p. 332.

BICHOT (J.), *Le quotient familial : le vrai débat*, Droit social, n°6, juin 1981, p. 478.

BIENVENU (J.-J.), *L'impôt sur le revenu et le droit de la famille*, in n° spécial « La famille et l'impôt », RFFP, 1986, n°14, p. 69.

BIN (F.) :

- *L'influence de la pensée chrétienne sur les systèmes fiscaux d'Europe occidentale*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 322 ;
- *La gauche et l'Impôt sur le Revenu avant 1917*, RFFP, nov. 2017, n° 140, p. 163 ;
- *L'impôt sur le revenu de Joseph Caillaux (1910)*, REIDF, 2019, n° 3, p. 359.

BLAISE (D.), *Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : serpent de mer de la fiscalité directe ?*, BF Lefebvre, 2008, n°1, p.9.

BLANCHARD (C.), *Solidarités familiales imposées ou volontaires ?*, Droit de la famille, juin 2016, n°6, p. 18.

BLANCHET (D.), *L'impact des changements démographiques sur la croissance et le marché du travail, faits, théories et incertitudes*, Revue Economie politique, 2001, vol. 111, p. 551.

BOADWAY (R.), *Income Tax Reform for a Globalized World : The Case for a Dual Income Tax*, Journal of Asian Economics, 2005, n° 16, p. 910.

BOMMIER (L.), *Niches et dépenses fiscales au regard du droit budgétaire et fiscal*, RFFP, mai 2020, n° 150, p. 239.

BORGETTO (M.), *La Sécurité sociale à l'épreuve du principe d'universalité*, RDSS, 2016, p. 11.

BORNE (D.), *Petits bourgeois en révolte ? Le mouvement Poujade*, Paris, Flammarion, 1977, p. 205.

BOUCHARD (V.), *Pour une définition de la notion de charge en droit privé*, LPA, 24 juil. 2002, n°14701, p. 4

BOUCHE (N.), GAUTHIER (G.), *État des lieux de la fiscalité de la location meublée*, Gaz. Pal. 9 févr. 2021, n° 396, p. 71.

BOURNE (J.), *Comptroller and Auditor General's Standard Report on the Accounts of the Inland Revenue*, 2002, National Audit Office.

BOUVIER (M.) :

- *La question de l'impôt idéal*, Arch. phil. Droit, 2002, n°46, p. 16 ;
- *La notion de capacité contributive des contribuables dans la société post-moderne*, in n° spécial, « Nouvelle gouvernance financière publique : grands enjeux de demain », RFFP, nov. 2007, n°100 ;
- *Justice fiscale : un enjeu éthique et philosophique*, RFFP, 2010, n°112, p. 5 ;
- *Le nouveau civisme fiscal et légitimité du recouvrement de l'impôt*, RFFP, 2010, n°112, p. 25 ;
- *Les Français et les impôts : quelle fiscalité pour quelle société ?*, RFFP, nov. 2013, n°124, p. 5 ;
- *Justice fiscale, légitimité de l'impôt et société post-moderne*, RFFP, nov. 2013, n° 124, p. 15 ;
- *Un système fiscal en transition*, Paris, France, La Documentation française, 2013, n°373, p 2 ;
- *Sens et légitimité de l'impôt*, Pouvoirs, 2014, n°151, p. 27 ;
- *Editorial*, RFFP, avril 2015, n° 130, p. 5 ;
- *L'impôt sur le revenu : entre échange et solidarité ?*, RFFP, nov. 2017, n° 140, p. 235 ;
- *Le consentement de l'impôt : les mutations du citoyen-contribuable*, Cahiers français, juil-aout 2018, p. 18.

BOUVIER (M.) :

- *Quelle justice fiscale pour un monde en transition ?, RFFP, sept. 2019, n° 147, p. 149.*
- *Le recours à l'impôt est inévitable : mais avec quelle légitimité ?, RFFP, sept. 2021, p.213.*

BOUVIER (M.) et ESCLASSAN (M.-C.), *Les utopies fiscales*, RFFP, 1990, n° 29, p. 3.

BOYER (J.-D), *Adam Smith Problem ou problème des sciences sociales ? Détour par l'anthropologie d'Adam Smith*, Revue Française de Socio-Économie, 2009, n°3, p. 37.

BRIN (H.), *Plaidoyer pour la politique familiale*, Revue Projet, 2011, n° 322, p. 52.

BROUSSOLLE (Y.), *Les principales dispositions de la loi de finances pour 2017 relatives aux entreprises et aux particuliers*, LPA, 22 fév. 2017, n°38, p. 7.

BRUNETTI-PONS (C.), *L'émergence d'une notion de couple en droit civil*, RTD civ. 1999, p. 27.

BUISSON (G.), COSTEMALLE (V.), DAGUET (F.), *Depuis combien de temps est-on parent de famille monoparentale ?, INSEE Première, n°1539, 3 mars 2015, 4 p.*

CABANNES (X.):

- *Le juge et la nature juridique de la CSG : retour sur quinze années de questionnement, RFFP, nov. 2016, n° 136, p. 211 ;*
- *Première Guerre mondiale et finances de la France : propos introductifs sur le financement de la guerre*, RFFP, fév. 2018, n° 141, p. 117.

CALONNEC (J.) Le, *Les caractères distinctifs du contrat de travail*, Revue Juridique de l'Ouest, 1978, n°2, p.99 ;

CAMBY (J.-P.), *Impositions, cotisations, constitution*, RFFP, nov. 2014, n° 128, p. 227.

CANCEILL (G.), *L'effet redistributif de l'impôt direct et des prestations familiales*, Economie et Statistique, 1985, n°177 p. 23.

CARBONNIER (C.), *Prise en compte de la famille dans l'imposition des revenus en France*, Revue française d'économie, 2016, p. 111.

CARBONNIER (C.), *Prise en compte de la famille dans l'imposition des revenus en France*, Revue française d'économie 2016, p.111.

CARREZ (G.), *La sécurité fiscale, un volet essentiel de la sécurité juridique*, RFFP, févr. 2016, n° 133, p. 153.

CASTAGNE (S.), *Mariage, PACS, concubinage - Analyse comparative*, JCPN, 14 nov. 2008, n° 46, p. 1325.

CASTAGNÈDE (B.), *Nature et caractères du droit fiscal*, Droit fiscal, juin 2007, n° 25, n° hors-série.

CASTANHEIRA (M.), *Where the economics of personal income tax reforms meet political constraints*, Reflets et perspectives de la vie économique, 2014, n°1, p. 87.

CAZENAVE-LACROUTS (M.-C.), GUILLAS (D.), LEBRAULT (G.), MORDIER (B.), *10 % des ménages détiennent près de la moitié du patrimoine total*, 19 déc. 2019, INSEE Focus n° 176 ; Defrénois 16 janv. 2020, n° 155, p. 13.

CHALLE (E.), *Épargne de précaution, fluctuations macroéconomiques et politique monétaire*, Revue française d'économie, 2020, p. 19.

CHAMBAS (G.), COMBES (J.-L.), *L'impôt progressif sur le revenu : deux siècles de débat en France*, RFFP, 2001, n° 74, p. 197.

CHAMBAZ (C.), LEQUET-SLAMA (S.), *Le Working Family Tax Credit au Royaume-Uni, un crédit d'impôt pour les parents en activité*, DREES, août 2000, n°76, 8 p.

CHAMPENOIS (G.), *La loi du 23 décembre 1985 relative à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux*, Defrénois, 1986, p. 545.

CHANCHOLE (M.), LALANNE (G.), *Photographie du système socio-fiscal et sa progressivité*, Economie et prévision, 2012, n°200.

CHARTOIRE (R.), *Analyser les niches fiscales*, Idées économiques et sociales, 2011, n° 166, p. 39.

CHATAIN (L.) :

- *Le PAS : une affaire de famille*, AJ Famille, 2018 p. 598 ;
- *Le prélèvement à la source : coup de vent sur la paix des familles*, Dalloz, 2018, p. 2244.

CHEVALIER (J.-P.), *Confidentialité et droit fiscal*, Revue internationale de droit comparé, 1998, n°50, p. 611.

CHRETIEN (M.), *Les gains en capital*, Droit fiscal, 1976, n° 24, p. 520.

CLERC (D.), *Les grands débats économiques de 1914 : protection sociale et impôt progressif*, Économie politique, 2013, n°63, p.97 ;

COCHETEUX (P.):

- *Impôt sur le revenu et déclaration préremplie : plus de communication, moins de droit ?*, Droit fiscal, 11 mai 2006, n° 19, p. 19 ;
- *Prospective fiscale : le risque de rétention de la retenue à la source de l'IR*, LPA, 30 sept. 2016, n°196, p. 8.

COLLET (M.) :

- *Constitution et prélèvements obligatoires*, LPA, 22 janv. 2009, n° 01611, p. 58 ;
- *Réforme fiscale : la contrainte constitutionnelle*, RFFP, nov. 2011, n° 116, p. 19.

COLLIARD (J-E.), MONTIALOU (C.), *Brève histoire de l'impôt*, La Découverte, Regards croisés sur l'économie, 2007, n°1, p. 56.

COLLOMBET (C.), *Focus : La fiscalité familiale en Europe*, Informations sociales, 2013, n° 175, p. 114.

CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE, *Les impôts sur (ou contre) la production*, Notes du conseil d'analyse économique, n° 53, juin 2019.

COTELETTE (P.), *Consommation et épargne : une relation tumultueuse*, Idées économiques et sociales, 2013 n° 174.

COTIS (J.-P.), CREPON (B.), L'HORTY (Y.), MEARY (R.), MEARY (B.), *Les stabilisateurs automatiques sont-ils encore efficaces ? Le cas de la France dans les années quatre-vingt-dix*, Revue d'économie financière, n°45, janv. 1998, p. 95.

COULOMB (R.) :

- *La flat tax, nouvel horizon des réformes fiscales ?*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n°1, p. 91 ;
- *Le prélèvement à la source, plus qu'une simple question technique*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n°1, p. 171.

COURSIER (P.) :

- *Avenir et devenir de la Sécurité sociale*, Gaz. Pal. 20 mars 2007, p. 3 ;
- *Quel(s) financement(s) pour la protection sociale ?*, Gaz. Pal., 25 août 2012, p. 24.

COURTHIAL (M.), GICQUIAUX (C.), *Un enfant sur trois vit dans une famille monoparentale ou recomposée*, n°86, INSEE FLASH, 14 janv. 2020, 2 p.

COZIAN (M.), *Le revenu imposable est un revenu net*, Droit fiscal, 1996, n° 14, p.131.

DARTOIS (P.), *Le système français d'assurance maladie remplit-il efficacement son objectif d'équité ?*, RFFP, fév. 2020, n° 149, p. 289.

DAVID (C.), *L'impôt sur le revenu des ménages. Assiette imposable*, Economica, Droit des Affaires et de l'entreprise, 1988, p. 689.

DEBOISSY (F.), *Modification des charges de famille et calcul du quotient familial*, LPA, 4 janv. 1995, n°201, p. 4.

DEFEYLT (P.), REMAN (P.), *L'impôt des personnes physiques en Belgique*, Courrier hebdomadaire du CRISP 1987, n° 1161-1162, p. 1.

DELALANDE (N.):

- *Le consentement à l'impôt en France : les contribuables, l'administration et le problème de la confiance*, Revue d'Histoire moderne et contemporaine, 2009, n°56, p. 135 ;
- *Jaurès, les socialistes et l'impôt : les incertitudes du discours républicain*, Cahiers Jaurès, 2010, n°197 p. 3.
- *Quand l'État mendie : la contribution volontaire de 1926*, Genèse, 2010, n° 80, p. 27.

DELFOSSE (A.), *Loi de finances pour 2013, Présentation schématique et non exhaustive de certaines dispositions*, JCPN, 11 janv. 2013, n° 1-2, p. 1000.

DERMANGE (F.), *L'État et la famille : les liaisons dangereuses*, Etudes théologiques et religieuses, 2006, n°81, p. 485.

DESSERTAINNE (S.), MOUFFLET (N.), *Prélèvement à la source : une fausse bonne idée pour les entreprises ?*, LPA, 16 août 2018, n° 138, p. 3.

DIBOUT (P.), *Fiscalité communautaire (suite et fin)*, JCP E, 18 février 1993, n° 7, p. 222.

DOLLE (M.), *Quelle réforme fiscale de l'impôt sur le revenu ?*, L'Économie politique 2010, n° 47, p. 28.

DOUET (F.) :

- *Les paradoxes de la sécurité juridique en matière fiscale*, JCP N, 7 mai 2004, n° 19, p.1230 ;
- *L'autonomie du droit fiscal ou les qualifications fiscales perfides*, LPA, 29 août 2007, n°17301, p. 3 ;
- *Quotient familial : règles de rattachement d'un enfant à un foyer fiscal*, Droit fiscal, 29 sept. 2011, n° 39, comm. 527 ;
- *Les foyers fiscaux recomposés*, JCP N, 10 mai 2013, n° 19, p. 1131 ;
- *Quotient familial d'un concubin ayant recueilli à son foyer les deux enfants de sa concubine*, Droit de la famille, sept. 2013, n° 9, comm. 130 ;
- *Quotient familial : impossibilité de déduire la pension versée à un descendant mineur*, Droit de la famille, juil. 2021, n° 7-8, comm. 120.

DREZET (V.):

- *Quelle réforme fiscale pour la gauche*, Mouvements, 2012, n°69, p. 34 ;
- *Pour l'impôt, Mieux d'impôt, voilà l'enjeu !*, Revue Pouvoirs, nov. 2014, n°151, p. 35.

DUBERGE (J.), *L'évolution des comportements des contribuables face à la déclaration des revenus : analyse psychosociale*, RFFP, 1987, n° 18, p. 30-53.

DUCLERCQ (J.-B.), *L'identification de la fonction réelle de l'impôt : une gageure ?*, JCP A, 22 déc. 2014, n° 51-52, p. 235.

DUFOUR (A.-C.), *Les nouvelles ressources à l'étude pour équilibrer les comptes sociaux en France*, Revue française d'administration publique 2012, n° 144, p. 1061.

DUMONT (A.), *Impositions affectées et justice fiscale*, RFFP sept. 2013, n° 123, p. 151.

DUMONT (A.):

- *Quel nouveau civisme fiscal en France ?*, RFFP, mai 2017, n° 138, p. 159 ;
- *La justice en droit fiscal*, RFFP, nov. 2017, n° 140, p. 283 ;
- *Solidarité et nécessité de l'impôt*, LPA, 28 juin 2018, n° 137, p. 6.

DUPEYROUX (J.-J.), *Quelques réflexions sur le droit à la sécurité sociale*, Droit social, 1960, p. 297.

DUPUIS (J.-M.), *Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réforme*, Droit social, 1992, p. 100.

DURON (R.), *Les principales mesures de la loi de finances pour 2019 touchant à la fiscalité personnelle et patrimoniale*, Revue fiscale du patrimoine, janv. 2019, n° 1, ét.1.

ECALLE (F.):

- *Les finances publiques de l'Espagne*, FIPECO, actualités, 2017, p.5.
- *Faut-il rendre la CSG progressive ?*, FIPECO, actualités, 2017.
- *Pourquoi faut-il réduire les dépenses fiscales ?*, notes d'analyses ; FIPECO, nov. 2020.

ÉCHEVIN (D.):

- *Nouvelles approches des comportements d'épargne et de consommation*, Economie et Statistique, 1999, n° 324-325, p. 9 ;
- *L'individualisation de l'impôt sur le revenu, équitable ou pas ?*, Economie et prévisions, 2003, n° 160-161, p. 150.

EGGERT (W.), GENSER (B.), *Dual income taxation in EU member countries*, CESifo DICE, 2005, Report 3, p. 41.

EIDELMAN (A.), *L'imposition commune des couples mariés ou pacsés : un avantage qui n'est pas systématique*, INSEE analyses, n° 9, mai 2013, 4 p.

ESPINOZA (R.), *Les stabilisateurs automatiques en France*, Économie & prévision, 2007, n° 177, p. 1.

EUZEBY (A.):

- *Faut-il fiscaliser la Sécurité sociale ?*, Droit social, mai 1978, p. 181 ;
- *La contribution sociale généralisée : justifications et perspectives*, Droit social, 1991, p. 644.

EVEILLARD (G.), *L'exigence de critères objectifs et rationnels dans le contrôle de l'égalité devant l'impôt par le Conseil constitutionnel*, LPA, 28 janv. 2000, n° 2003, p. 8.

FERRAND (F.), *Droit de la famille et obligations alimentaires*, RIDC, 2013, p. 642.

FERRAS (B.) :

- *Le financement de la Sécurité sociale et de la protection sociale : entre autonomie et indépendance, une gouvernance particulière, des innovations constantes*, Regards, 2017, n° 52, p. 59 ;
- *Quelle rénovation du pilotage des finances sociales ? Reconnaître les spécificités, consolider les avancées*, RFFP, mai 2018, n° 142, p. 247.

FERRAS (B.), *Les évolutions du financement de la protection sociale française : réforme ou contre-réforme, évolution ou révolution ?*, RDSS, 2019, p. 897.

FLAVIGNY (C.), *La famille, entre tradition et modernité*, Champ psychosomatique, 2007, n°47, p. 61.

FONTANA-CONTENT (J.), *La fiscalité des couples : une question de solidarité ?*, LPA, 12 nov. 2018, 2018.

FOUQUET (O.), *Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant l'impôt*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, oct. 2011, n°33.

FULCHIRON (H.), « *La famille a vingt ans* » - Le « *lien familial* », Droit de la famille, déc. 2016, n° 12, doss. 50.

GAGNE (R.), **NADEAU (J.-F.)**, **VAILLANCOURT (F.)**, *Réactions des contribuables aux variations des taux marginaux d'impôt*, Revue d'analyse économique, 2004, vol. 80, n°2-3, p. 383.

GARBINTI (B.) GOUPILLE-LEBRET (J.), *Inégalités de revenu et de richesse en France : évolutions et liens sur longue période*, Economie et statistique, 2019, n° 510-511-512, p. 72.

GARCIA-PEÑALOSA (C.), *Les inégalités dans les modèles macroéconomiques*, Revue de l'OFCE, 2017, n°153, p.105.

GARNERIE (L.), *Le prélèvement à la source est une grande réforme de simplification pour les avocats*, entretien avec DARMANIN (G.) Gaz. Pal., 11 déc. 2018, n° 338, p. 12.

GAUCHET (M.), *Mutation de la famille et ses incidences*, Revue Lacanienne, 2010, n°8, p.18.

GAUTHIER (G.), *Familles monoparentales, familles recomposées : un défi pour la société française*. JCP N, 14 juil. 2006, n° 28, act. 489.

GAYET (L.), *À la quête du bonheur fiscal intérieur brut...*, Revue fiscale du patrimoine, mars 2015, n° 3, p. 3.

GEFFROY (J-B.):

- *Aux risques d'une révolution fiscale : la fusion entre la CSG et l'impôt sur le revenu*, RFFP, 1^{er} avril 2012, n°118, p.107 ;
- *Le cadre fiscal de la vieillesse*, RFFP, sept. 2012, n° 119, p. 195 ;
- *Que deviennent les politiques fiscales ?*, RFFP, mai 2014, n° 126, p. 3.

GENSER (B.), *The dual income tax : implementation and experience in european countries*, Ekonomski pregleđ 57, 2006, n°3-4, p. 271.

GERARD (M.), *Les enjeux actuels de la fiscalité directe*, Reflets et perspectives de la vie économique, 2006, n°3, Tome XLV, p. 9.

GIBERT (C.), *Faut-il fusionner la CSG et l'impôt sur le revenu ?*, Regards croisés sur l'économie 2007, n° 1, p. 167.

GLAUCHE (M.), *L'originalité du quotient familial*, Économie et statistique, nov. 1991, n° 248, p. 51.

GOESEL-LE BIHAN (V.), *Le contrôle de l'objectif poursuivi par le législateur dans la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel*, RFDC, 2014, n° 98, p. 269.

GOUADAIN (D.):

- *Les enjeux de l'introduction de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu*, Droit fiscal, 1991, n° 52, p. 1908 ;
- *Les prélèvements directs sur le revenu des ménages à la croisée des chemins. Arguments pour un débat qui pourrait avoir lieu*, Droit fiscal, 1995, n° 26, p. 1057 ;
- *La fiscalité directe sur le revenu des ménages sur les voies de la singularité vers un nouveau modèle de référence ?*, Droit fiscal, 16 oct.1996, n° 42, p. 180.

GRANDEMANGE (J-. P.), *Faut-il renoncer à 50 milliards d'euros ?*, RFFP nov. 2011, n° 116, p. 57.

GREFFE (X.), *Débats sur l'impôt*, Revue Pouvoirs, n° 23, nov. 1982, p. 5.

GROBON (S.), SKANDALIS (D.), *Quotient familial, quotient conjugal, impôt individualisé : quels sont les enjeux du débat ?*, Regards croisés sur l'économie, 2014, n°15, p.254.

GROSCLAUDE (J.), HERTZOG (R.), *Le mythe de l'impôt unique*, RFFP, 1990, n° 29, p. 29.

GUBIAN (A.), LE BOHEC (G.), *Les circuits financiers de la fiscalité sociale*, RFFP, nov. 2016, n° 136, p. 103.

GUEZ (J.), *Le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu : un principe introuvable ?*, Droit fiscal, 8 juin 2006, n° 23, p. 24.

GUILLAUD (E.), ZEMMOUR (M.), *Les quatre leviers de la redistribution*, LIEPP Policy Brief, 2017, n°31, p.7.

GUTMANN (D.):

- *Du droit à la philosophie de l'impôt*, Arch. phil. droit n°46, 2002, p. 7 ;
- *De la progressivité de l'impôt sur le revenu à la flat tax : une tendance inéluctable ?*, Droit fiscal, n° hors-série, 1^{er} avril 2008 ;
- *L'impôt confiscatoire au sens de la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012*, Option Finance, 14 janv. 2013, p. 20.

HAURIOU (M.), *Le pouvoir, l'ordre, la liberté et les erreurs des systèmes objectivistes*, Revue de Métaphysique et de Morale, 1928, n°2, p. 193.

HEALD (D.), *Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ?*, Revue Internationale des Sciences Administratives, 2012, vol. 78, p. 33.

HERAUD (J.), *L'enfant, l'âge et le droit fiscal*, LPA, 18 juil. 2007, n°14301, p. 3.

HOURRIEZ (M.) et OLIER (L.), *Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence*, Économie et statistique, n° 308-309-310, 1997, p. 65.

HUBERT (M.), *Quarante années de la Statistique générale de la France 1896-1936*, Journal de la société statistique de Paris, t. 78, 1937, p. 193.

HUET-WEILLER (D.), « *L'union libre* » (*La cohabitation sans mariage*), The American Journal of Comparative Law, vol. 29, 1981, n°2, p. 250.

HUGOUNENQ (R.), PERIVIER (H.) et STERDYNIAK (H.), *Faut-il individualiser l'impôt sur le revenu ?*, La Lettre de l'OFCE, 2002, n° 216, pp. 4.

INFOREG, *Le régime fiscal des frais professionnels*, étude, RFFP, n° 1, 2015, p. 1.

JADAUD (B.), *Enfant à charge et fiscalité*, JCP N, 5 oct. 2001, n° 40, p. 1476.

JEANNARD (S.), *La justice des impôts sur le revenu en France*, RFFP, nov. 2013, n° 124, p. 41.

JEANNENEY (J.-N.), *La bataille de la progressivité sous la III^e République*, Pouvoirs, n° 23, 1982, p. 29.

JEZE (G.), *Le refus concerté de payer l'impôt*, Revue de science et de législation financières, vol. XXXI, 1933, art. 31, p. 257.

JOBIN (C.), *L'impôt sur le capital et les inégalités économiques*, Éthique publique, 2019, vol. 21, n° 2.

KEUSCHNIGG (C.), DIETZ (M.), *A growth-oriented dual income tax*, International Tax and Public Finance, 2007, n°14, p. 191.

KRAAN (D.-J.), *Dépenses hors budget et dépenses fiscales 2004*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2004, vol. 4, n° 1, p. 153.

LA MARDIERE (C.) de :

- *Le conservatisme fiscal illustré par la genèse de l'impôt sur le revenu en France*, Droit fiscal, 1^{er} mars 2012, n° 9, p. 155.
- *Maximes, pensées et badineries fiscales*, Droit fiscal, n°24, 14 juin 2012, p. 332.

LABBEE (X.), *Un droit commun pour le couple*, mai 2007, in n° spécial « Reconstruire la famille », LPA, 20 déc. 2007, n° 254.

LAFORE (R.), *L'égalité en matière de sécurité sociale*, RDSS, 2013, p. 379.

LALLAEMENT (J.), *Les économistes et les pauvres : de Smith à Walras*, Économie politique, 2012, n° 55, p. 43.

LAMBERT (T.) :

- *L'impôt sur la dépense peut-il fonder une politique fiscale ?*, RFFP, mai 2014, n° 126, p. 39.
- *Que reste-t-il des lois du 15 juillet 1914 et du 31 juillet 1917 ?*, RFFP, nov. 2017, n°140, p. 209.

LAMULLE (T.), *Prélèvement à la source et procédures collectives*, Table ronde animée par DEDEURWAERDER (G.), Revue des procédures collectives, n° 4, juil. 2019, doss. 37.

LANDAIS (C.) :

- *Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité ?*, Économie publique, 2003, n°13, p. 18 ;
- *Les hauts revenus en France : 1998-2006*, Paris, School Economics, juin 2007, p. 124.

LARIN (G.) et LATULIPPE (L.), *Les canons de la justice fiscale : évolutions et influences*, RFFP, nov. 2013, n° 124, p. 5.

LATTES (G.), *L'effet du troisième enfant*, Économie et Statistiques, 1981, n°138, p. 69.

LAU (P.) et HERSCHEL (M.-L.), *Quotient familial et situation fiscale des familles*, RFFP, 1986, n°14 p. 79.

LAUFENBURGER (H.):

- *Théorie économique et psychologique des finances publiques*, Sirey, 1956, p. 42.
- *L'impossible réforme fiscale*, Revue de Science financière, 1960, p. 14.

LE CACHEUX (J.), *Pour un système fiscal simplifié et plus équitable*, Regards sur l'actualité, n° 365, novembre 2010, p. 31.

LE CLAINCHE (M.) :

- *La retenue à la source : une « vraie » réforme fiscale ?, Gestion & Finances publiques n° 9/10 sept.-oct. 2015, p. 88.*
- *La stratégie numérique de la DGFIP, RFFP, mai 2016, n° 134, p. 81.*

LE GARREC (G.) ET TOUZE (V.), *Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et année de transition*, Revue d'économie politique, 2018, vol. 128, p. 1199.

LEBARTY (J.), *Les stabilisateurs fiscaux automatiques*, Revue d'économie politique, 1965, vol. 75, n°1 p.73.

LECOMBRE (P.), *Questions financières*, Revue politique et littéraire, 1914, vol. 94, p. 210.

LEFEBVRE (P.), *Discrimination sexuelle dans les dépenses des ménages : survol de la littérature et évidences empiriques pour le Canada*, Revue d'analyse économique, L'Actualité économique, 2006, vol. 82, n°1-2, p. 119.

LEGENDRE (F.) et THIBAULT (F.), *Les concubins et l'impôt sur le revenu en France*, Économie et Statistique, 2007, n° 401, p. 15.

LEI (M.), *Les prélèvements sur recettes, agrément gouvernemental*, RFFP, nov. 2019, n° 148, p. 143.

LEMIERE (S.), *Le partage entre emploi et famille et entre femmes et hommes : Une question de politiques...*, Regards croisés sur l'économie, 2014, n°15, p. 237.

LEPETIT (M.-C.), *Fiscalité : le regard de l'administration fiscale*, Nouvelles Fiscales, 2008, n° 1000, p. 8.

LERMECHIN (H.), WARMOËS (J.), *Mariage, Pacs, concubinage : à chaque âge son statut*, INSEE, 2020, 3 p.

LEROY (M.):

- *L'impôt sur le revenu entre idéologies et justice fiscale : perspectives de sociologie fiscale*, Politiques et Management Public, 1996, n°14, p. 41 ;
- *Sociologie du contribuable et évitement de l'impôt*, Archives Européennes de Sociologie, vol. 44, n° 2, Études critiques, 2003, p. 213 ;
- *Découvrir la sociologie fiscale*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n° 1, p. 94.
- *Observations conclusives : trois leçons de sociologie fiscale*, LPA,12 avril 2007, n° 07418, p. 73 ;
- *Le discours antifiscal à l'épreuve de la sociologie fiscale*, RFFP, nov. 2014, n° 128, p. 241.

LESCURE (G.) et STRAUSS-KAHN (D.), *Pour une réforme du prélèvement social*, Droit social, 1983, p. 245.

LEVOYER (L.):

- *La retenue à la source : technique d'avenir en matière de fiscalité ?, RFFP, 2000, 71 p. 157.*
- *Le recouvrement de l'impôt en question, LPA, 2 nov. 2000, n° 219, p. 4.*

LLAU (P.) *Forces et faiblesses du concept de taux global de prélèvements obligatoires*, Droit social, 1984, p.414.

LOCHAK (D.), *Les droits de l'homme*, Paris, La Découverte, 2018, p. 80.

LOLLIVIER (S.), *La consommation sensible aux variations de revenu, même sur le court terme*, Économie et statistique, 1999, n°324-325, p. 181.

LOUIS (E.) et MARCILLAC (J.) de, *Les aides financières aux familles : à revoir ...*, L'école des parents, 1981, n° 9, p. 24.

LUBIN (J.-J.) :

- « *Patrim usagers* » : *le logiciel qui dérange ?, Revue fiscale du patrimoine*, oct. 2013, n° 10, act. 112 ;
- *Prélèvement à la source : le rôle du notaire*, JCP N, 30 nov. 2018, n° 48, p. 1350.

LUBOCHINSKY (C.), *Adam Smith : Fiscalité : les bons principes*, La tribune de l'été, Cercle des économistes, juil. 2011, p. 22.

LURTON (M.), *Mesurer la pression fiscale*, Regards croisés sur l'économie, 2007, p. 66.

MAGGIULLI (C.), MORS (M.), *Quelques éléments d'analyse de la flat tax*, Reflets et perspectives de la vie économique, 2006, n°3, p. 53.

MAGNIN (E.), *Concurrence fiscale et modèle social dans l'Europe élargie Convergence ou désunion européenne ?, Revue d'études comparatives*, Est-Ouest, 2009, n°40, p. 55.

MALABOUCHÉ (G.) :

- *L'impôt sur le revenu : un mécanisme complexe*, Economie et Statistique, 1991, n° 241, p. 19 ;
- *L'impôt sur le revenu peut-il être réformé ?, RFFP*, 1996, n°54, p. 185.

MALAURIE (P.), *Le couple et le fisc*, Droit de la famille, janv.2011, n°1, ét.1.

MALET (J.-M.), MARTINS (C.), GITTON (F.), *Forte hausse du taux d'activité des femmes en 50 ans*, Brèves d'aval, mars 2013, n° 69, 3 p.

MANGIAVILLANO (A.), *Le caractère excessif de l'impôt*, Revue Droit public, 2014, p. 121.

MARBOT (C.), ROY (D.), *Service à domicile : quel effet des incitations fiscales ?, INSEE analyses*, oct. 2011, n° 1, 4 p.

MARDESSON (D.), *Le couple et l'égalité devant l'impôt sur le revenu*, JCP N, n° 49, déc. 1987, p. 1014.

MARTEL (P.), *L'évolution de l'impôt sur le revenu : quelques réflexions*, LPA, 17 fév. 1999, n° 3402, p. 7.

MARTIAL (A.), *L'argent dans les familles recomposées*, in Dossiers d'études « Allocations familiales », CNAF, n° 29, 2002.

MARTIN (J.-P.), *Imposition cédulaire et imposition unitaire des revenus*, Revue de science et de législation financières, vol. 48, 1956, n° 3, p. 484.

MARTY (C.), *Un impôt juste pour une société juste*, Fondation Copernic, Paris, Syllepse, 2014, p. 76.

MASCLET DE BARBARIN (M.), *Réforme du régime des locations meublées occasionnelles*, LEDIU, fév. 2017, n° 110, p. 1,

MATT (J.-L.), *Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital : premier acte contentieux après l'arrêt de Ruyter*, LPA, 21 sept. 2016, n° 120, p. 11.

MAYAUX (L.), *L'égalité en droit civil*, JCP G, sept. 1992, n° 39, doc. 3611.

MAZEAUD (V.), *La constitutionnalisation du droit au respect de la vie privée*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, juin 2015, n° 48, p. 7.

MECHI (L.), *Du BIT à la politique sociale européenne : les origines d'un modèle*, Le Mouvement sociale, 2013, n° 3, p. 17.

METTE (C.), *Les prélèvements sociaux au régime général*, Retraite et société, 2011, n° 60, p. 22.

MICHALLE (P.), *Mieux répartir l'impôt ? La fiscalité simplifiée, un ambitieux chantier a démarré au Parlement*, RTBF, 6 juin 2021.

MIGNON (E.), *Quotient familial et notion d'enfant recueilli. Laissez venir à moi les petits-enfants*, RJF, 2000, p. 3.

MIRRLESS (J.), *Mirrless Review on tax Reform*, Mirrless Review, Chap. 10, p. 916.

MONEGER (J.), *De la simplification du droit ou du tonneau des Danaïdes*, Loyers et Copropriété, juin 2009, n° 6, p. 2.

MONNIER (J.-M.):

- *L'équivalence fiscale des revenus et la réforme de l'impôt sur le revenu*, RFFP, mars 2000, n°69, p. 147 ;
- *L'impôt sur le revenu, l'emploi des femmes et les inégalités de genre*, Revue Interventions économiques, 2010, n°41, 8 p. ;
- *La justice fiscale entre tensions et débats*, Pouvoirs locaux, 2012, n° 95, p. 53 ;
- *Vers une approche économique de la sécurité fiscale*, RFFP, fév. 2016, n° 133, p. 187.

MOREL (N.), TOUZET (C.), ZEMMOUR (M.), *Fiscal welfare : le rôle des niches socio-fiscales dans la protection sociale en Europe*, Revue française socio-économique, 2020, n°hors-série, p. 181.

MUET (P.-A.), *Rendre notre imposition des revenus plus claire, plus simple et plus juste*, Après-demain, 2014, n°29, p. 6.

MURPHY (R.), *Should Europe adopt the flat tax ?*, European Business Forum, summer 2006, Issue 25, p. 9.

NAVARRO (M.), ZUCMAN (G.), *Quel avenir pour le financement de la protection sociale ?*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n° 1, p.157.

NEGRIN (O.), *Une légende fiscale : la définition de l'impôt de Gaston Jèze*, Revue Droit Public, 2008, n° 1, p. 119.

NIZET (J.-Y.):

- *Contribution sociale généralisée : renouveau d'une taxation proportionnelle sur le revenu ?*, RFFP, 1995, n°51, p. 97 ;
- *Évolution de la CSG et institution de la CRDS : affirmation du renouveau d'une taxation proportionnelle du revenu ?*, RFFP, 1997, n° 60, p. 95.

OLIVA (E.), *Compétitivité de l'impôt, Ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain !*, Pouvoirs 2014, n° 151, p. 99.

OLIVER (F.), *Non déductibilité de la pension alimentaire versée à un enfant mineur en garde alternée : à demi-résidence, demi-avantage fiscal*, Lexbase, Lettre juridique, 1^{er} juil. 2021, n° 871.

ORSONI (G.):

- *Peut-on supprimer l'impôt sur le revenu ?*, RFFP, 1990, n°29, p. 71 ;
- *La réactivité de la gestion, facteur de lisibilité de l'impôt ? (Pour une meilleure lisibilité de l'impôt : quelques pistes)*, RFFP, nov. 2010, n° 112, p. 47 ;
- *La politique fiscale en matière d'impôt sur le revenu Quelle logique ? Quelle perspective ?*, RFFP, mai 2014, n° 126, p. 27 ;
- *Unité et dualisme de l'impôt sur le revenu*, RFFP, 1^{er} nov. 2017, n° 140, p. 223.

PACCIANUS (A.), *Le prélèvement à la source vu par un comptable public*, RFFP, fév. 2020, n° 149, p. 37.

PANDO (A.):

- *La DGI poursuit sa course au rendement de l'impôt*, LPA, 25 juin 2007, n° 12601, p. 3 ;
- *Fiscalité des ménages : les propositions de réforme du Gouvernement*, LPA, 12 juin 2014, n° 11705, p. 4 ;
- *Quelle simplification fiscale ?*, LPA, 22 août 2014, p. 4 ;
- *Contribution exceptionnelle sur les hauts revenus : une rétroactivité partiellement censurée*, LPA, 16 déc. 2014, n° 25006, p. 4 ;
- *Le chantier du prélèvement à la source est lancé*, LPA, 6 juil. 2015, n° 13302, p. 3 ;
Prélèvement à la source sur le revenu : point d'étape de Bercy, LPA, 4 mai 2016, n° 08901, p. 4 ;
- *Fiscalité du capital : premier bilan des réformes IFI et PFU*, LPA, 20 déc. 2019, n° 148, p. 7 ;
- *Impôt sur le revenu : le mariage ne profite pas à tous les couples*, LPA, 17 janv. 2020, n° 151, p. 4.

PARENT (J.), *Impôt progressif, matière fiscale et croissance économique*, Revue de Science et de Législation financières, 1956, p. 408.

PELLAS (J.- R.),

- *Les impôts affectés, quelle légitimité ?*, RFFP, n° 123, sept. 2013, p. 115 ;
- *La sécurité fiscale : quels enjeux juridiques ?*, RFFP, avril 2015, n° 130, p. 7 ;
- *La notion d'impôt dans la Revue Française de Finances Publiques (1983-2017)*, RFFP, mai 2018, n° 142, p. 291.

PELLET (R.) :

- *Étatisation, fiscalisation et budgétisation de la Sécurité sociale*, Droit social, 1995, p. 296 ;
- *La fusion de l'impôt sur le revenu (IR) et de la contribution sociale généralisée (CSG), Brève synthèse de thèses opposées*, RFFP, nov. 2016, n° 136, p. 199.

PEREZ (R.) et WOLF (M.), *Retenue à la source : le choc de simplification à l'épreuve du conservatisme administratif*, Terra Nova, 22 mai 2015, 22 p.

PERIN-DUREAU (A.):

- *Le principe de sécurité juridique et le droit fiscal, Titre VII, n°5 « La sécurité juridique »*, Publication Conseil Constitutionnel, oct. 2020, p. 52 ;
- *La fiscalité des relations de travail (ou l'art de manier la carotte et le bâton)*, JCP E, 8 avril 2021, n° 14, p. 1189.

PERIVIER (H.), *Les mesures fiscales d'incitation au travail*, Rev. OFCE, 2003, n° 87, p. 281.

PERIVIER (H.), RACHEL SILVERA (R.), *Pour ou contre l'imposition séparée ? Autour du livre Pour une révolution fiscale, de Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez*, Travail, genre et sociétés 2012, n° 27, p. 147.

PERROTIN (F.),

- *Nouvelles conjugalités et fiscalité*, LPA, 21 mai 2010, n°101, p.8 ;
- *Action de la DGFIP : le bilan 2010*, LPA, 31 août 2011, n° 17303, p. 3 ;
- *Menace sur le quotient familial ?*, LPA, 23 janv. 2012, n° 1602, p. 6 ;
- *Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : un avis réservé du Conseil des prélèvements obligatoires*, LPA 23 févr. 2012, n° 03902, p. 3 ;
- *Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ?*, LPA, 25 février, 2015, n°40, p. 4 ;
- *Report de la retenue à la source*, LPA, 27 nov. 2017, n°236, p. 4 ;
- *Quel avenir pour la retenue à la source ?*, LPA, 13 déc. 2017, n° 130, p. 4 ;
- *Focus sur la réforme de la CSG*, LPA, 11 oct. 2017, n° 130, p. 4.
- *Affaire de Ruyter : dernier acte ?*, LPA, 20 juin 2019, n° 145, p. 4 ;
- *Bilan du prélèvement à la source*, LPA, 24 oct. 2019, n° 148, p. 4 ;
- *Impôts et recettes fiscales*, LPA, 27 avril 2020, n° 153, p. 3 ;
- *L'évolution des dépenses fiscales*, LPA, 25 janv. 2021, n° 154, p. 4.

PEZET (F.), *Le caractère confiscatoire de l'impôt et les exigences constitutionnelles françaises*, Droit fiscal, 30 mai 2013, n° 22, p. 300.

PFISTER (C.), *Fiscalité de l'épargne et choix de portefeuille des ménages français*, Revue d'économie financière, 2018, n° 131, p. 61.

PHILIP (L.), *La décision du 29 décembre 1990 du Conseil constitutionnel sur la contribution sociale généralisée et la notion d'impôt*, Droit fiscal, 1991, n° 14, p. 100012 ;

PHILIPPE (E.), *Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : précisions administratives sur le report au 1^{er} janvier 2019*, Droit fiscal, 13 juil. 2017, n° 28, act. 417.

PICHET (E.):

- *Contribution à une théorie de la dépense fiscale, pour la réforme du système français des « niches fiscales »*, Droit fiscal, 5 avril 2012, n° 14, p. 242 ;
- *Projet de loi de finances pour 2014, situation budgétaire et prémisses d'une fiscalité environnementale cohérente*, Droit fiscal, 24 oct. 2013, n° 43-44, p. 490 ;
- *Théorie générale des dépenses socio-fiscales et propositions de refonte du système français des « niches » fiscales*, Droit fiscal, 8 sept. 2016, n° 36, p. 457 ;
- *Fiscalité des personnes : chronique de l'année 2016*, Droit fiscal, 2 mars 2017, n° 9, p. 176.
- *La doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat à l'épreuve des réalités sociales*, Droit fiscal, 24 janv. 2019, n° 4, p. 119.

PINAUD (J.), *Les gaspillages officiels et les économies possibles*, Revue socialiste, n° 9, Sep. 1885, p. 801.

PLUYETTE (G.), *Rapport, Jurisprudence- Mariages*, Gaz. Pal., 22 mars 2007, n° 322005, p. 10.

POULNAIS (M.), *Réflexions sur l'état du droit positif en matière de concubinage*, JCP G, 1973, I, p. 2574 ;

PRETOT (X.):

- *La notion de cotisation se de Sécurité sociale*, Droit social, 1993, p.516 ;
- *Le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu revêt-il un caractère constitutionnel ?*, Droit social, 1993, n° 9/10, p. 790 ;
- *Du bon usage du pouvoir normatif en matière d'assiette et de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale*, Droit social, 2009, p. 323.

QUILICI (S.), *Les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine sont des cotisations sociales au sens du droit de l'UE*, Droit fiscal, 2015, n° 10, act. 124.

QUINTANE (G.), *Les rébellions fiscales des nouveaux privilégiés*, RFFP, fév. 2019, n° 145, p. 173.

RABIER (R.), *Les familles monoparentales, souvent en situation de précarité*, INSEE analyses, oct. 2014, 4 p.

RACINE (P.-F.), *Réflexion sur la notion de revenu*, Bull. Francis Lefebvre, 1984, p. 67.

REBOURG (M.) :

- *La notion d'enfant à charge dans les familles recomposées*, RDSS, 1998, p. 402 ;
- *Familles recomposées et liens interpersonnels*, JCP N, 10 mai 2013, n°19, p. 112.

RESCHOVSKY (A.), *La réforme fiscale aux États-Unis*, trad. LAVERGNE (P.) Politiques et Management Public, 1990, vol.8, n°2, p. 65.

RIBES (D.), *Le principe constitutionnel d'égalité fiscale*, Revue juridique de l'économie publique, n° 650, fév. 2008, ét. 2.

RICARDO (D.), *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, 1847, trad. par CONSTANCIO (P.) ET FONTEYRAUD (A.), Paris, Flammarion, 1977, p.148.

RICHARDSSON (G.), *Determinants of Tax Evasion : A Cross-Country Investigation*, Journal of International Accounting, Auditing and Taxation, 15, 2006, p. 150.

ROCHE (D.) :

- *L'agonie des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine des ressortissants communautaires*, Revue fiscale du patrimoine, nov. 2015, n° 11, ét. 23 ;
- *La fiscalité des particuliers dans la loi de finances 2018*, JCPN, 5 janv. 2018, n° 1, act. 100.

RODIERE (R.), *Le ménage de fait devant la loi française*, RTD civ., 1959 p. 456.

ROSA (A.), *Les différents projets de Caillaux, RFFP, nov. 2017, n° 140, p. 197.*

ROY (D.):

- *Tout ce qui est à moi est à toi ?, Mise en commun des revenus et transferts d'argent dans le couple*, Terrain, 2005, n° 45, p. 41 ;
- *L'argent du « ménage », qui paie quoi ?, Travail, genre et sociétés*, 2006, n° 15, p. 101.

RUBELLIN-DEVICHI (J.), *La condition juridique de la famille de fait en France*, JCP G, 7 mai 1986, n° 19, doc. 3241.

SALIN (P.) :

- *Politique fiscale - Contre la progressivité*, Droit fiscal, 5 avril 2012, n° 14, p. 247 ;
- *Contre l'impôt ou de quelques raisons de diminuer la fiscalité*, Pouvoirs, 2014, n°151, p.47.

SAUVY (A.), *L'enfant et la famille devant l'impôt*, 1947, n°2, p. 31.

SEKERLER RICHIARDI (P.), SIGOT (N.), *William Stanley Jevons et la « réforme sociale » : une théorie du bien-être sans postérité*, Cahiers d'économie Politique, 2013, n° 64, p. 221.

SERIAUX (A.), *La notion juridique de patrimoine*, RTD Civ., 1994, p.801.

SERVANS (J.-N.), *Le piège de la TVA : injuste, indolore et non consentie*, Génération libre, mars 2015.

SERVIERE (S.-F.), *Coût du prélèvement à la source pour les entreprises : 1,2 milliard d'euros ?, IFRAP*, 19 oct. 2017.

SILANT (C.), *L'impôt, l'endettement ou l'austérité ? Les économistes français et les finances publiques après la guerre de 1870-1871*, Économie politique, 2014, n°61, p.39.

SINGLY (F.), *Fortune et infortune de la femme mariée. Sociologie de la vie conjugale*, Paris, PUF, 1997, cop. 1987, p. 178.

SORENSEN (P.-B.),

- *From the global income tax to the dual income tax : Recent tax reforms in the Nordic countries*, University of Copenhagen, Economic Policy Research Unit, International Tax and Public Finance 1, 1994, p. 57 ;
- *Dual Income Taxation : Why and How ?, CESifo Working Paper*, n° 1551, Public Finance, sept. 2005 ;
- *Dual income taxes. A Nordic tax system*, in « Tax Reforms in Open Economics », Edward Elgar, 2010, p. 78.

SPENGEL (G.), WIEGARD (W.), *Dual income tax : A pragmatic reform alternative for Germany*, ifo DICE Report, 2004, vol. 2, issue 03, p. 15.

SPIRE (A.), *L'inégalité devant l'impôt : Différences sociales et ordre fiscal dans la France des Trente Glorieuses*, Revue d'histoire moderne et contemporaine, n°56, avril-juin 2009, p. 78.

STERDYNIAK (H.):

- *Pour défendre le quotient familial*, Économie et Statistique, 1992, n°256, p. 5 ;
- *Contre l'individualisation des droits sociaux*, Revue de l'OFCE, 2004, n°112, p. 420 ;
- *La fiscalité française, un chef-d'œuvre en péril ?*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n° 1, p. 69 ;
- *Faut-il remettre en cause la politique familiale française ?*, Revue de l'OFCE, janv. 2011, n°116, p. 12 ;
- *France : vers un système fiscal plus progressif ?*, Droit fiscal, 2012, n°14, p. 246 ;
- *Réactions aux décisions du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012*, Blog de OFCE, 8 janv. 2013 ;
- *La grande réforme fiscale, un mythe français*, Revue de l'OFCE, 2015, n° 139, p. 327.

SULLEROT (E.):

- *Évolution sociologique de la Famille et inadaptation du système fiscal*, in n° spécial « La famille et l'impôt », RFFP, 1986, n° 14, p. 7 ;
- *Mariage ou union libre : avantages et désavantages en matière fiscale*, Bull. Lefebvre, mai 1986, p. 263.

TABUTEAU (D.), La protection universelle maladie (PUMA) : une rationalisation inachevée du financement de la sécurité sociale (seconde partie), RDSS, 2016, p. 131.

TALMY (R.), *Histoire du mouvement familial en France (1896-1939)*, Union Nationale des Caisses d'Allocations familiales, 1962, t. 1, p. 63 et s.

THERY (I.), *Couple, filiation et parenté aujourd'hui, Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée*, Paris, Odile Jacob, 1998 p.72.

TINLOT (G.), *Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : quelles évolutions du rôle de l'employeur public ? Le cas de la ville de Paris*, RFFP, fév. 2020, n°149, p. 53.

TIRAD (M.):

- *Pour une autre approche du principe de progressivité de l'impôt : à propos de la loi TEPA*, Droit fiscal, 19 nov. 2009, n° 47, p. 545.
- *Réforme de la fiscalité du patrimoine : la remise en cause de la progressivité du système fiscal se confirme*, LPA, 12 juil. 2011, n° 13705, p. 4.

TOUZE (V.):

- *Prélever à la source l'impôt sur le revenu : une réforme compliquée et coûteuse*, Blog de l'OFCE, 15 sept. 2015 ;
- *Impôt sur le revenu et prélèvement à la source : les enjeux du débat*, L'économie française, 2017, p. 78.

TOUZERY (M.), *Les origines de l'impôt sur le revenu en France : de la monarchie aux républicains radicaux (XVIIIe-XIXe siècles)*, Revue belge de Philologie et d'Histoire, 1997, p.1027.

TROTABAS (L.), *Essai sur le droit fiscal*, Revue de science et de législation financières, 1928, p. 201; *Les rapports du droit fiscal et du droit privé*, Dalloz heb., 1926, chron., p. 29.

TRUCHY (H.), *Le système des impôts directs d'État en France*, Revue d'économie politique, t. 15, 1901, p. 469.

URY (D.), *La discréption fiscale, une obligation déontologique majeure dans le contexte de la mise en place du prélèvement à la source*, Gestion & Finances Publiques, 2017, n° 1, p. 82.

VACHET (G.), *La contribution sociale généralisée*, Dalloz, 1991, p. 296.

VALENDUC (C.), *Une flat tax en Belgique ? Quelques éclairages sur les principes et les conséquences d'une telle réforme*, Reflets et perspectives de la vie économique, 2006, Tome XLV, p. 63.

VAN DE WALLE (E.), *La fécondité française au XIXe siècle*, Communications, 1986, n°44, p. 35.

VAPAILLE (L.), *L'imposition des revenus de la famille en droit français : un traitement à géométrie variable*, REIDF, 2018, n°2, p. 219.

VIESSANT (C.), *Ressources à caractère fiscal et autonomie financière de l'Union européenne*, LPA, 19 avril 2007, n° 7906, p. 39.

WOLF (M.):

- *Recouvrement de l'impôt sur le revenu : actualité de la retenue à la source*, Droit fiscal, 14 nov. 2013, n° 46, p. 507 ;
- *La retenue à la source, une avancée sociale gagnante pour tous*, Après-demain, 2014, n° 29, p. 9 ;
- *Le paiement de l'IR en temps réel : une chance de modernisation de nos finances publiques à ne pas gâcher*, RFFP, sept. 2016, n° 135, p. 257
- *Le prélèvement à la source de l'IR 2018 : un aboutissement ou une étape ?*, RFFP, fév. 2020, n° 149, p. 69

ZUCMAN (G.), *Taux marginaux et taux moyens*, Regards croisés sur l'économie, 2007, n° 1, p. 133.

VI. RAPPORTS

• **Rapports parlementaires**

BOCQUET (E.), *Rapport n°673 fait au nom de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales*, t. 1, 1^{er} juil. 2012, 860 p.

CHARPY (C.) ET DUBERTRET (J.), *Les relations financières entre l'État et la Sécurité sociale*, mars. 2019, 34 p.

COUDE DU FORESTO (Y.), *Rapport général n°39 sur le projet de loi de finances pour 1974*, art. 2n, t. 2, annexe au PV de la séance du 21 nov. 1973, 1973-1974, 154 p.

COUTELLE (C.), *Rapport d'information n°1875 sur la question des femmes et du système fiscal*, 2014, 95 p.

DUFREGNE (J.-P.), *Rapport d'information n°1699 sur la proposition de loi visant la justice fiscale par le rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune et le renforcement de la progressivité de l'impôt sur le revenu*, 2019, 97 p.

GIRAUD (J.), *Rapport n° 235 sur le projet de loi de finances pour 2018*, 212 p.

GAUTHIER (G.), *Rapport d'information n°388 sur l'activité de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes pour l'année*, 13 juin 2006, 300 p.

GUILLAUME (H.), OHIER (M.), *Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, juin 2011, 356 p.

MARINI (P.):

- *Rapport d'information n°483 sur la concurrence fiscale en Europe*, 1999, 213 p. ;
- *Rapport d'information n° 55 sur les prélèvements obligatoires et leur évolution*, 2003, 103 p. ;
- *Rapport d'information n° 60, Quels changements d'assiette pour les prélèvements fiscaux et sociaux ?*, tome I, oct. 2007, 93 p. ;
- *Rapport d'information, n° 263, La recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat*, janv. 2014, 178 p.

MIGAUD (D.):

- *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Paris, France, Assemblée nationale, 2007, n° 3779, 282 p. ;
- *Maitriser la dépense fiscale pour un impôt plus juste et plus efficace*, Paris, France, Assemblée nationale, juin 2008, 15 p.

MONTGOLFIER (A.) de :

- *Audition conjointe du mercredi 5 oct. 2016 de CARON (B.), ROUX de BÉZIEUX (G.), THIARD (P.-E.), sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, octobre 2016, 16 p. ;*
- *Le prélèvement à la source : un choc de complexité, Rapport d'information n°98 sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, 2 novembre 2016, 244 p.*
- *Évaluation de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU), octobre 2019, 40 p.*

PERET (R.), *Rapport au nom de la commission du budget, n°3323*, Paris, France, Assemblée nationale, 27 mai 1917, 789 p.

RABAULT (V.):

- *Rapport parlementaire d'information n°2922 préalable au débat d'orientation des finances publiques, 1^{er} juil. 2015, 113 p. ;*
- *Rapport au parlement en application de l'article 76 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, République française, 2016, 415 p. ;*
- *Examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2017, art. 38., Octobre 2016, 461 p.*

SCELLIER (F.), LE BOUILLONNEC (J.-Y.), *Rapport d'information n°1088 sur l'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif*, 2008, 57 p.

WARSMANN (J.-L.), *Rapport d'information n°1978 sur l'optimisation de la dépense publique*, Paris, France, Assemblée nationale, 14 oct. 2009, 207 p.

• Rapports gouvernementaux

AUVIGNE (F.), BEBEAR (C.) ET VIRICELLE (R.), *Les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, Paris, France, La documentation française, mars 2007, 183 p.

CHAMPSAUR (P.), BERT (T.), *Mission 2003 : construire ensemble le service public de demain, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*, La Documentation française, janv. 2000, 353 p.

COURSON (C.) de et LÉONARD (G.), *Les fraudes et les pratiques abusives*, Paris, La Documentation française, 1996, 485 p.

FOUQUET (O.), *Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche*, 23 juin 2008, 70 p.

JEANNET (A.), *Pour une clarification du bulletin de paie*, Rapport au ministère du travail, 27 juillet 2015, 85 p.

LABARTHE (J.), LELIEVRE (M.) (dir.), *Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution*, Paris, DRESS, coll. Études et statistiques, déc. 2014, 146 p.

LEFEBVRE (D.), AUVIGNE (F.), *Rapport au gouvernement sur la fiscalité des ménages*, Paris, France, La documentation française, avril 2014, 55 p.

LEMIERE (S.), *L'accès à l'emploi des femmes : une question de politiques...*, rapport pour le ministre des droits des femmes, déc. 2013, 179 p.

MINISTERE DES FINANCES ET DES AFFAIRES ECONOMIQUES : *Les finances de guerre des États-Unis*, Bulletin de Statistique et de Législation comparée, 1920, 980 p. ; *Étude sur les allègements fiscaux en faveur de la famille, insérés dans la loi de finances de 1946, 1947* ; *Rapport général du groupe d'études fiscales*, Paris, France, Imprimerie nationale, 1959, 127 p.

RIPERT (J.), *Assiette des charges sociales et industries de main d'œuvre*, Rapport au Premier ministre, Commissariat général du Plan, 1977, 219 p.

• **Rapports des organismes institutionnels**

AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE, *Lutte contre la fraude au prélèvement social*, janv. 2021, 4 p.

BIGOT (R.), DAUDEY (É.), MULLER (J.) ET OSIER (G.), *Les classes moyennes sont-elles perdantes ou gagnantes dans la redistribution socio-fiscale ?*, Cahiers de Recherche, Credoc, déc. 2012, 88 p.

BOURGUIGNON (F.), BUREAU (D.), FITOUSSI (J.-P.), MAAREK (G.). *L'architecture des prélèvements en France : états des lieux et voies de réforme*, Conseil d'analyse économique, Paris, France, la Documentation française, 1999, 143 p.

CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE :

- GODET (M.), SULLEROT (E.), *La famille : une affaire publique*, Paris, la Documentation française, 468 p. ;
- SAINT-ÉTIENNE (C.), LE CACHEUX (J.), *Croissance équitable et concurrence fiscale*, 2005, 336 p.

CONSEIL D'ETAT, *Rapport public 1996 sur le principe d'égalité*, Paris, La Documentation française, 1997, 509 p.

CONSEIL DES IMPOTS :

- *L'impôt sur le revenu : quatrième rapport au président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 1979, 285 p. ;
- *L'impôt sur le revenu : onzième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 1990, 564 p. ;
- *Rapport sur la fiscalité et la vie des entreprises, treizième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 1994, 189 p. ;
- *La contribution sociale généralisée, seizième rapport au Président de la République*, Paris, France, la Documentation française, 1995, 285 p. ;
- *L'imposition des revenus : dix-huitième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2000, 217 p. ;
- *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale. Vingtième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2002, 293 p. ;
- *Fiscalité dérogatoire pour un réexamen des dépenses fiscales, Vingt et unième rapport au Président de la République*, Paris, France, Direction des journaux officiels, 2003, 324 p.

CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES :

- *Entreprises et « niches » fiscales et sociales. Des dispositifs dérogatoires nombreux*, Paris, La Documentation française, 2010, 372 p. ;
- *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, Paris, La Documentation française, mai 2011, 411 p. ;
- *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Paris, France, la Documentation française, 2012, p. 40, *Rapports particuliers*, 677 p. ;
- *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?*, Paris, France, la Documentation française, 2015, 240 p. ;
- *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*, Paris, La Documentation française, 2018, 837 p.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL :

- BOUTBIEN (L.), *Rapport sur les problèmes posés par le mode de calcul des cotisations de Sécurité sociale notamment au regard des industries de main d'œuvre*. Rapport du Conseil économique et social, France archives, 1974, 48 p. ;
- SULLEROT (E.), *Le statut matrimonial : ses conséquences juridiques, fiscales et sociales*, Conseil économique et social, 31 janv. 1984, n° 19970205/59 et 19970205/60, 86 p. ;
- BASSET (C.), *L'obligation alimentaire : des formes de solidarités à réinventer*, Conseil économique et social, mai 2008, 106 p.

COUR DES COMPTES :

- *Rapport sur le projet de loi de règlement du Budget 1979*, déc. 1979, 312 p. ;
- *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1987*, déc. 1988, 345 p. ;
- *Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1988*, nov. 1989, 301 p. ;
- *Rapport sur la Sécurité Sociale*, chap. VIII, Recouvrement, 2001, 535 p. ;
- *Rapport public annuel 2012*, t. 2, févr. 2012, 442 p. ;
- *Sécurité sociale 2012, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2012*, sept. 2012, 576 p. ;
- *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*, 20 juil. 2016, 273 p. ;
- *Le budget de l'État en 2018 (résultats et gestion)*, mai 2018, 262 p. ;
- *La fraude aux prélèvements obligatoires*, 2019, 201 p. ;
- *Sécurité sociale 2019, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2019*, oct. 2019, 458 p. ;
- LABOUREIX (J.-P), *Les comptes de la sécurité sociale, résultats 2019 et prévision 2020*, Rapport, juin 2020, 193 p.
- *Le budget de l'État en 2020 (résultats et gestion)*, janv. 2021, 214 p.

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES, *Les impôts de la Confédération, des cantons et des communes : aperçu du système fiscal suisse*, Berne, 2017, 50 p.

DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES :

- *Modélisation Ines, simulations de CSG progressive*, oct. 2014, 9 p. ;
- *Pour financer la protection sociale, deux Français sur trois sont favorables à des prélèvements progressifs*, Etudes et Résultats, nov. 2019, n°1092, 3 p.

DIRECTION GENERALE DES CONTRIBUTIONS DIRECTES, *Étude d'un nouveau mode de calcul de l'IGR tendant à favoriser les familles nombreuses*, 1^{re} div., 1^{er} bureau, 20 sept. 1944, 318 p.

DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES, *Cahier statistiques 2020*, 2020, 66 p.

FRANCE STRATEGIE, *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital*, 2^e rapport, oct. 2020, 196 p.

GIRAUD (J.), *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018*, n° 1395, 123 p.

HAUT CONSEIL A LA FAMILLE, *Architecture des aides aux familles : Quelles évolutions pour les 15 prochaines années ?*, 2011, 71 p.

HAUT CONSEIL A LA FAMILLE, *Architecture des aides aux familles : Quelles évolutions pour les 15 prochaines années ?*, 2011, annexe III-2.

HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE :

- *Rapport d'étape sur la diversification et la clarification du financement des régimes de protection sociale*, juin 2013, 181 p. ;
- *La sécurité sociale 2014*, 2014, 673 p. ;
- *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, 8 juin 2015, 381 p. ;
- *Analyse comparée des modes de financement de la protection sociale en Europe*, rapport 2014, 237 p. ;
- *État des lieux du financement de la protection sociale*, t. I, mai 2019, 38 p. ;
- *Évolution de la structure des recettes finançant la protection sociale*, fév. 2021, 9 p.

INSPECTION GENERALE DES FINANCES :

- *Rapport sur l'amélioration de l'assiette et du recouvrement des impôts*, SAEF, 4A01, 1921, 131 p. ;
- *Mission d'analyse comparative des administrations fiscales*, mars 1999, 153 p.

INSPECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES :

- FUZEAU (M.), RUAT (L.), TARDIVO (R.), BLONDE (V.), *Audit sur les conditions de mise en œuvre du prélèvement à la source*, sept. 2017, n°2017-M-046, 612 p. ;
- LEPINE (J.-L.), *Mission d'analyse comparative des administrations fiscales*, Rapport de synthèse n°98-M-041-11, mars 1999, 409 p.

INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES, *L'emploi des femmes depuis 1960*, mai 2018, n°03-2018, 30 p.

INSTITUT DES POLITIQUES PUBLIQUES, BOZIO (A), DAUVERGNE (R.), FABRE (B.), GOUPILLE (J.) MESLIN (O.), *Fiscalité et redistribution en France, 1997-2012*, mars 2012, 126 p.

INSTITUT MONTAIGNE, *Taxes de production : préservons les entreprises dans les territoires*, oct. 2019, 72 p.

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES :

- MARTIN (H.), *Calculer le niveau de vie d'un ménage : une ou plusieurs échelles d'équivalence ?*, Économie et Statistique, INSEE, mars 2017, 148 p. ;
- ANDRE (A.) et SIREYJOL (A.), *Imposition des couples et des familles : effets budgétaires et redistributifs de l'impôt sur le revenu*, INSEE analyses, nov. 2019, n°G2019/10, 55 p. ;
- PAQUIER (F.), SICSIC (M.) *Effets des réformes 2018 de la fiscalité du capital des ménages sur les inégalités de niveau de vie en France*, INSEE, sept. 2020, 32 p.

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (OCDE) :

- *Vers un système fiscal plus efficient*, 2007, n° 8, 119 p. ;
- *La réforme fiscale au service de l'efficience et de l'équité*, Études économiques de l'OCDE, Canada, 2008, n° 11, 114 p. ;
- *Études économiques de l'OCDE France*, Synthèse, mars 2015, 18 p. ;
- *Édifier une culture fiscale, du civisme et de citoyenneté*, 2015, 210 p. ;
- *Atteindre l'égalité femmes-hommes : Un combat difficile*, fév. 2018, 67 p. ;

• Autres rapports

SERVAL AND CO. GUIDE, *The art of information: La fiscalité de Singapour*, 2013, 51 p.

TAJ, *Etude de l'impact, pour les entreprises du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*, 28 juin 2017, 49 p.

TMF Group Rapport, *Accounting & tax: The global and local complexities holding multinationals to account*, Global Business Complexity Index 2020, 22 p.

VII. DOSSIERS ET COMMUNIQUES DE PRESSE

COMMISSION DES FINANCES, *Prélèvement à la source : adoption des dispositions réglementaires*, communiqué du 19 juil. 2017, Droit fiscal, n° 30-35, 27 juil. 2017, act. 411, p. 3.

CONSEIL DES MINISTRES :

- *Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu dès 2018 ?*, communiqué du 17 juin 2015, Les Nouvelles Fiscales, 2015, n°1160 ; Lamy fiscal, 2015, n°6289 ;
- *Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : précisions du Gouvernement*, compte rendu, 3 août 2016, dossier de presse, JCP E, 15 sept. 2016, act. 735.

DARMANIN (G.):

- *Finie la déclaration de revenus pour 12 millions de foyers fiscaux !*, interview, Lepoint.fr, 22 juil. 2019 ;
- *Le ministre de l'Action et des Comptes publics*, interview sur France Inter, 24 sept. 2019.

DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES :

- *Tout savoir sur le prélèvement à la source*, service RH, Communiqué de janv. 2018, p.4 ;
- *Déclaration Sociale Nominative et fonction publique*, Communiqué du 28 mai 2019, 49 p.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, Communiqué du 18 avril 2013,
JCPN, n° 17, 26 avril 2013, act. 516.

SAPIN (M.) ET ECKERT (C.) :

- *Point d'étape sur la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*,
Dossier de presse, mars 2016, 20 p., Defrénois, 15 avril 2016, n° 07, p. 363 ;
- *2^e point d'étape sur la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu*,
Dossier de presse, juil. 2016, 28 p.

SONKIN (M.-C.), *Comment prévenir les pièges de la retenue à la source*, les Echos, 21 octobre 2016, 3 p.

SYNDICATS SOLIDAIRES FINANCES PUBLIQUES :

- *Solidaires-Finances publiques juge le prélèvement à la source « difficile à mettre en œuvre »*, Communiqué de presse du 6 juin 2015, Liaisons sociales Quotidien - L'actualité, n° 16849, Section Acteurs, débats, événements, 9 juin 2015 ;
- *Prélèvement à la source : trois syndicats prédisent un « accident industriel » dans les services des impôts*, Communiqué de presse du 14 avril 2017, Liaisons sociales Quotidien, L'actualité, n° 17309, Section Acteurs, débats, événements, 18 avril 2017.

VIII. CONFÉRENCES

GRJEBINE (T.), *La politique fiscale, mal orientée par la macroéconomie actuelle ?*, in
« Conférence de l'économie mondiale 2019 », Centre d'études prospectives et d'informations internationales, 12 sept. 2018.

WOLF (M.), *La retenue à la source : l'utilité d'une réforme attendue ?*, Conférence du 5 mars 2016 à Aix-en-Provence.

IX. SITES INTERNET

Assemblée nationale : www.assemblee-nationale.fr

Bulletin officiel des finances publiques-impôts : www.bofip.impots.gouv.fr

Conseil Constitutionnel : www.conseil-constitutionnel.fr

Conseil d'analyse économique : www.cae-eco.fr

Conseil d'Etat : www.conseil-etat.fr

Cour des comptes : www.ccomptes.fr/fr

Direction générale des finances publiques : www.impots.gouv.fr

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) : www.insee.fr

Légifrance : www.legifrance.gouv.fr

Médias :

- Le Parisien : www.leparisien.fr
- Les Echos : www.lesechos.fr
- Le Point : www.lepoint.fr
- France Inter : www.franceinter.fr

Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) : www.ofce.sciences-po.fr

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : www.oecd.org/fr

Sénat : www.senat.fr

Vie publique : www.vie-publique.fr

TABLE DES LOIS, DÉCRETS, ORDONNANCES ET RÈGLEMENTS

I. LOIS

Loi du 15 juillet 1914 créant l'impôt général sur le revenu, JORF 18 juillet 1914, p. 6449.

Loi du 26 décembre 1914 portant sur les crédits provisoires pour le 1^{er} semestre de 1915, JORF du 28 décembre 1914, p. 9392.

Loi du 30 décembre 1916 portant sur le premier exercice 1917, JORF du 31 décembre 1916, p. 11208.

Loi du 31 juillet 1917 créant des impôts cédulaires, applicables à partir de l'imposition des revenus de 1917, introduisant ainsi un système d'imposition mixte alliant l'imposition cédulaire à l'imposition générale et progressive, JORF 3 août 1917, p. 5975.

Loi du 24 juin 1918, portant ouverture de crédits provisoires accordés au budget 1918, JORF du 25 juin 1918, p. 1517.

Loi du 25 juin 1920 portant création de nouvelles ressources fiscales, JORF du 26 juin 1920, p. 1017.

Loi du 22 mars 1924 portant sur la nouvelle réforme fiscale, JORF 25 mars 1924, p. 1011.

Loi du 6 juillet 1934 relative à la réforme fiscale en matière d'impôts cédulaires, de taxes accessoires et d'impôts sur le revenu JORF 8 juillet 1934, p. 7267.

Loi n° 45-0195 du 31 décembre 1945 portant fixation du budget général pour l'exercice 1946, JORF n°0001 du 1^{er} janvier 1946, p. 1455.

Loi n°46-1835 du 22 août 1946 fixant le régime des prestations familiales, JORF 23 août 1946, p. 7846.

Loi n° 46-2914 du 23 décembre 1946 portant les dépenses du budget ordinaire pour le premier trimestre de l'exercice 1947, JORF n°300 du 24 décembre 1946, p. 10842.

Loi n° 54-404 du 10 avril 1954 portant réforme fiscale, JORF du 11 avril 1954, p. 4509.

Loi n° 52-401 du 14 avril 1952 de finances pour l'exercice 1952, JO 15 avril 1952 p. 835.

Loi n°59-1472 du 28 décembre 1959 instituant un impôt annuel unique sur les revenus des personnes physiques, loi de finances pour 1960, JORF 29 décembre 1959, p. 12460.

Loi n° 61-89 du 25 janvier 1961 relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille, JORF 27 janvier 1961, p. 982.

Le prélèvement à la source des impôts sur les revenus

Loi n°65-997 du 29 novembre 1965 portant loi de finances pour 1966, JORF du 30 novembre 1965, p. 10539.

Loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires, JORF du 7 janvier 1966, p. 102.

Loi n°69-1160 du 24 décembre 1969 de finances rectificative pour 1969, JORF du 27 décembre 1969.

Loi n° 70-459 du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale, JORF n°129 du 5 juin 1970, p. 5226.

Loi n° 71-505 du 29 juin 1971 portant institution d'un système de paiement mensuel de l'impôt sur le revenu, JORF du 1 juillet 1971, p. 6354.

Loi n°74-1094 du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les Français et instituant une compensation entre régimes de base de sécurité sociale obligatoires, JORF du 26 décembre 1974, p. 13020.

Loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979, JORF du 30 décembre 1978, p. 6380.

Loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 de finances pour 1980, JORF n°0016 du 19 janvier 1980, p. 146.

Loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 de finances pour 1982, JORF n°306 du 31 décembre 1981, p. 3609.

Loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982 de finances pour 1983, JORF n°303 du 30 décembre 1982, p. 3871.

Loi n°83-634 du 13 juillet 1983, JORF 14 juillet 1983, p. 2174.

Loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 de finances pour 1984, JORF du 30 décembre 1983, p. 228.

Loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987, JORF n° 0303 du 31 décembre 1986, p. 15814.

Loi n° 89-936 du 29 décembre 1989 de finances rectificative pour 1989, JORF du 30 décembre 1989, p. 16410.

Loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991, JORF n°303 du 30 décembre 1990, p. 16609.

Loi n° 93-859 du 22 juin 1993 de finances rectificative pour 1993, JORF n°143 du 23 juin 1993, p. 8811.

Loi n°94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, JORF n°172 du 27 juillet 1994, p. 10815.

Loi n° 95-1348 du 30 décembre 1995 autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale, JORF n°304 du 31 décembre 1995, p. 19030.

Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale, JORF n°46 du 23 février 1996, p. 2911.

Loi n° 96-660 relative à l'entreprise nationale France-Télécom, JO n° 174 du 27 juillet 1996, p. 11398.

Loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 pour le financement de la sécurité sociale pour 1997, JO n° 303 du 29 décembre 1996.

Loi n°97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite, JORF n°72 du 26 mars 1997, p. 4650.

Loi organique n° 97-1074 du 22 novembre 1997 relative à la fiscalité applicable en Polynésie française, JO 25 novembre 1997, p. 17020.

Loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 de financement de la sécurité sociale pour 1997, JORF n°303 du 29 décembre 1996, p. 19380.

Loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998, JORF n°303 du 31 décembre 1997, p. 19264.

Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999, JORF n°303 du 31 décembre 1998, p. 20042.

Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, JORF n°0172 du 28 juillet 1999, p. 11250.

Loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité, JORF n°265 du 16 novembre 1999, p. 3189.

Loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001, JORF n°0298 du 24 décembre 2000, p. 20558.

Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, JO n° 177 du 2 août 2001, p. 12480.

Loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, JORF n°54 du 5 mars 2002, p. 416.

Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, JO n° 190 du 17 août 2004.

Le prélèvement à la source des impôts sur les revenus

Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, JORF n°304 du 31 décembre 2004.

Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, JORF n°179 du 3 août 2005.

Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, JORF n°304 du 31 décembre 2005, p. 2597.

Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, JORF n° 0110 du 13 mai 2009.

Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, JO n° 0302 du 30 décembre 2010.

Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, JORF 30 juillet 2011, p. 1596.

Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, JORF 30 décembre 2012.

Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, JORF n°0304 du 30 décembre 2012.

Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, JORF n°0114 du 18 mai 2013.

Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, JORF n° 303 du 30 décembre 2013.

Loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, JORF n°0183 du 9 août 2014.

Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015, sur le financement de la sécurité sociale pour 2016 visant à mettre les prélèvements sociaux en conformité avec le droit européen par le biais de changements d'affectations budgétaires, à la suite de la décision de 2015, JORF n°0296 du 22 décembre 2015.

Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, JORF n°0302 du 30 décembre 2015.

Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, JORF n° 0303 du 30 décembre 2016, p.1134.

Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, JORF n°0303 du 29 décembre 2017.

Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, JORF n°0305 du 31 décembre 2017.

Loi 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018, JORF n°305 du 31 décembre 2017.

Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, JORF n°0018 du 23 janvier 2018.

Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019, JOFR n° 0297 du 23 décembre 2018.

Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, JORF n°0302 du 30 décembre 2018.

Loi n° 2019-707 du 5 juillet 2019 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, JO n° 0155 du 6 juillet 2019.

Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, JORF n°0302 du 29 décembre 2019.

Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, JORF n°0315 du 30 décembre 2020.

II. DÉCRETS

Décret du 20 juillet 1934, texte d'application de la loi du 06 juillet 1934 relative la réforme fiscale en matière d'impôts cédulaires, de taxes accessoires et d'impôts sur le revenu JORF du 21 juillet 1934.

Décret du 12 novembre 1938 relatif aux allocations familiales, JORF n°267 du 15 novembre 1938, p. 12978.

Décret du 29 juillet 1939 relatif à la famille et à la natalité française, JOFR n° 178 du 30 juillet 1939, p. 9607.

Décret n°48-1986 du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale, JO 1^{er} janvier 1949, p. 129.

Décret n° 2016-1567 du 21 novembre 2016, JO 23 novembre 2016.

Décret n° 2017-858 du 9 mai 2017, JORF n°0109 du 10 mai 2017.

III. ORDONNANCES

Ordonnance n° 45-2250, 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, JORF n°0235 du 6 octobre 1945, p. 5899.

Le prélèvement à la source des impôts sur les revenus

Ordonnance n° 45-2454, 19 octobre 1945 portant sur le régime des assurances sociales, JORF n° 247 du 20 octobre 1945, p. 6721 à 6731.

Ordonnance n° 45-2456, 19 octobre 1945 portant statut de la mutualité, JORF n° 247 du 20 octobre 1945, p. 6721 à 6731.

Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, JORF du 3 janvier 1959

Ordonnance n° 67-693 du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises, JORF du 18 août 1967.

Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, JORF n° 21 du 25 janvier 1996, p. 2651.

Ordonnance n° 2017-1390 du 22 septembre 2017, JORF n° 0223 du 23 septembre 2017.

IV. TRAITES ET RÈGLEMENTS

Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, 22 avril 1970, JOCE n° L 94, 28 avril 1979, p. 19.

Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, JOCE 5 juillet 1971.

Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JOUE n° L 166, 30 avril 2004.

Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004, JOUE n° L 284, 30 octobre 2009.

TABLE DES JURISPRUDENCES

I. CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Cons. const. n°60-11 DC du 20 janvier 1961, loi n° 61-89 du 25 janvier 1961 relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille, JO 24 janvier 1961, Rec. p. 29.

Cons. const. n°77-89 DC du 30 décembre 1977, loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979, JORF du 30 décembre 1978, p. 6385, Rec., p. 46.

Cons. const. n° 81-133 DC du 30 décembre 1981, loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 de finances pour 1982, p. 3609, Rec. p. 41.

Cons. const. n°82-154 DC du 29 décembre 1982, Loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982 de finances pour 1983, JORF n°303 du 30 décembre 1982, JORF n°303 du 30 décembre 1982, p. 3987, Rec., p. 80.

Cons. const., n° 83-164 du 29 décembre 1983, loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 de finances pour 1984, JORF du 30 décembre 1983, p. 3871, Rec., p. 67.

Cons. const. n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité, JORF du 18 janvier 1986, p. 920, Rec, p.9.

Cons. const. n°89-268 du 29 décembre 1989, loi n° 89-936 du 29 décembre 1989 de finances rectificative pour 1989, JORF du 30 décembre 1989, p. 16498, Rec., p. 110

Cons. const., n° 89-270 du 29 décembre 1989, loi n° 89-936 du 29 décembre 1989 de finances rectificative pour 1989, JORF du 30 décembre 1989, p. 16504, Rec., p. 129

Cons. const. n° 90-285 DC du 29 décembre 1990, loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991 p. 1609, Rec., p. 95.

Cons. const. n°93-320 du 21 juin 1993, *loi n° 93-859 du 22 juin 1993 de finances rectificative pour 1993, JORF n°143 du 23 juin 1993, p. 8069, Rec., p. 146.*

Cons. const., n° 96-384 DC du 19 décembre 1996, loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 de financement de la sécurité sociale pour 1997, JORF n°303 du 29 décembre 1996, p. 19380,

Cons. const. n°97-388 du 20 mars 1997, loi n°97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite, JORF n°72 du 26 mars 1997, p. 4650, Rec. p. 31.

Le prélèvement à la source des impôts sur les revenus

Cons. const. n° 97-390 DC du 19 novembre 1997, loi organique n° 97-1074 du 22 novembre 1997 relative à la fiscalité applicable en Polynésie française, JO 25 novembre 1997, p. 17020, Rec., p. 254.

Cons. const., n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998, JORF n°303 du 31 décembre 1997, p. 19313, Rec., p. 333.

Cons. const., n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, cons. n° 45, JORF n°0172 du 28 juillet 1999, p. 11250, Rec. p. 100.

Cons. const. n° 99-419 DC du 9 novembre 1999, Rec. p. 116, loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité, JORF n°265 du 16 novembre 1999, p. 16962, Rec., p. 116.

Cons. cons., n°2000-437 DC du 19 décembre 2000, loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, JORF n°0298 du 24 décembre 2000, p. 20576, *Rec. p. 176.*

Cons. const. n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO n° 177 du 2 août 2001. p.12490, Rec., p. 99.

Cons. const., n° 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, *Association Sportive Football Club de Metz*, JO du 18 septembre 2010, p. 16953. Rec., p. 233.

Cons. const. n° 2010-44 QPC du 29 septembre 2010, *M et Mme Mathieu*, JO du 30 septembre 2010, p. 17783, Rec., p. 259.

Cons. const., n° 2011-121 QPC du 29 avril 2011, *Sté Unilever France*, JO du 30 avril 2011, p. 7534, Rec., p. 208

Cons. const., n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, JORF 30 juillet 2011, p.13001, Rec., p. 390.

Cons. const., n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014, JORF n°0298 du 24 décembre 2013, p. 19861, Rec., p. 680.

Cons. const. n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, JORF n°0304 du 30 décembre 2012, p. 20966, Rec., p. 724.

Cons. const. n° 2014-698 DC du 6 août 2014, loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, JORF n°0183 du 9 août 2014, p. 13358.

Cons. const., n°2014-435 QPC du 5 décembre 2014, *M. Jean-François V.*, JORF n°0283 du 7 décembre 2014, p. 20465.

Cons. const., n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Cons. const., n° 2017-75 DC du 28 décembre 2017, loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

Cons. const., n° 2019-784 DC du 27 juin 2019, loi n° 2019-707 du 5 juillet 2019 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, JO n° 0155 du 6 juillet 2019.

Cons. const. n° 2019-793 QPC du 28 juin 2019, JORF n°0149 du 29 juin 2019.

Cons. const., n° 2021-907 QPC du 14 mai 2021, *M. Stéphane R. et autres*, JORF n°0112 du 15 mai 2021.

II. CONSEIL D'ETAT

CE 5 janvier 1923, n°74279, Rec. p. 12, Dalloz, 1923, p. 3, p. 1.

CE 17 avril 1937, n° 55492, Rec., p. 309.

CE, 13 mai 1938, n°57302, *Caisse primaire : Aide et protection*, Rec., p. 417.

CE 2 juillet 1955, n° 30933, Rec., p. 356.

CE 6 juillet 1957, n° 37543, Rec., p. 391.

CE 22 décembre 1965, n° 61405, Rec., p. 463.

CE 29 octobre 1965, n° 55918, Droit fiscal, 1965, n ° 48, comm. 1140.

CE 14 janvier 1966, n° 67728, RJCD, p. 351.

CE, 25 novembre 1968, n° 71227, Rec., p. 593.

CE, 6 janvier 1969, n° 73171, Rec., p. 10.

CE 24 février 1971, n° 78783, Rec., p. 158.

CE, 18 juillet 1973, n° 82577, Rec., p. 509.

CE 30 novembre 1973, n° 86977, Rec., p. 681.

CE 29 mai 1974, n° 92843, Rec., p. 324.

CE 23 octobre 1974, n° 92936 et n° 93346, Droit fiscal, 1975, n ° 21, comm. 726.

CE, 18 décembre 1974, n° 83985, Rec. p. 639.

CE 5 mars 1975, n° 92392, Droit fiscal, 1975, n ° 17, comm. 598.

Le prélèvement à la source des impôts sur les revenus

CE 19 mars 1975, n° 96167, Rec., p. 983.

CE 24 mars 1976, n° 93352, Rec., p. 299

CE 29 avril 1977, n° 00275, Rec., p. 480.

CE 29 juin 1977 n° 03806, Rec., p. 679.

CE 11 mars 1977, n° 03797, Droit fiscal, 1977, comm. 896, RJF 4/ 1977, n ° 191.

CE 3 avril 1981, n° 18320 et 18321, Droit fiscal 1981, n ° 47, comm. 2108 et 2109.

CE 12 mars 1982, n° 26197, AJDA 1982, p. 261.

CE 20 avril 1983, n° 36777, RJF 6/83 n° 782.

CE 19 juillet 1983 n° 24526 et n° 35564.

CE 29 juillet 1983, n° 24526.

CE 29 juillet 1983, n° 35564.

CE, 22 mars 1985, n° 48702 et n° 48703, *Société Eurolangues Vacances studieuses*, JCP, 1985, I, 14432.

CE 21 juin 1985, n° 41313, *Société Sud Transports*, Droit fiscal, 1985, n ° 46, comm. 2015.

CE 2 décembre 1988, n° 63352, Droit fiscal 1989, n ° 8, comm. 322.

CE 9 octobre 1991, n° 77611, RJF, 1991, p. 1390.

CE 18 décembre 1996, n° 119300, *M. et Mme Daniel*, RJF, 1997, p.105.

CE 4 novembre 1996, n° 177162, n° 177402, n° 177807, n° 178874 et n° 179030, *Association de défense des sociétés de course des hippodromes de province*, Rec. p. 427.

CE 16 septembre 1998, n° 151208, RJF, 1998, n° 1250.

CE 7 janvier 2000, n° 203069, *M. Navarro*, Rec. p. 950.

CE 20 octobre 2000, n° 178106, *M. Berthold*. Rec. p. 568.

CE 25 avril 2003, n° 181719, *Krupa*, Rec. p. 749

CE 7 janvier 2004, n° 237395, *M et Mme Martin*, Rec. p. 1, Dalloz 2004, p. 1556.

CE 27 juillet 2005, n° 252847, *Manoukian*, Droit fiscal 2005, n° 38, comm. 614

CE 16 juillet 2008, n° 289948, *M. Fournier*, Droit fiscal,. 2008, n ° 37, comm. 478.

CE 3 septembre 2008, n° 300420, 300421 et 300422, *Befort*, RJF 2008, n° 1292.

CE 9 juillet 2009, n° 296532, *Mme Fumet*, JurisData n ° 2009-005146.

CE 15 avril 2011, n° 320073 *Neveu* et n° 318865, *Camus*, Droit fiscal 2011, n° 23, comm. 380.

CE 27 avril 2011, n° 316082, *Zitouni*, Droit fiscal 2011, n ° 37, comm. 506.

CE 17 mai 2013, n°346827, *Chagoury*. Droit fiscal 2013, n° 37, comm. 419.

CE 23 juillet 2014, n° 354.365, *Société d'édition et de protection route (SEPR)*.

CE 20 décembre 2017, n° 397650, JurisData n° 2017-025990, RJF 2018, 243.

CE 1^{er} octobre 2018, n°421941, Droit fiscal 2018, n ° 42-43, comm. 422.

CE 8 février 2019, n° 40764, *Ruggieri*, Droit fiscal 2019, n° 21, comm. 272.

CE 1^{er} juillet 2019, n°422780, *Dreyer*, Droit fiscal, 2019, n° 49, comm. 472.

CE 14 octobre 2019, n° 423807, JurisData n ° 2019 -017825, Droit fiscal 2020 , n ° 6-7, comm. 136.

III. COUR DE CASSATION

Cass. Civ. 3 août 1942, DA. 1943. 1.

Cass. Soc. 4 mars 1955, JCP G, 1955, n°4, p. 55.

Cass. crim., 8 janvier 1985, n° 82-92753, Bull. crim. 1985, n ° 1.

Cass. com., 12 décembre1989, n° 88-14579, *M. Fayard*, Bull. civ. 1989, IV n° 315 p. 212.

Cass. soc., 13 novembre 1996, n°94-13187, *Société générale*, Bull. civ. 1996, V, n ° 386.

Cass. 1^{re} civ., 2 mai 2001, 98-22.836, Bull. civ. I, n ° 111 ; RTD civ. 2001, p. 565.

Cass. civ. 2^e, 5 juin 2003, n° 02-12853, Bull. civ. II, n° 175.

Cass. civ. 1^{re}, 9 juillet 2003, n° 00-20289, Bull. civ. I, n° 172.

Cass. civ. 3^e, 25 février 2004, n° 02-18081, Bull. civ. III, n° 41.

Cass. civ. 2^e, 18 mars 2004, n° 02-12743, Bull. civ. II, n° 135.

Cass. 1^{re} civ., 30 octobre 2006, n°03-19.317, Bull. civ. I, n°454.

Cass. 1^{re} civ., 15 février 2012, n° 11-11000, Bull. civ. 2012, I, n° 28.

Le prélèvement à la source des impôts sur les revenus

Cass. Soc. 31 mai 2012, n° 11-10762, JCP S, 2012, p. 1336.

Cass. 1^{re} civ., 3 octobre 2018, n° 17.26585, JurisData n° 2018 -017002.

IV. COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE

CJCE, 4 juillet 1973, n° C-1/73, *Westzucker GmbH*, Rec. p. 723.

CJCE, 20 mai 2003, n° C-465/00 *Österreichischer Rundfunk*, Rec. p. 4989.

CJCE, plén., 15 février 2000, aff. C-169/98, Commission c/ France et aff. C-34/98, Commission c/ France.

CJUE, 1^{re} ch., 26 février 2015, aff. C-623/13, min. c/ de Ruyter.

V. COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

CEDH, 13 juin 1979, n° 6833/74, *aff. Marckx c/ Belgique*.

CEDH, 27 octobre 1994, n° 18535/91, *aff. Kroon c/ Pays-Bas*.

CEDH, 28 octobre 1999, n° 24846/94 et 34165/96, *aff. Zielinski, Pradal et Gonzales c/ France*.

CEDH, 24 juin 2004, n° 59320/00, *Von Hannover c/ Allemagne*.

VI. COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL

CAA Douai, 9 novembre 1999, n° 96-1437, *M. Troale*.

CAA Nantes, 5 décembre 2000, n° 97NT01699, *M. Jourdet*.

CAA Paris, 11 juin 1998, n° 96PA00518.

CAA Nantes, 15 mai 2002, n° 00NT00592, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ M. Philippe Reverdy*.

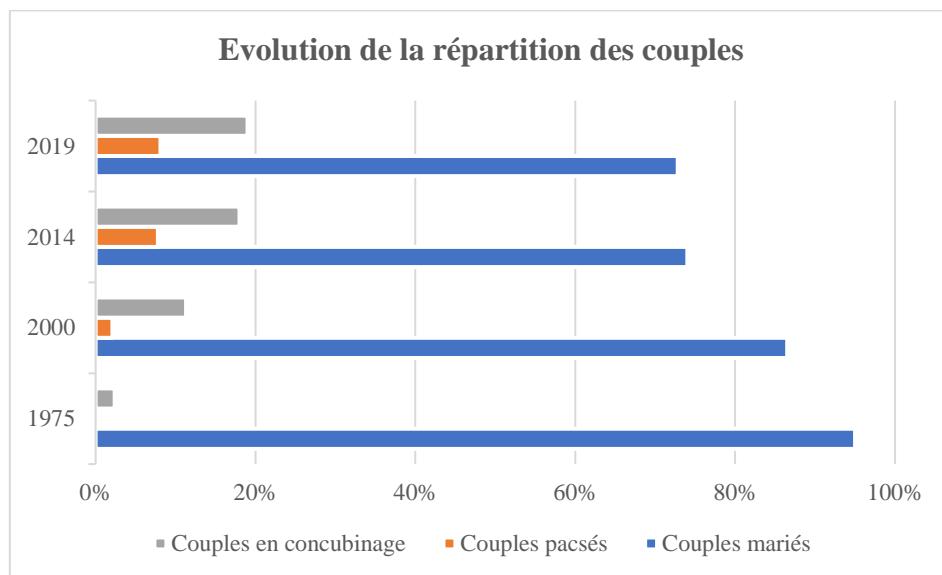
CAA Douai, 7^e ch., 1^{re} sect., 12 décembre 2002, n° 01/03255.

CAA Nantes, 26 juin 2007, n° 05NT01883, *M. V.*

CAA Bordeaux, 18 juin 2013, n° 12BX01506, *M. C... A et autre*.

ANNEXES

Annexe 1 : Évolution de la répartition des couples entre 1975 et 2019



Source, INSEE statistiques¹⁹⁸²

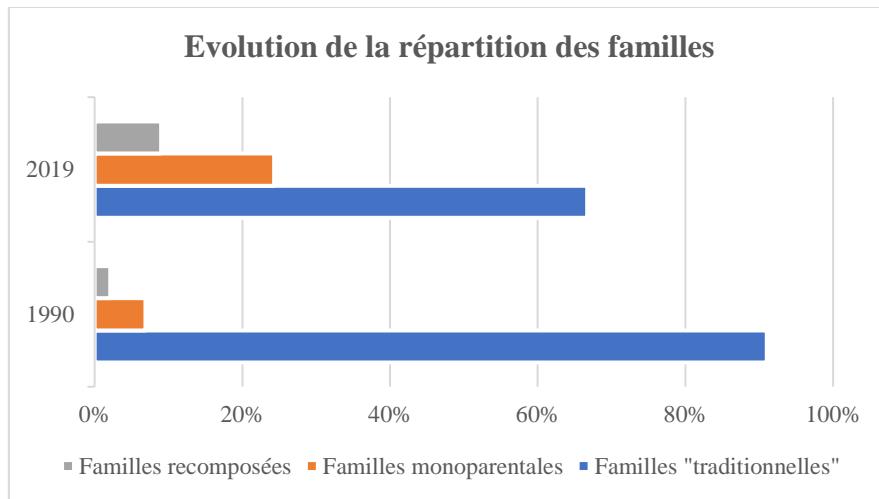
Annexe 2 : Évolution de l'écart entre les salaires femmes/hommes



Source : Insee. Données pour le secteur privé. Lecture : en 2018, les hommes touchaient en moyenne des salaires supérieurs de 19 % à ceux des femmes, pour des temps complets. Rupture de série en 1994.

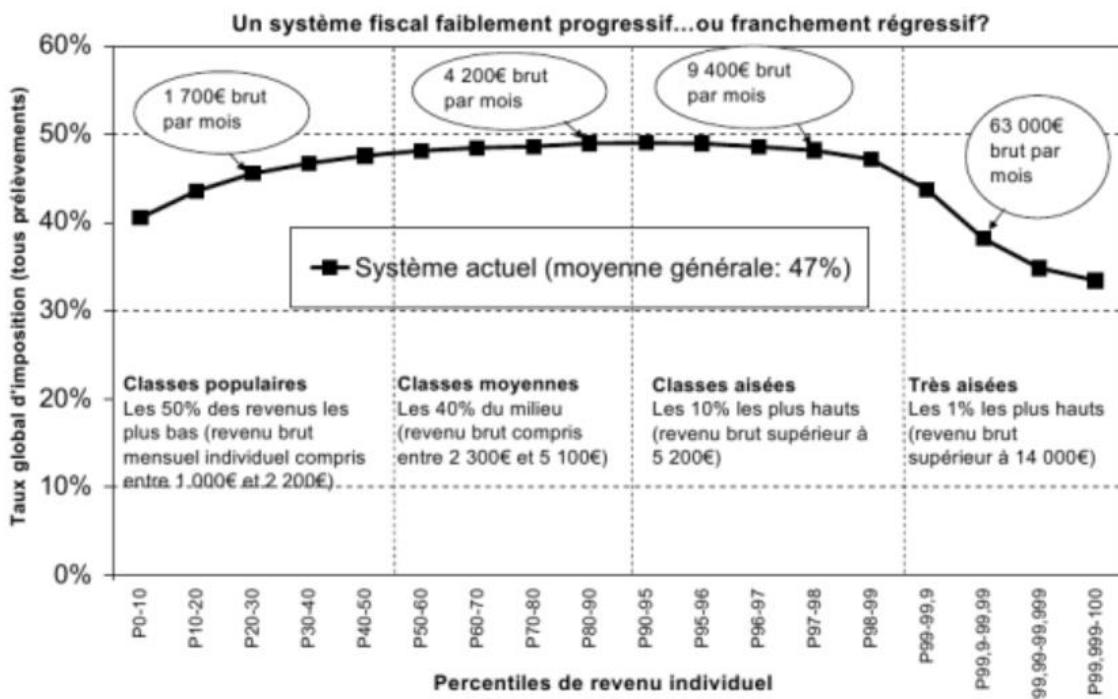
¹⁹⁸² INSEE, Mariage, pacs, statistiques, 2021, (à voir sur : <https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/france/mariages-divorces-pacs/pacs/>).

Annexe 3 : Évolution de la répartition des familles selon leur composition entre 1990 et 2019



Source : INSEE, enquête sur les familles de 1990 et de 2019¹⁹⁸³

Annexe 4 : Graphique sur la dégressivité du système fiscal



Source : LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.)¹⁹⁸⁴

¹⁹⁸³ Insee Références, en 2019, 800 000 beaux-parents habitent avec les enfants de leur conjoint, juil. 2020, n°1806 et les familles « recomposées » en 1990, janv. 1994, n°286.

¹⁹⁸⁴ LANDAIS (C.), PIKETTY (T.) et SAEZ (E.), *Pour une révolution fiscale*, Paris, France, Seuil, 2011.

Annexe 5 : Taux proportionnels des impôts céduleaires en 1917

Cédules	Taux d'imposition proportionnel
Traitements et salaires	3,75 %
Bénéfices non commerciaux	3,75 %
Bénéfices industriels et commerciaux	4 %
Bénéfices agricoles	3,75 %
Revenus sur les propriétés bâties et les propriétés non bâties	5 %
Revenus de valeurs mobilières	6 %

Source : Loi de du 31 juil. 1917 créant des impôts céduleaires, applicables à partir de l'imposition des revenus de 1917, introduisant ainsi un système d'imposition mixte alliant l'imposition céduleaire à l'imposition générale et progressive, JORF 3 août 1917, p. 5975.

Annexe 6 : Seuils et taux d'imposition au titre du barème de l'IGR (1917 - 1918)

Seuils par tranches	Taux effectif
0,00 F	0 %
3 000,00 F	1,5 %
8 000,000 F	1,5 %
153 000,000 F	16 %
553 000,000 F	20 %

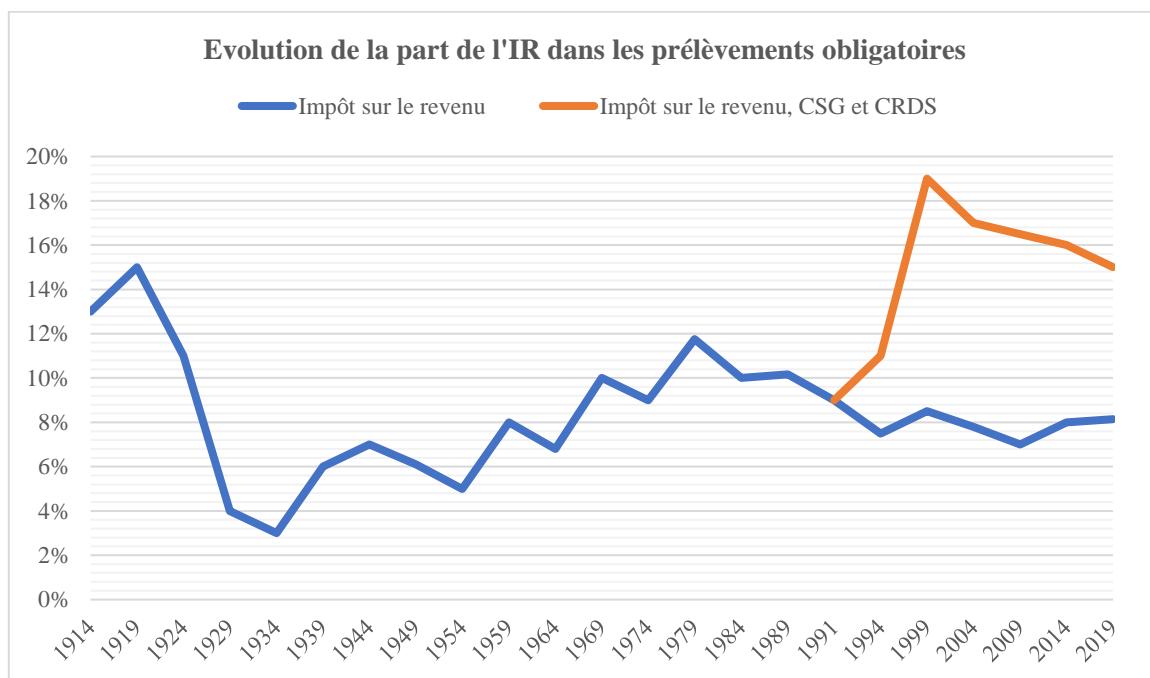
Source : Institut des politiques publiques

Annexe 7 : Évolution du nombre de tranches et des taux marginaux de l'impôt sur le revenu

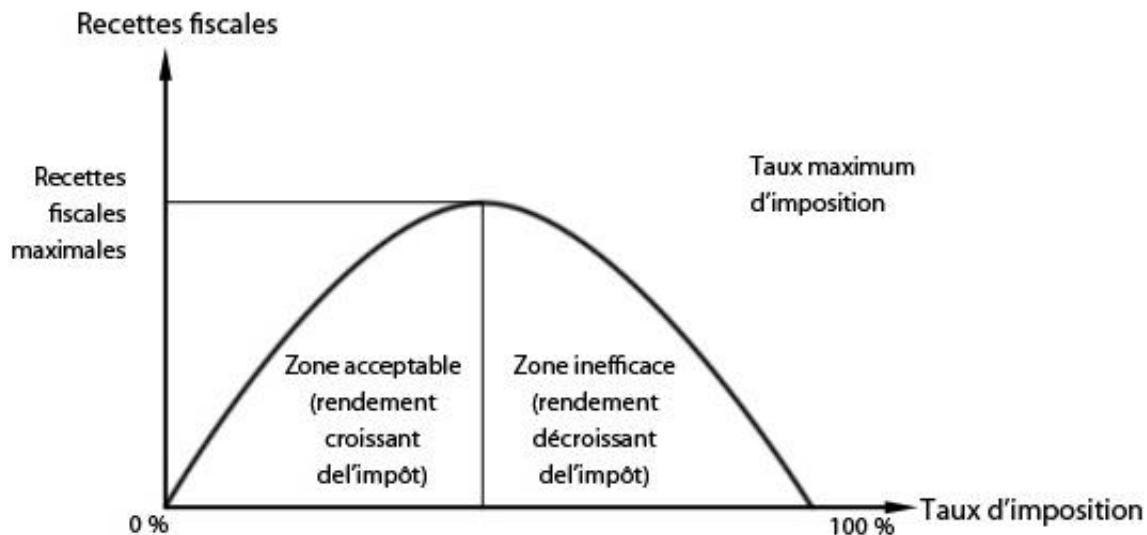
Nombre de tranches	Taux marginaux							
	1983	1988	1994	2006	2007	2014	2017	2020
1	0	0	0	0	0	0	0	0
2	5	5	12	6,83	5,5	5,5	14	11
3	10	9,6	25	19,14	14	14	30	30
4	15	14,4	35	28,26	30	30	41	41
5	20	19,2	45	37,38	40	41	45	45
6	25	24	50	42,62		45		
7	30	28,8	56,8	48,09				
8	35	33,6						
9	40	38,4						
10	45	43,2						
11	50	49						
12	55	53,9						
13	60	56,8						
14	65							

Source : Institut des politiques publiques

Annexe 8 : Évolution de la part de l'impôt sur le revenu dans les prélèvements obligatoires



Source : Données INSEE et OCDE.

Annexe 9 : La courbe de Laffer

Source : Revue Alternatives Économiques

Annexe 10 : Les principales réductions fiscales à l'impôt sur le revenu en 2020

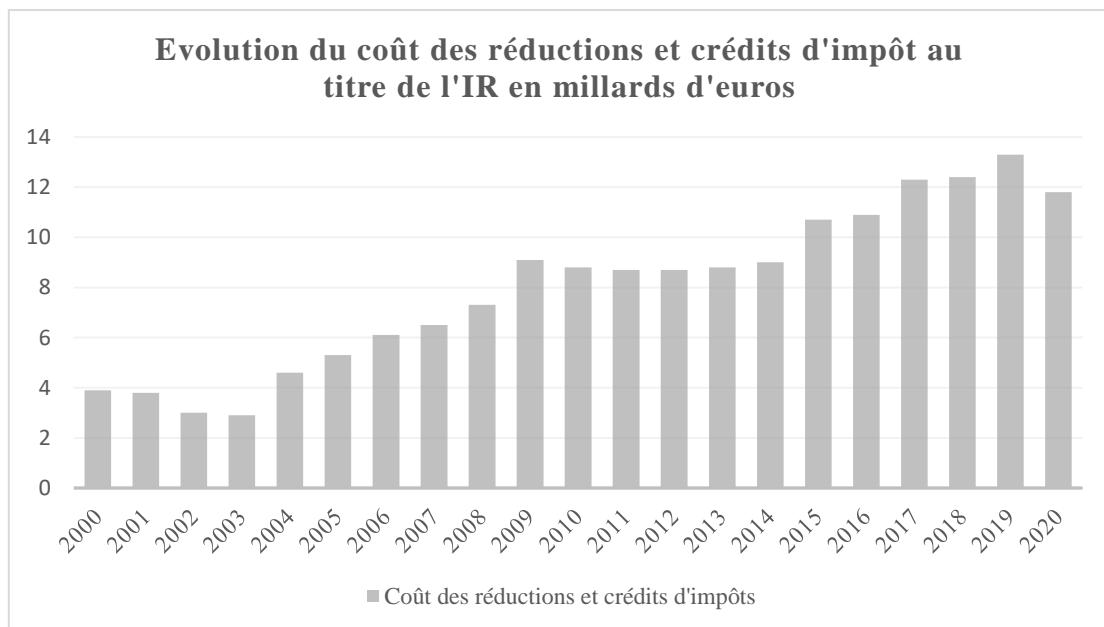
Principales réductions d'impôt en 2020	Taux de réduction	Montant max. de dépenses	Montant max. de l'avantage
Investissement Pinel CGI, art. 199 novocies	12 % sur 6 ans 18 % sur 9 ans 21 % sur 12 ans	300 000 €	63 000 €
Investissement Pinel outre-mer CGI, art. 199 undecies A	23 % sur 6 ans 29 % sur 9 ans 32 % sur 12 ans	300 000 €	96 000 €
Investissement Denormandie CGI, art. 199 novocies	Idem Pinel	300 000 €	63 000 €
Investissement Censi-Bouvard CGI, art. 199 sexcicies	11 %	300 000 €	33 000 €
Dons aux associations CGI, art. 200, 1 ter	75 % (Aide aux personnes en difficulté) 66 % (Organismes d'intérêt général ou partis politiques)	552 € (dons 75 %) 20 % du revenu net global (autres dons)	
Frais de scolarité CGI, art. 199 quater F	Forfait		61 € Collège 153 € Lycée 183 € Ens.sup.
Hospitalisation des personnes dépendantes CGI, art. 199 quindecies	25 %	10 000 €	2 500 €
Investissement dans les PME CGI, art. 199 terdecies-0 A	18 % (25 % du 10/08 au 31/12/20)	50 000 € (Célibataire) 100 000 € (Couple)	9 000 € 18 000 €
Restauration Malraux CGI, art. 199 tervicies et CGI, art. 156, I-3°-al. 2.	30 % (site remarquable avec PSMV ou quartier NPNRU) 22 % (site remarquable sans PSMV)	400 000 € (100 000 € jusqu'en 2016)	120 000 € 88 000 €

Annexe 11 : Les principaux crédits d'impôt à l'impôt sur le revenu en 2020

Principaux crédits d'impôt en 2020	Taux de réduction	Montant max. de dépenses	Montant max. de l'avantage
Cotisations syndicales CGI, art. 199 quater C	66 %	1 % du revenu d'activité + pension	
Frais de garde d'enfants CGI, art. 200 quater B	50 %	2 300 €	1 150 €
CITE (transition énergétique) CGI, art. 200 quater	Montant forfaitaire selon équipement	75 % de la dépense / équipement.	2 400 € (Célibataire) 4 800 € (Couple) + 120 €/pers. à charge
Emploi d'un salarié à domicile CGI, art. 199 sexdecies	50 %	12 000 € + 1 500 € par enfant à charge (15 000 € max au total) ou 15 000 € pour le premier emploi direct ou 20 000 € si un membre du foyer est invalide	de 6 000 à 10 000 €
Dépenses dans l'habitation principale CGI, art. 200 quater	25 % (Équipements) 40 % (Travaux de prévention des risques technologiques)	Équipements : 5 000 € (Célibataire) 10 000 € (Couple) + 400 €/pers. à charge Travaux : 20 000 €/logement	

Source : impôts.gouv.fr

Annexe 12 : Évolution du coût des réductions et crédits d'impôt en France



Sources : Rapport de la Cour des comptes de 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques et annexes des projets de lois de finances de 2011 à 2021.

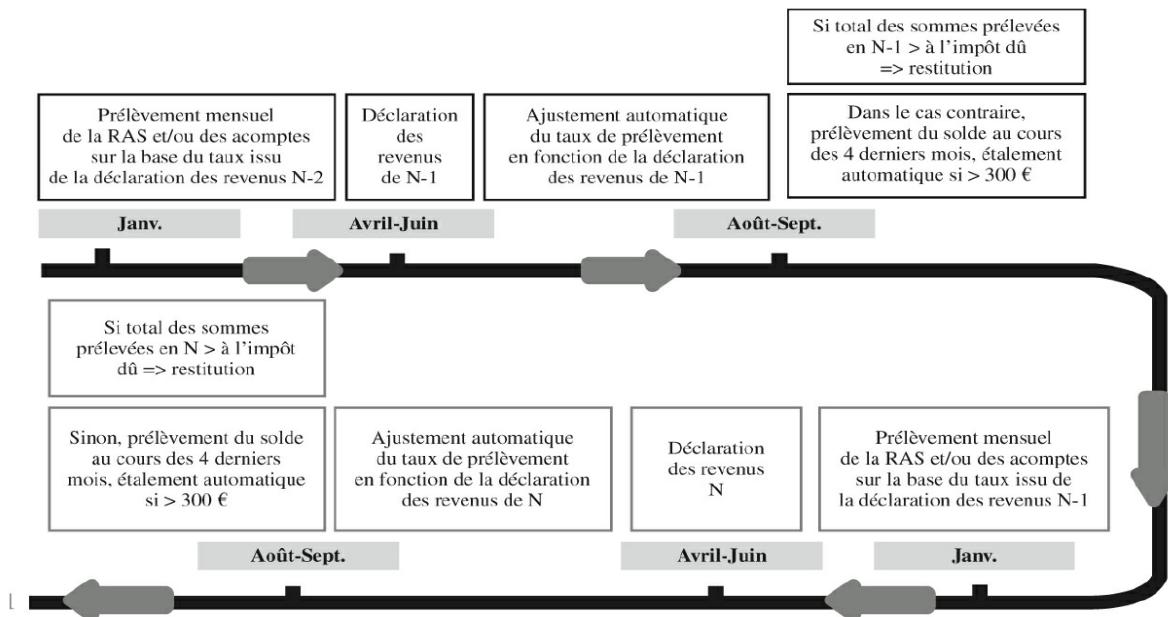
<i>Annexe 13 : Liste des déclarations fiscales</i>

BIC	Déclaration n° 2031-SD (CERFA n° 11085) : régime simplifié.	Déclaration n° 2031-SD (CERFA n° 15949) : régime du bénéfice réel normal.		
BNC	Déclaration n° 2035-SD (CERFA n° 11176) : régime de la déclaration contrôlée.			
BA	Déclaration n° 2139-SD (CERFA n° 11144) : régime simplifié d'imposition.	Déclaration n° 2143-SD (CERFA n° 11148), régime réel normal.	Déclaration n° 2079-RTA-SD (CERFA n° 12977) : en crédit d'impôt en faveur du remplacement temporaire de l'exploitant agricole.	
Revenus fonciers	Déclaration n° 2044 (CERFA n° 10334) : revenus de la location de locaux non meublés, loyers, fermages, redevances d'affichage, etc.	Déclaration n° 2044-SPE (CERFA n° 50157) : déduction au titre de l'amortissement des logements neufs, déduction spécifique au titre des dispositifs Scellier intermédiaire, ou d'immeubles spéciaux.	Déclaration n° 2044-EB (CERFA n° 11639) : Statut du bailleur privé - engagement de location	
Gains de cession de VM	Déclaration n° 2074 (CERFA n° 11905) opérations imposables en application de l'article 150-0 A du CGI.) ;	Déclaration n° 2074-IMP-SD (CERFA n° 13801) : à déposer par les impatriés	Déclaration n° 2074-DIR (CERFA n° 13062) : à souscrire par les dirigeants d'une PME européenne en vue de leur départ à la retraite	Déclaration n° 2074-ABT (CERFA n° 51740) : pour faciliter le calcul des montants des abattements proportionnels pour durée de détention

Source : www.impots.gouv.fr

Annexe 14 : Cycle du prélèvement à la source

Le « cycle » du prélèvement à la source



Source : BERTHELOT (G.)¹⁹⁸⁵

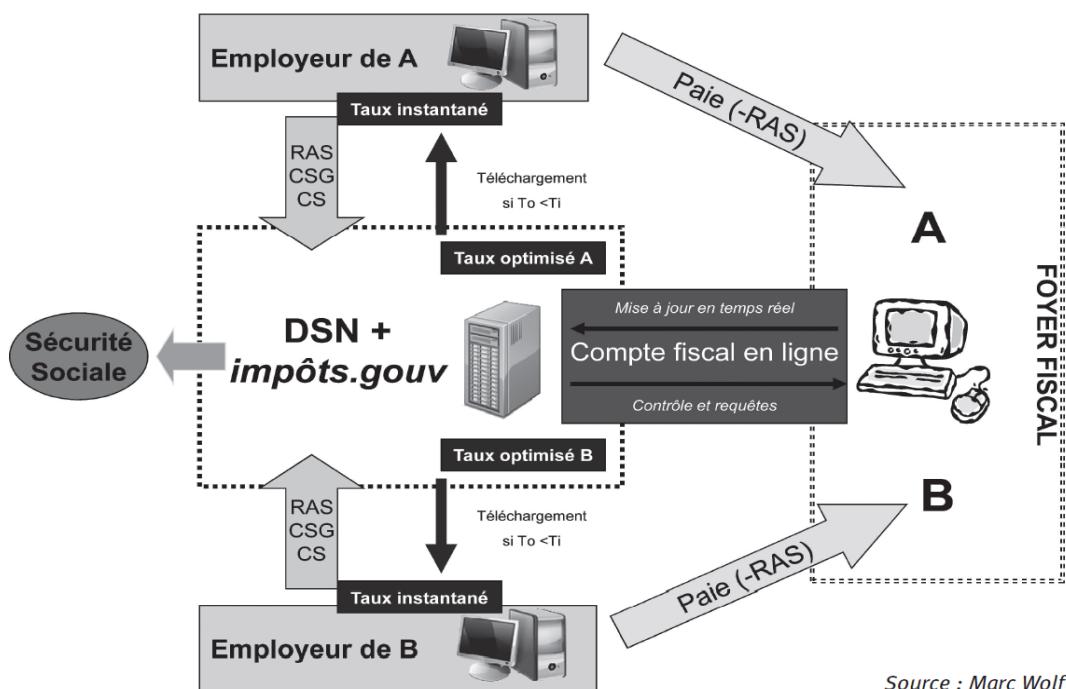
Annexe 15 : Exemple de bulletin de paie intégrant le taux personnalisé

NET À PAYER AVANT IMPÔT SUR LE REVENU				801,26	DU MOIS
IMPÔT SUR LE REVENU		type de taux	TAUX PERSONNALISÉ	MONTANT	
Impôt sur le revenu prélevé à la source (5)			2 197,68	0,50%	10,99
NET PAYÉ (1) + (2) - (3) - (4) - (5) EN EUROS		taux de prélèvement		790,27	montant de l'impôt
DATE DE PAIEMENT			31 JANVIER 2019	TOTAL VERSÉ PAR L'EMPLOYEUR	4 189,21
	ACQUIS	PRIΣ	SOLDE	EMPLOYEUR	263,32
CP N-1	0,00	0,00	0,00	NET IMPOSABLE	2 197,68
CP N	15,95	16,00	-0,05		
COMMENTAIRES					
Cumuls depuis le 1er janvier 2019 : Net imposable 2 197,68 €, Salaire brut 3 042,67 €, Heures réellement travaillées 171,6h. Temps travaillé ce mois : 171,60 h.					

Source : Tacotax

¹⁹⁸⁵ BERTHELOT (G.), *Premier bilan du prélèvement à la source après un semestre de mise en œuvre : une entrée en réforme réussie*, RFFP, fév. 2020, n° 149, p. 23.

Annexe 16 : Circuit de transmission



Source : Marc Wolf

Annexe 17 : Barème de l'impôt sur le revenu portugais 2021

Tranche de revenus	Taux d'imposition
de 0 à 7 112 €	14,5 %
entre 7 112 € et 10 732 €	23 %
entre 10 732 € et 20 322 €	28,5 %
entre 20 322 € et 25 075 €	35 %
entre 25 075 € et 36 967 €	37 %
entre 36 967 € et 80 882 €	45 %
au-dessus de 80 882 €	48 %

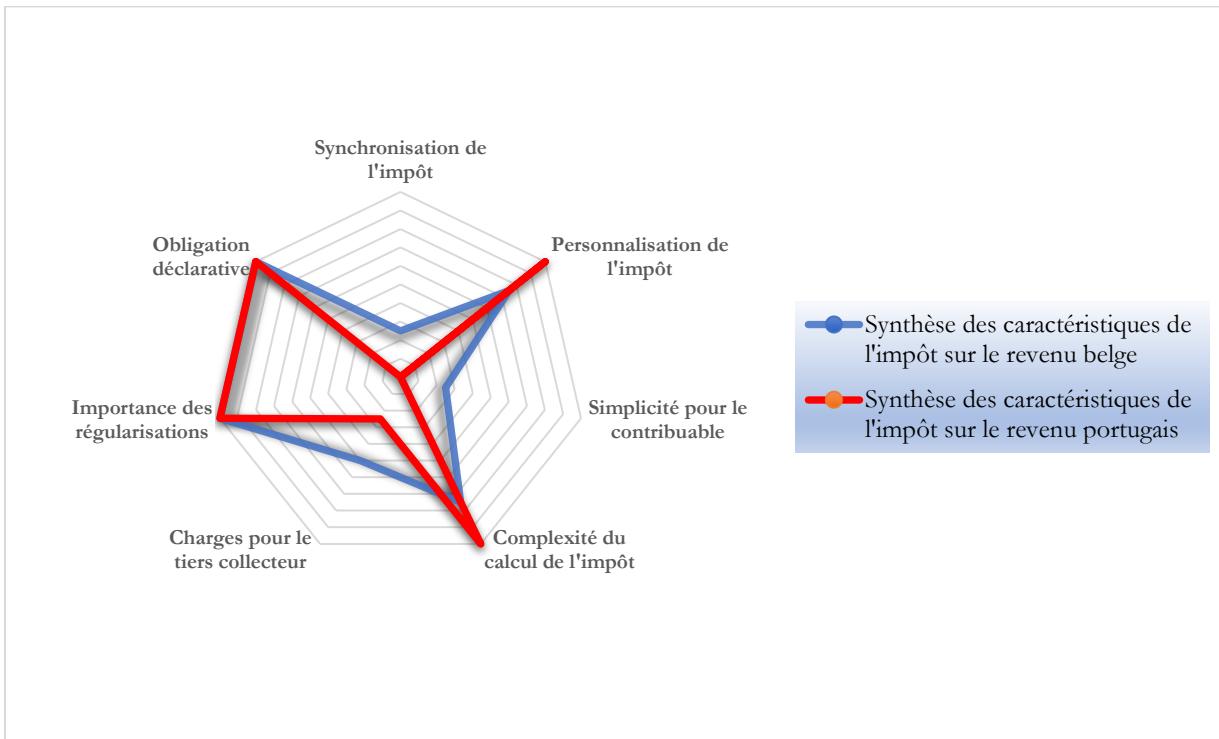
Source : Portal das Finanças, Sistema fiscal, Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), 2021.

Annexe 18 : Barème de l'impôt sur le revenu en Belgique 2021

Tranches	Taux
De 0 € à 13 440 €	25 %
De 13 441 € à 23 720 €	40 %
De 23 721 € à 41 060 €	45 %
Au dessus de 41 060 €	50 %

Source : Service public fédéral Finances

Annexe 19 : Synthèse des caractéristiques des impôts sur les revenus des pays ayant des règles d'imposition similaires à celles de la France



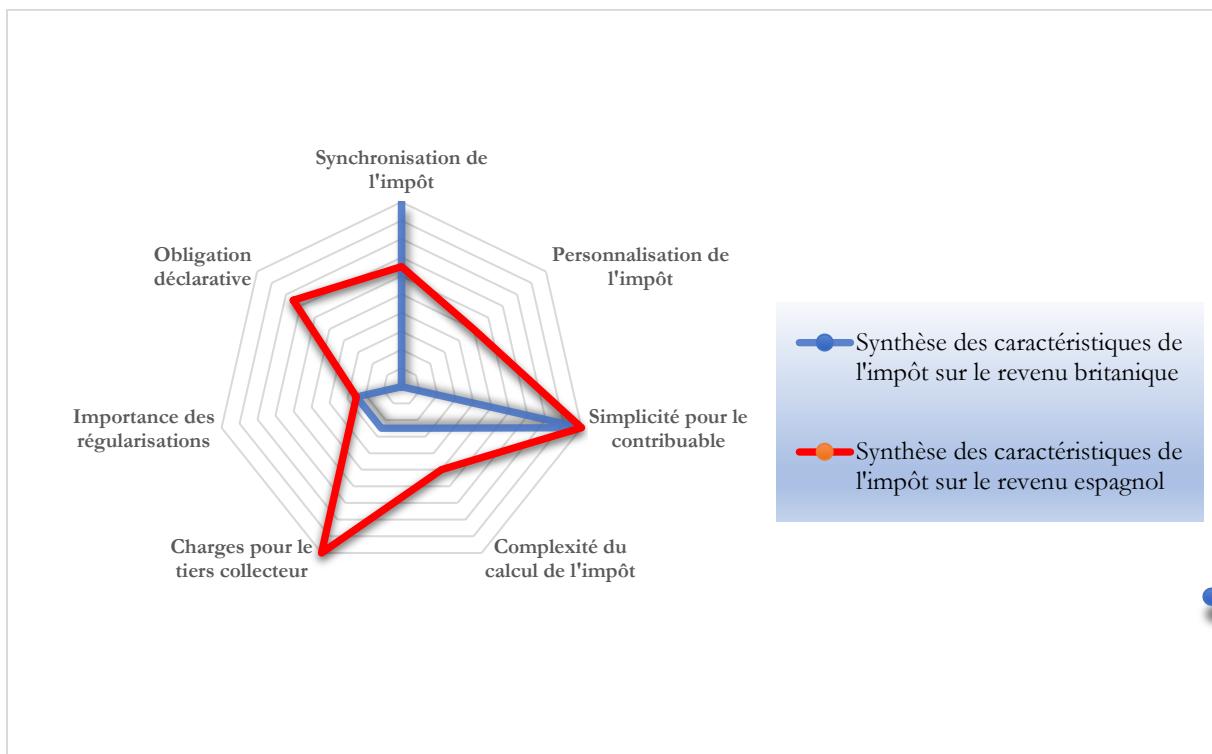
Source : Analyse des données explicitées dans la Partie II, Titre I

Annexe 20 : Barème de l'impôt sur le revenu espagnol

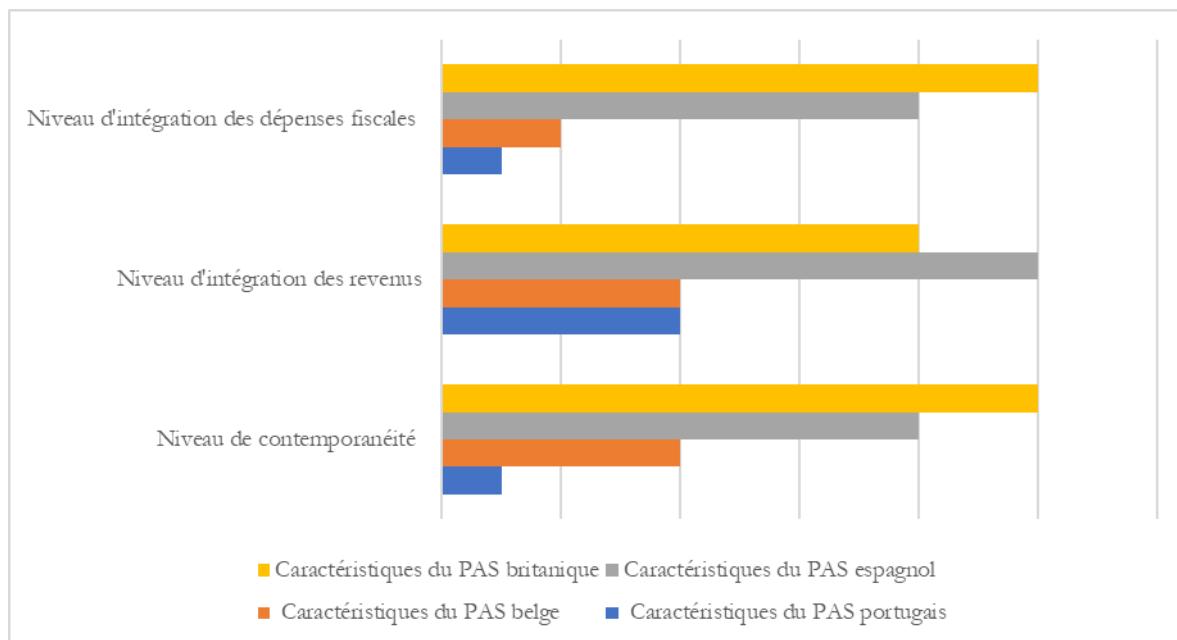
Tranches d'imposition	Total
0 € à 12 450 €	19 %
12 451 € à 20 200 €	24 %
20 201 € à 35 200 €	30 %
35 201 € à 60 000 €	37 %
60 001 € à 130 000 €	45 %
130 001 € à 300 000 €	47 %
Au-delà de 300 000 €	49 %

Source : Tacotax

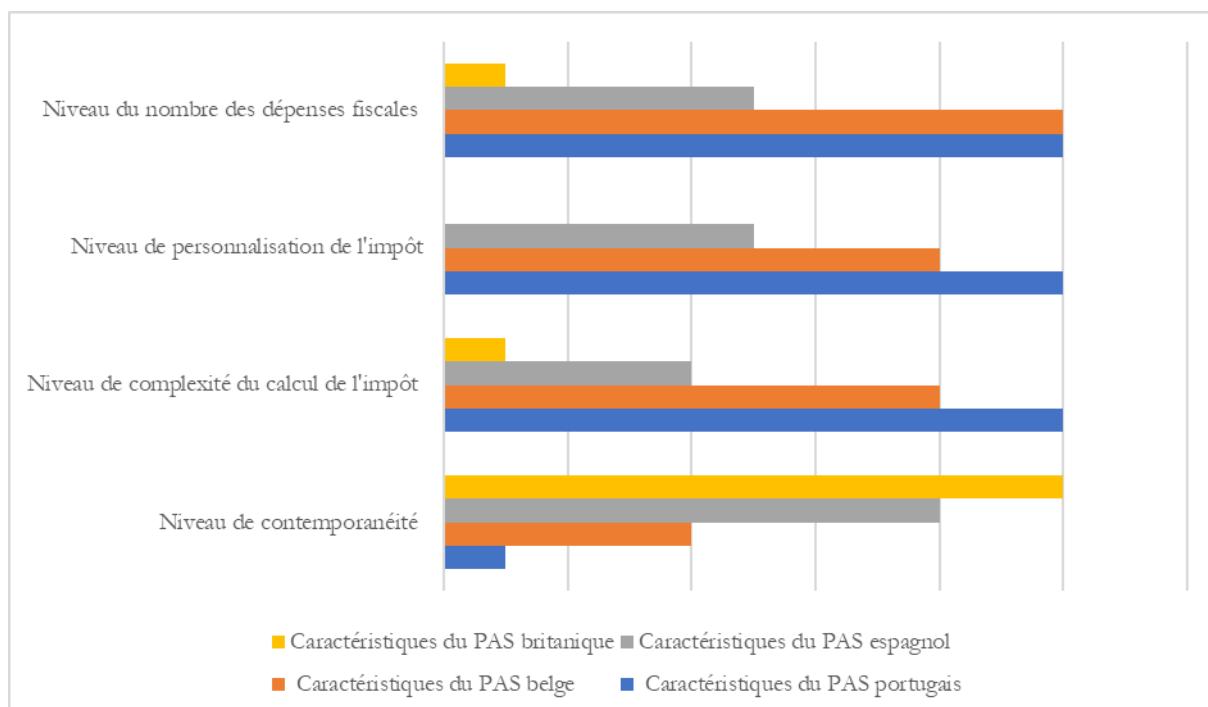
Annexe 21 : Synthèse des caractéristiques des impôts sur les revenus des pays ayant des règles d'imposition plus simples que celles de la France



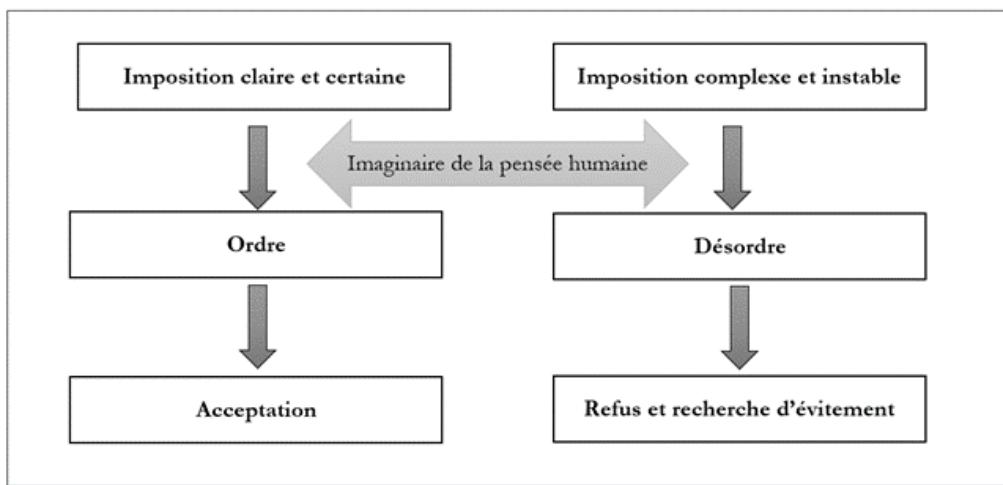
Annexe 22 : Tableau comparatif : Caractéristiques des retenues à la source des pays européens



Annexe 23 : Comparatif des caractéristiques de l'impôt sur le revenu selon certains pays européens

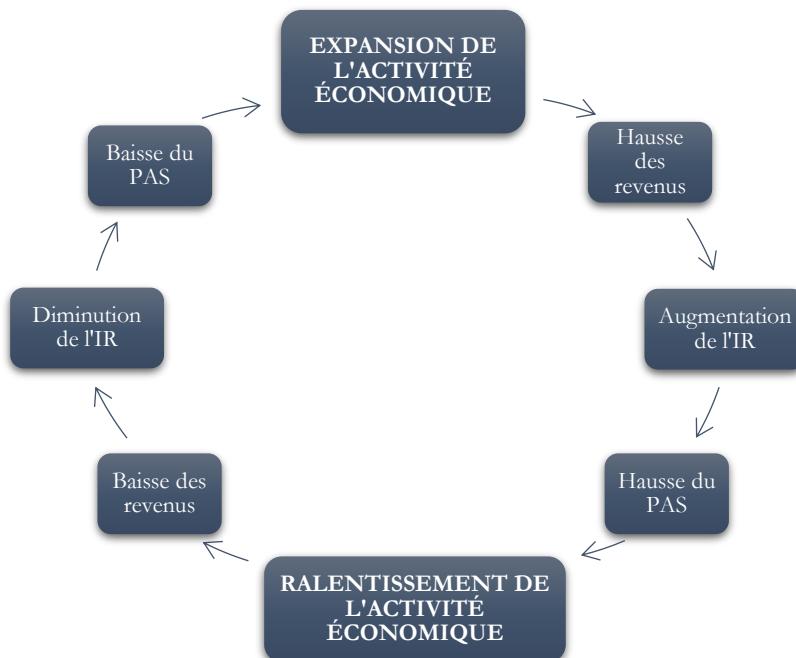


Annexe 24 : Schéma sur l'idée d'acceptation de l'impôt



Source : Analyse schématique des pensées de SPINOZA, MONTESQUIEU et SMITH

Annexe 25 : Circuit sur l'activité économique



Annexe 26 : Niveau de recouvrement des prélèvements sociaux

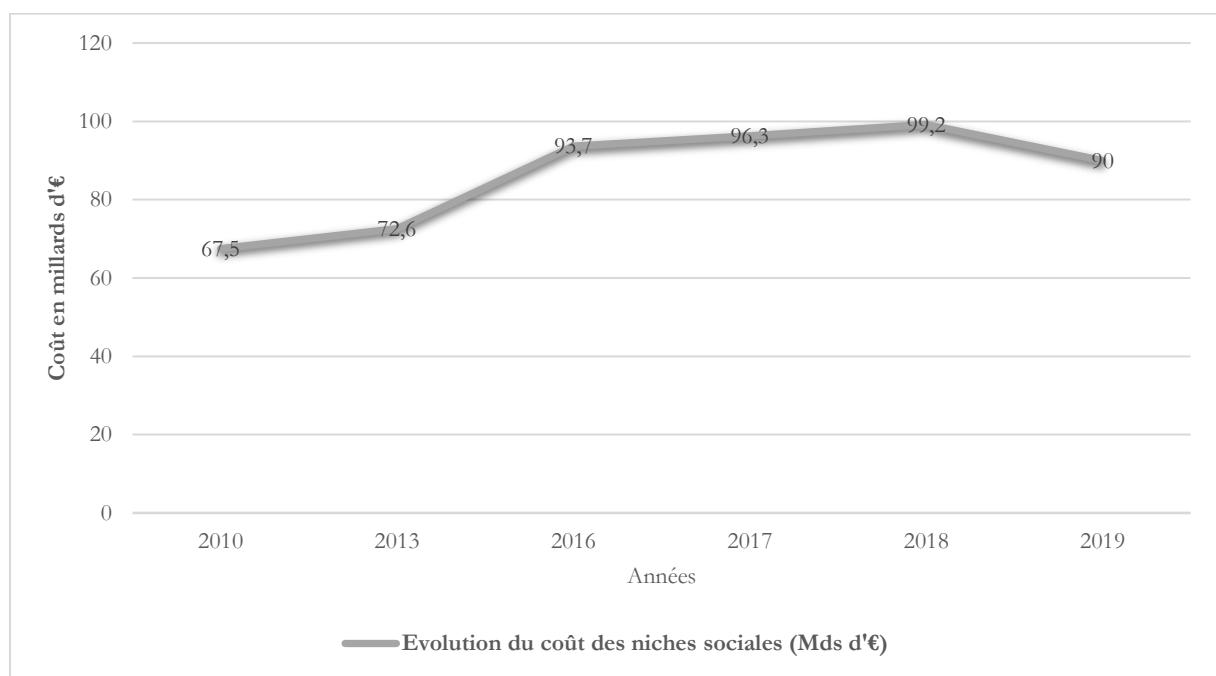
Revenus soumis aux prélèvements sociaux	2018	2019	2020	Taux moyen de recouvrement
Salaires	98,90 %	99,20 %	99,10 %	99,07%
Revenus des indépendants	95,40 %	94,20 %	92,80 %	94,13 %

Source : URSSAF

Annexe 27 : Nombre de part du quotient familial

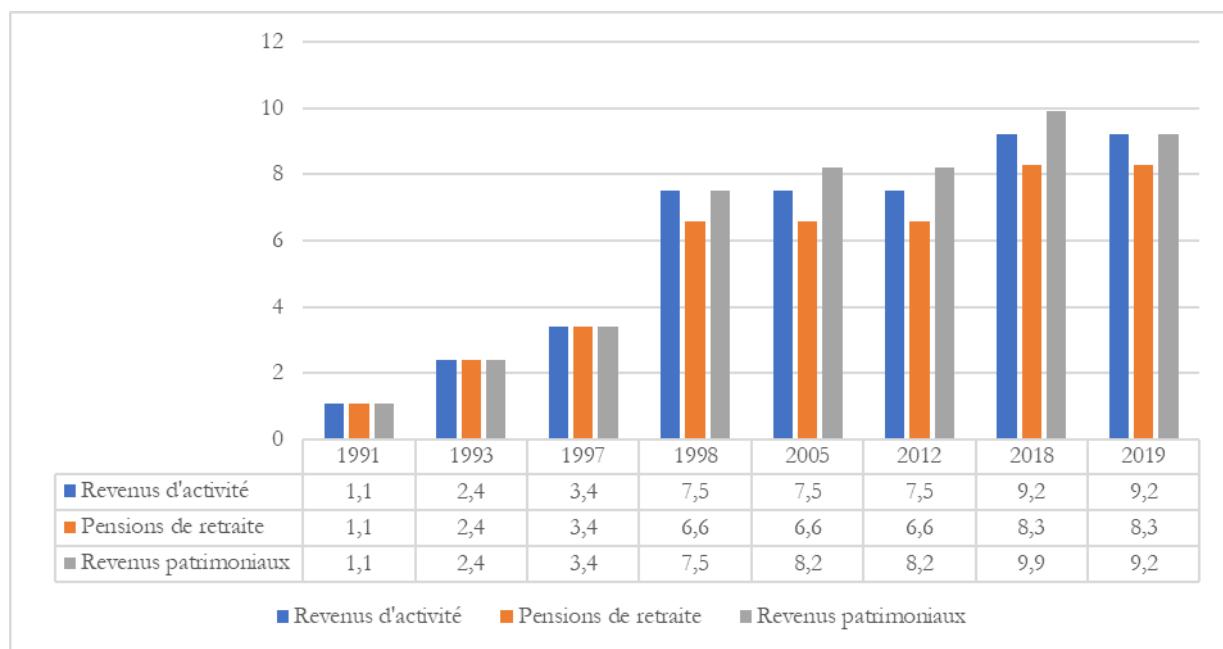
Nombre de parts de quotient familial		
Nombre d'enfants	Célibataire, divorcé ou veuf	Couple marié ou pacsé
0	1	2
1	1,5	2,5
2	2	3
3	3	4
4	4	5
par enfant supplémentaire	1	1

Annexe 28 : Évolution du coût des niches sociales



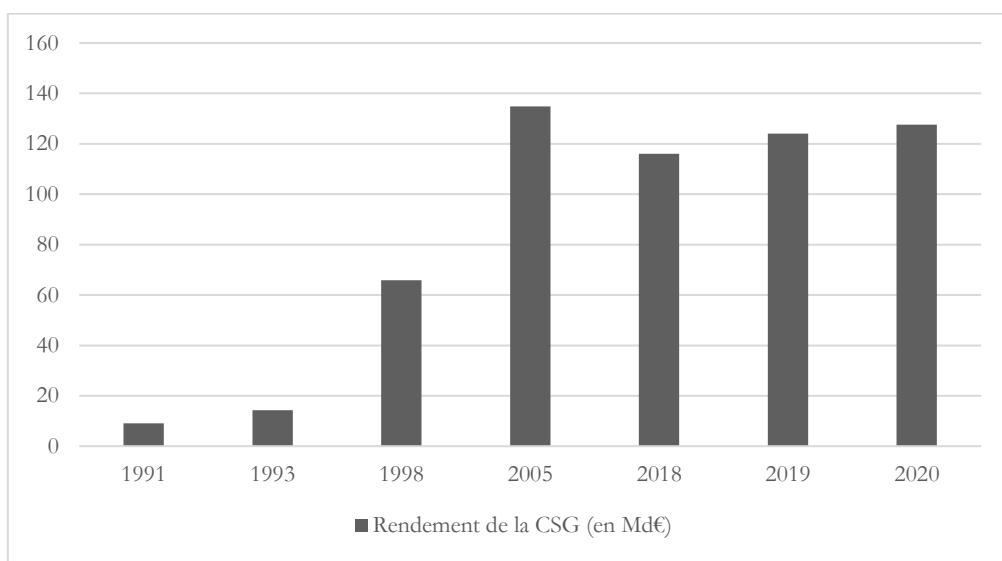
Source : Insee Références et Cour des comptes

Annexe 29 : Évolution des taux de CSG en %



Source : Légifrance

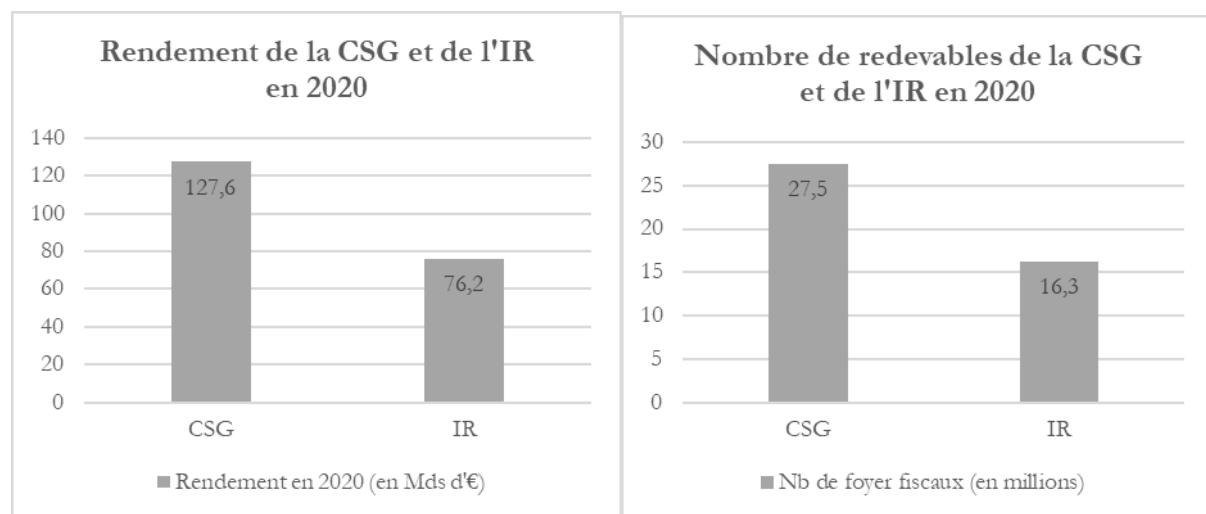
Annexe 30 : Rendement de la CSG en Md €



(les montants entre 1991 et 1998 ont été converti en € selon le convertisseur francs-euros de l'INSEE)

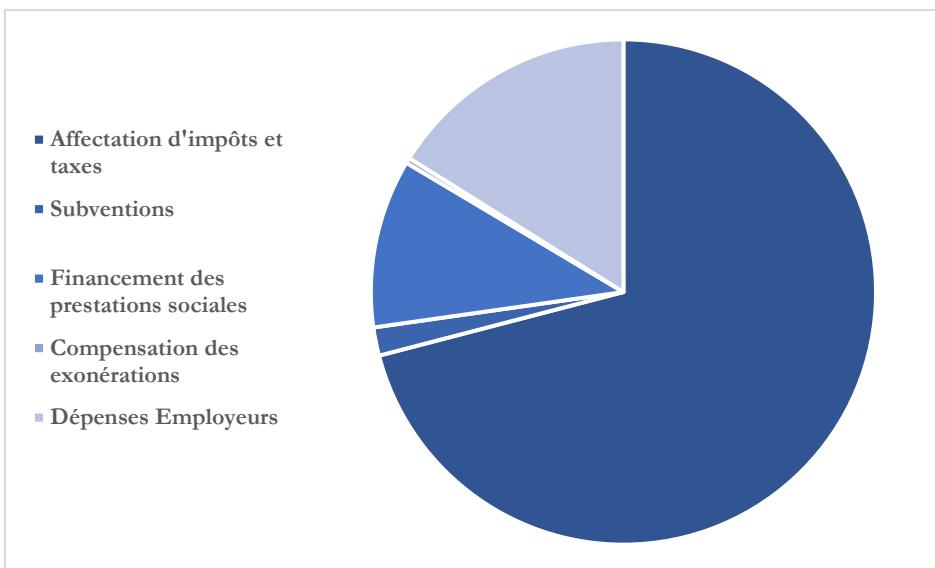
Source : INSEE

Annexe 31 : Tableaux comparatifs entre la CSG et de l'IR



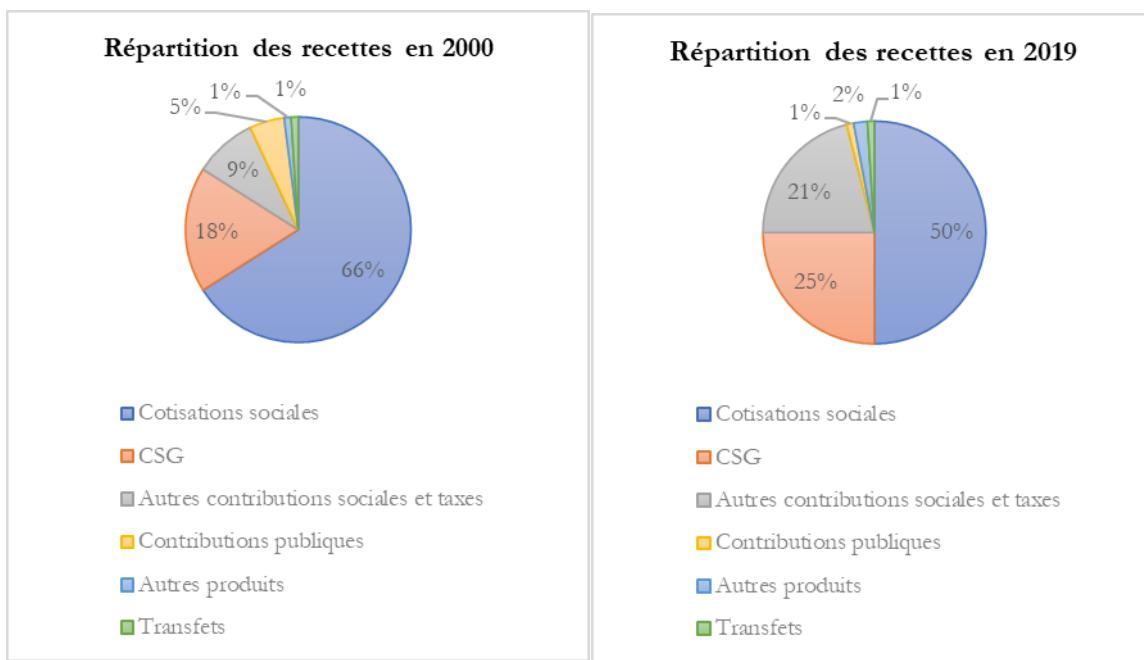
Sources : Insee et DLF, 2020.

Annexe 32 : Relations financières entre l'État et la Sécurité sociale en 2020 (en Mds €)



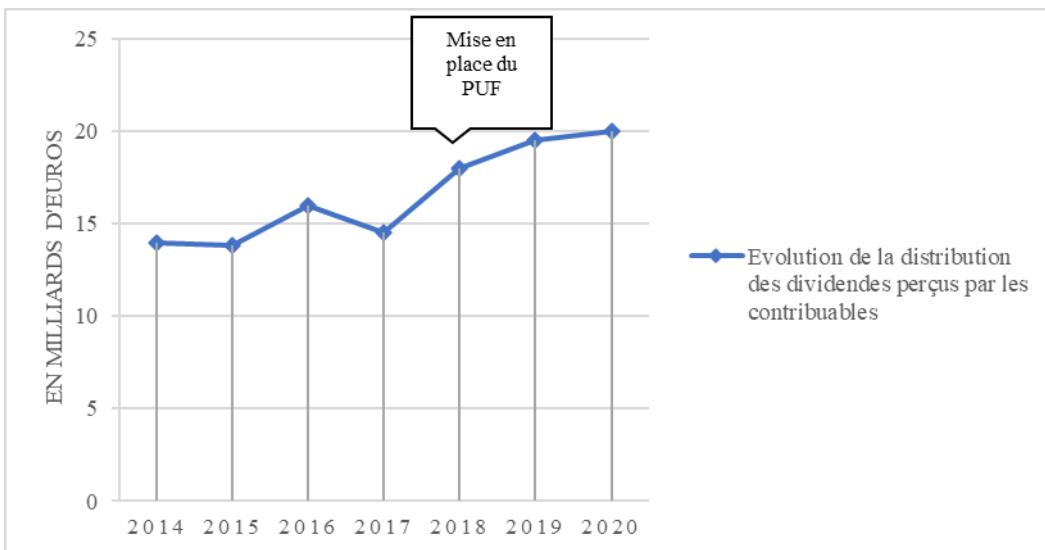
Source : Loi de finances pour 2020

Annexe 33 : Répartition des recettes fiscales (2000 et 2019)



Sources : HCFIPS

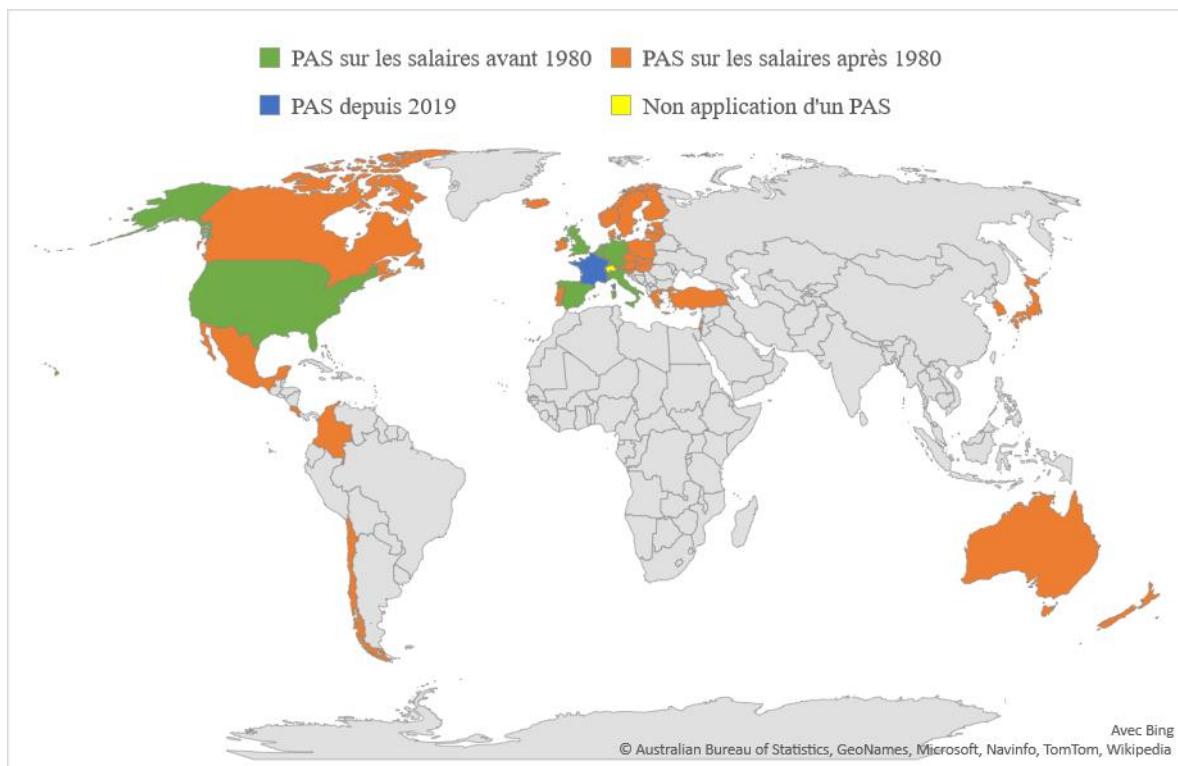
Annexe 34 : Évolution de la distribution des dividendes depuis la mise en place du PUF sur les revenus du capital



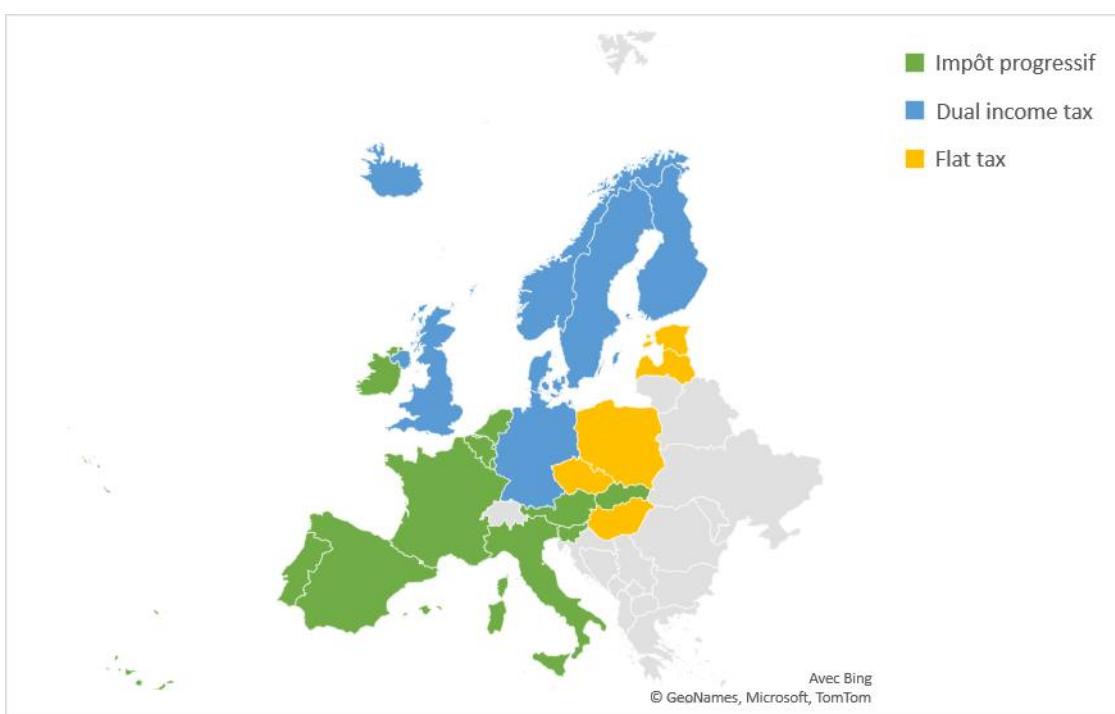
Source : Sénat et France stratégie¹⁹⁸⁶

¹⁹⁸⁶ MONTGOLFIER (A.) de, *Évaluation de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU)*, oct. 2019, 40 p.
FRANCE STRATEGIE, *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital*, 2^e rapport, oct. 2020, 196 p.

Annexe 35 : Le prélèvement à la source sur les salaires et les pays de l'OCDE



Annexe 36 : Représentation des différentes impositions sur les revenus en Europe



Source : OCDE, CPO, Tacotax

INDEX ALPHABÉTIQUE

Les numéros indiqués renvoient aux pages.

A

- Affectation des recettes, 335, 339, 348, 351
Assiette de l'impôt, 92, 112, 122, 131, 300,
319, 329, 359, 360, 376
Attractivité fiscale, 100, 286, 380

B

- Barème progressif, 101, 203, 284, 285,
295, 331

C

- Capacités contributives, (ou facultés contributives) 53, 54, 104, 127, 153, 271,
279, 325, 327
Charges de famille, 47, 57, 77, 89, 134,
143, 148, 167, 272, 276, 282, 286, 289,
293, 300, 323, 327, 329, 333, 346, 366,
376, 379, 387
Commodité de l'impôt, 232, 256, 360
Confidentialité, 186
Consentement de l'impôt, 198, 243, 389
Contemporanéité de l'impôt, 211, 281, 292,
299, 302, 376
Croissance économique, 55, 100, 118, 327,
372, 385, 425

D

- Déclaration fiscale, 98, 157, 171, 216, 234,
292, 293, 334, 375, 391
Déclaration sociale nominative, 184
Décote, 9, 66, 147, 148, 166, 203, 228, 263
Dépenses fiscales, 157, 213, 296, 312, 313,
315, 317, 369, 375, 376
Dépenses sociales, 337
Droit au respect de la vie privée, 188
Dual income tax, 285, 290, 291, 292, 294,
380, 429

E

- Efficacité de l'impôt, 230, 253, 318, 391
Egalité de traitement, 35,
Egalité fiscale, 35, 53, 92, 278, 302, 321,
381
Equité horizontale, 54, 153, 275, 386, 387
Equité verticale, 54, 153, 276, 282, 385,
386, 387

F

- Fait générateur, 211, 246, 256, 342, 375
Familles :
-monoparentales, 73, 74, 418
- recomposées, 77, 407, 418, 423, 428
Flat tax, 303, 304, 402

Foyer fiscal :

- notion : 41

I

Impôt :

- cédulaire : 6, 7, 45, 83, 88, 97, 105, 116, 209, 308
- individualisé : 70, 71, 262, 271, 283
- indolore, 237
- progressif, 83, 99, 102, 113, 119, 214, 220, 277, 285, 288, 292, 302, 326, 333, 386, 390.
- proportionnel, 83, 85, 95, 299, 301, 310, 372, 377, 390

Impôts sociaux, 5, 13, 18, 312, 339, 341, 347, 352, 377, 393

Individualisation de l'impôt : v. impôt individualisé

Inégalités fiscales, 56, 60, 66

J

Justice fiscale, 35, 50, 51, 52, 53, 54, 87, 122, 128, 145, 153, 195, 205, 242, 259, 300, 374, 376, 386

Justice sociale, 50, 88, 103, 105, 109, 123, 128, 261, 284, 336, 374, 385, 387, 393, 410

L

Légitimité de l'impôt, 4, 86, 90, 104, 177, 233, 240, 244, 294, 380, 412

Liquidation de l'impôt, 4, 25, 61, 128, 143, 162, 221, 242, 377

M

Modernisation de l'impôt, 204, 299, 307

N

Neutralité de l'impôt, 265

Niches fiscales, 113, 147, 151, 155, 157, 231, 290, 301, 310, 311, 312, 314, 315, 316, 318, 374, 376, 382

Niches sociales, 311, 312, 313, 314, 317, 331, 360

P

Personnalisation, 12, 21, 25, 38, 49, 50, 51, 52, 54, 59, 87, 93, 123, 132, 140, 214, 227, 260, 380

Prélèvement unique forfaitaire, 12, 382

Progressivité : v. *impôt progressif et barème progressif*

Proportionnalité : v. *impôt proportionnel*

Q

Quotient conjugal, 66, 167, 260, 376, 379, 409, 419

Quotient familial, 45, 57, 66, 76, 148, 166, 203, 214, 228, 260, 271, 295, 296, 299, 329, 341, 366, 367, 391

R

Recouvrement de l'impôt, 29, 32, 123, 125, 180, 196, 198, 201, 216, 217, 235, 238, 244, 248, 250, 253, 259, 281, 283, 297, 301, 378.

Redistribution des revenus, 51 , 110 , 113 ,
215 , 278 , 290 , 373 , 389
Régularisation, 171 , 173 , 174 , 216 ,
226 , 227 , 252 , 254 , 268 , 292 , 302 ,
334 , 391
Rendement de l'impôt, 114 , 116 , 127 ,
192 , 210 , 253 , 285 , 290 , 301 , 305 ,
310 , 316 , 321 , 330 , 331 , 367 , 380 ,
391 ,
Responsabilité, 196
Revenu
- du capital, 136 , 293 , 361 , 362 , 384
- des indépendants, 140
- du travail, 135 , 361 , 364 , 365 , 384
- imposable, 12 , 45 , 46 , 47 , 58 , 77 ,
81 , 97 , 111 , 112 , 127 , 129 , 131 ,
132 , 133 , 134 , 138 , 140 , 144 , 147 ,
203 , 230 , 275 , 276 , 281 , 284 , 292 ,
295 , 296 , 298 , 299 , 319 , 320 , 321 ,
323 , 354 , 375
- notion : 130 , 354
Revenus fonciers, 140

T

Taux marginal d'imposition, 69 , 97 , 104 ,
122
Taux moyen d'imposition, 227 , 229 ,
292 , 295 , 375
Taux moyen effectif, 295
Taux progressif, 57 , 83 , 86 , 100 , 104 ,
225 , 286 , 288
Taux proportionnel, 4 , 23 , 88 , 106 ,
286 , 289 , 294 , 299 , 302 , 303 , 326 ,
363 , 365 , 382 , 384 , 393
Territorialité, 356
Tiers collecteur :
- notion : 26 ,
- rôle : 179 , 180 , 181 , 189 , 216 ,
220 , 221 , 226 , 229 , 243 , 253 , 269 ,
282 , 292 , 301 , 322 , 333 , 334 , 375
-Responsabilité : 136

U

Universalité de l'impôt, 226 , 289 , 300 ,
302

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	- 1 -
SECTION 1 : LES IMPÔTS SUR LES REVENUS	- 3 -
§1 L'impôt sur le revenu : une imposition globale des revenus	- 6 -
§2 Les impôts sociaux : la création d'une imposition duale sur les revenus	- 13 -
SECTION 2 : LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE	- 19 -
§1 L'état du prélèvement à la source en droit comparé	- 19 -
§2 Un débat récurrent en France	- 21 -
§3 La mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu	- 25 -
SECTION 3 : L'INTÉRÊT DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE ET OBJET DE L'ÉTUDE .-	- 29 -
§1 Un système conciliant les vœux du contribuable et les intérêts de l'État	- 29 -
§2 La problématique et l'orientation de l'étude	- 32 -

PARTIE I – UN SYSTÈME INADAPTÉ SANS RÉFORME DE L’IMPÔT SUR LE REVENU.....	35
TITRE I : LES PRINCIPES DIRECTEURS DE L’IMPÔT SUR LE REVENU, FREINS AU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE	- 37 -
CHAPITRE 1 : LA PERSONNALISATION DE L’IMPÔT SUR LE REVENU	- 39 -
SECTION 1 : UNE RÉPONSE À UNE NÉCESSITÉ SOCIOLOGIQUE D’APRES-GUERRE-40 -	
§1 Les instruments de personnalisation de l’impôt sur le revenu.....	- 41 -
A. La notion de foyer fiscal comme unité d’imposition.....	- 41 -
1. L’origine de la notion de foyer fiscal.....	- 41 -
2. Une notion fondée sur la solidarité	- 44 -
B. Le quotient familial comme instrument de familiarisation de l’impôt	- 45 -
1. Une double fonction.....	- 46 -
2. Un mécanisme contesté	- 48 -
§2 Les raisons de la personnalisation de l’impôt sur le revenu	- 49 -
A. La recherche d’une justice fiscale	- 50 -
1. Un concept fondé sur l’égalité	- 50 -
2. Un objectif d’équité fiscale.....	- 53 -
B. La promotion de la natalité	- 55 -
1. Le contexte historique et économique	- 55 -

2. L'accroissement démographique : une priorité.....	- 57 -
SECTION 2 : UN PRINCIPE DEVENU OBSOLÈTE..... - 59 -	
§1 L'imposition commune face aux mutations du couple	- 60 -
A. La non-reconnaissance du concubinage	- 60 -
1. Le couple et la notion de foyer fiscal.....	- 61 -
2. Le concubinage et l'imposition commune.....	- 62 -
B. Les limites d'une imposition commune.....	- 65 -
1. Des inégalités de traitements selon les modes de conjugalité.....	- 66 -
2. Des inégalités de traitement au sein même des couples mariés ou pacsés	- 69 -
§2 L'imposition par foyer face aux mutations de la famille	- 71 -
A. Les nouvelles structures de la famille.....	- 71 -
1. Le déclin de la « famille traditionnelle ».....	- 72 -
2. Les évolutions du droit privé	- 75 -
B. Les limites d'une imposition fondée sur un modèle unique	- 76 -
1. Des inégalités entre les familles « traditionnelles » et les familles recomposées	- 77 -
2. Des inégalités entre les familles monoparentales et biparentales	- 80 -

CHAPITRE 2 : LA PROGRESSIVITÉ DE L’IMPÔT SUR LE REVENU	- 83 -
SECTION 1 : UNE RÉPONSE À UNE NÉCESSITÉ SOCIO-ECONOMIQUE	- 84 -
§1 Une fonction sociale	- 85 -
A. Une égalisation des sacrifices.....	- 85 -
1. Deux conceptions de justice	- 86 -
2. La progressivité : l’assurance d’une justice sociale	- 88 -
B. Une redistribution des richesses	- 90 -
1. Une nouvelle conception de justice fiscale justifiée par des raisons historiques.....	- 90 -
2. L’assurance d’une solidarité nationale	- 91 -
§2 Une fonction économique et financière	- 94 -
A. Une source de financement de la guerre.....	- 94 -
1. La situation politique et financière de la France au début du XXe siècle.....	- 94 -
2. L’impôt progressif sur le revenu : une potentielle source de recettes et d’apaisement	- 97 -
B. Un outil de politique économique.....	- 99 -
1. L’influence de l’impôt sur l’activité économique.....	- 99 -
2. Le choix de la progressivité de l’impôt	- 100 -
SECTION 2 : UN SYMBOLE PLUS QU’UN INSTRUMENT EFFICACE	- 104 -
§1 L’échec de la fonction sociale.....	- 105 -

A. Un sentiment d'injustice fiscale	- 105 -
1. Une augmentation de la pression fiscale entre les deux guerres.....	- 106 -
2. Les réformes d'après-guerre : l'espérance d'un système plus égalitaire	- 108 -
B. Une remise en cause des effets redistributifs.....	- 110 -
1. L'état des lieux de la progressivité de l'impôt sur le revenu	- 110 -
2. La part de l'impôt dans les prélèvements obligatoires	- 112 -
3. Les mécanismes dérogatoires	- 113 -
§2 L'échec de la fonction financière et économique	- 115 -
A. Un faible rendement budgétaire	- 115 -
1. Un lancement timide	- 115 -
2. Une légère hausse du rendement de l'impôt après-guerre	- 117 -
B. Une limite à la croissance économique	- 119 -
1. Une économie dégradée.....	- 119 -
2. Des effets désincitatifs	- 120 -
CONCLUSION TITRE I.....	- 124 -

TITRE II : L'ÉTABLISSEMENT ET LA PERCEPTION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU, FREINS AU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE.....	- 125 -
CHAPITRE 1 : LA COMPLEXITÉ DU CALCUL DE L'IMPÔT SUR LE REVENU AU REGARD DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE	- 127 -
SECTION 1 : LA PRISE EN COMPTE DE REVENUS DISPARATES.....	- 128 -
§1 Une disparité de revenus associée à un calcul complexe.....	- 129 -
A. Les règles de détermination du revenu imposable.....	- 129 -
1. L'établissement du revenu net catégoriel	- 130 -
2. La détermination du revenu imposable.....	- 132 -
B. Une multitude de revenus à prendre en compte.....	- 134 -
1. Les revenus du travail	- 135 -
2. Les revenus du capital.....	- 136 -
§2 L'impossible application du prélèvement à la source à tous les revenus catégoriels	- 138 -
A. Les revenus versés par un tiers payeur	- 138 -
1. Les revenus salariaux et de remplacement	- 138 -
2. Les revenus du capital.....	- 139 -
B. Les revenus perçus en l'absence d'un tiers.....	- 140 -
1. Les difficultés d'application sur les revenus fonciers et revenus des indépendants ...	- 140 -
2. La solution adoptée par le législateur	- 141 -

SECTION 2 : LA PRISE EN COMPTE DES DÉPENSES FISCALES	- 143 -
§1 Une disparité de dépenses fiscales	- 144 -
A. Les dépenses fiscales applicables aux revenus imposables.....	- 144 -
1. Des allègements différents selon le revenu catégoriel.....	- 144 -
2. Une multitude de déductions sur le revenu global.....	- 146 -
B. Les dépenses fiscales applicables sur le montant de l'impôt brut	- 147 -
1. La décote.....	- 148 -
2. Les réductions et crédits d'impôts	- 148 -
§2 Les effets des dépenses fiscales	- 150 -
A. Les effets positifs.....	- 150 -
1. Une diminution de la charge fiscale	- 151 -
2. Un effet incitatif.....	- 151 -
B. Les effets négatifs	- 153 -
1. Une atteinte à l'équité fiscale.....	- 153 -
2. L'impossible intégration des dépenses fiscales dans le prélèvement à la source	- 157 -

CHAPITRE 2 : LA COMPLEXITÉ DU RECOUVREMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

- 159 -

SECTION 1 : LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA DÉTERMINATION DU TAUX

PERSONNALISÉ - 160 -

§1 Les causes des difficultés à déterminer le taux personnalisé - 161 -

A. Le maintien de l'obligation déclarative du contribuable - 161 -

1. Le champ d'application territorial de l'impôt sur le revenu - 162 -

2. Les obligations déclaratives du contribuable imposable - 162 -

B. La complexité du calcul du taux personnalisé - 166 -

1. Le mécanisme applicable - 166 -

2. Les modulations du taux à la suite d'un changement de situation du contribuable.... - 168 -

§2 Les conséquences des difficultés à déterminer le taux personnalisé - 170 -

A. Un simple système d'acompte « contemporain » - 171 -

1. L'absence d'une effective contemporanéité - 171 -

2. Des régularisations inévitables - 172 -

B. Un sentiment d'insécurité fiscale..... - 175 -

1. L'importance d'une sécurité fiscale..... - 176 -

2. L'instabilité du montant prélevé à la source - 177 -

SECTION 2 : LES DIFFICULTÉS LIÉES À L'INTERVENTION DU TIERS COLLECTEUR	- 180 -
§1 Les causes des difficultés de l'intervention du tiers collecteur.....	- 181 -
A. Un nouveau « fardeau » pour les tiers collecteurs	- 181 -
1. Un surcoût financier.....	- 182 -
2. Un coût de gestion administrative	- 184 -
B. La question du respect de la vie privée.....	- 186 -
1. La garantie de la confidentialité des données personnelles du contribuable	- 186 -
2. Une entorse au secret de la vie privée.....	- 188 -
§2 Les conséquences de l'intervention du tiers collecteur.....	- 191 -
A. Des risques de défaillances.....	- 192 -
1. Le cas du tiers collecteur négligent.....	- 193 -
2. Le cas du tiers collecteur soumis à une procédure collective	- 194 -
3. Le cas du tiers collecteur délibérément défaillant	- 195 -
B. Une responsabilité accrue	- 196 -
1. Des sanctions légales	- 196 -
2. Un rôle majeur dans l'acceptabilité de la contribution	- 198 -
CONCLUSION TITRE II.....	- 201 -
CONCLUSION PARTIE I	- 203 -

PARTIE II – UN OUTIL DE RÉFORME DES IMPÔTS SUR LES REVENUS DES PERSONNES PHYSIQUES.....	- 205 -
TITRE I : L’OPPORTUNITÉ DE REDONNER UNE COHÉRENCE À L’IMPÔT SUR LE REVENU.....	- 209 -
CHAPITRE 1 : L’OCCASION DE CONTEMPORANÉISER LE PAIEMENT DE L’IMPÔT SUR LE REVENU	- 211 -
SECTION 1 : LE PAIEMENT DE L’IMPÔT EN TEMPS RÉEL.....	- 212 -
§1 L’approche comparative : état des lieux des exemples européens	- 213 -
A. Les pays ayant des règles d’imposition similaires à celles de l’impôt sur le revenu français	- 214 -
1. Le Portugal : une contemporanéité quasi inexistante	- 214 -
2. La Belgique : une contemporanéité extrêmement réduite	- 215 -
B. Les pays où la contemporanéité de l’impôt sur le revenu est plus forte.....	- 218 -
1. L’Espagne : une contemporanéité intermédiaire	- 218 -
2. Le Royaume-Uni : une réelle contemporanéité	- 220 -
§2 L’approche théorique : les enseignements tirés des exemples européens	- 223 -
A. Les conditions attachées au prélèvement à la source	- 223 -
1. Une intégration de l’ensemble des revenus dans le champ d’application du prélèvement à la source.....	- 224 -
2. L’intégration des dépenses fiscales dans le champ d’application du prélèvement à la source	- 226 -

B. Les conditions attachées à l'impôt.....	- 227 -
1. Une limitation de la personnalisation de l'impôt.....	- 228 -
2. Une limitation de la fiscalité dérogatoire.....	- 230 -
SECTION 2 : DES EFFETS PERMETTANT DE RELÉGITIMER L'IMPÔT	- 232 -
§1 Les effets psychologiques	- 233 -
A. Une imposition moins douloureuse	- 233 -
1. La commodité du prélèvement fiscal	- 234 -
2. Un atout pour modifier l'imposition	- 237 -
B. Une imposition mieux acceptée.....	- 240 -
1. Une acceptabilité tacite de l'impôt	- 240 -
2. Un atout pour renforcer le civisme fiscal.....	- 243 -
§2 Les effets économiques et financiers	- 246 -
A. Une plus grande efficacité des effets stabilisateurs de l'impôt	- 246 -
1. L'assurance d'une stabilisation économique	- 246 -
2. L'assurance d'une stabilité des comportements	- 250 -
B. Une plus grande fiabilité du système financier.....	- 252 -
1. Un recouvrement plus sûr et moins couteux.....	- 252 -
2. L'assurance d'une meilleure efficacité de la politique fiscale et d'une sécurisation des finances publiques	- 255 -

CHAPITRE 2 : L'OCCASION DE MODERNISER L'IMPÔT SUR LE REVENU	- 259 -
SECTION 1 : REPENSER LE CARACTÈRE FAMILIAL DE L'IMPÔT SUR LE REVENU À TRAVERS LE PRISME DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE	- 260 -
§1 Aménager les modalités d'imposition des couples	- 261 -
A. Les justifications d'une imposition séparée.....	- 261 -
1. L'assurance d'une neutralité	- 261 -
2. L'assurance d'une équivalence fiscale.....	- 265 -
B. La possibilité d'opter pour une imposition séparée grâce au prélèvement à la source-	267 -
1. Une possibilité facilitée par le prélèvement à la source.....	- 267 -
2. Une atteinte au principe d'égalité devant l'impôt ?	- 270 -
§2 Aménager les modalités d'imposition des familles	- 272 -
A. Les justifications de la suppression du quotient familial.....	- 272 -
1. Pour une imposition plus simple.....	- 273 -
2. Pour une imposition plus juste.....	- 275 -
B. Le remplacement du quotient familial	- 277 -
1. L'obligation constitutionnelle de prendre en compte les charges de famille.....	- 278 -
2. Les dispositifs de remplacement pouvant être envisagés	- 280 -
3. La mise en place d'un crédit d'impôt forfaitaire pour charge de famille facilitée par le prélèvement à la source	- 281 -

SECTION 2 : REPENSER LE BARÈME D'IMPOSITION À TRAVERS LE PRISME DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE.....	- 284 -
§1 L'alternative convaincante au barème : un « double impôt sur le revenu »	- 285 -
A. La présentation et l'application au regard du prélèvement à la source	- 285 -
1. Le principe	- 285 -
2. Un système conforme au principe d'égalité devant l'impôt.....	- 287 -
B. L'analyse critique	- 290 -
1. Un système efficient	- 290 -
2. Une application facilitée par le mécanisme du prélèvement à la source	- 292 -
§2 Les alternatives au barème contestables	- 294 -
A. Un barème progressif par tranches exprimé en taux moyens effectifs.....	- 295 -
1. La présentation et l'application.....	- 295 -
2. L'analyse critique	- 296 -
B. Un taux proportionnel.....	- 299 -
1. La présentation et l'application au regard du prélèvement à la source.....	- 299 -
2. L'analyse critique	- 302 -
CONCLUSION TITRE I.....	- 306 -

TITRE II : L'OPPORTUNITÉ DE RÉFORMER LES IMPÔTS SUR LES REVENUS...-
307 -

CHAPITRE 1 : LES PREMIERS PAS VERS UNE HARMONISATION DES IMPÔTS SUR LES REVENUS.....	- 309 -
SECTION 1 : UNE HARMONISATION DES RÈGLES D'ASSIETTE ET DE LIQUIDATION.....	- 310 -
§1 La réduction des différences d'assiettes	- 311 -
A. La question délicate de la suppression des niches fiscales et sociales	- 311 -
1. L'opacité des impôts sociaux.....	- 312 -
2. Les solutions envisageables	- 314 -
3. Des exemples de suppression possibles.....	- 316 -
B. La question de la suppression de la déductibilité de la contribution sociale généralisée	- 318 -
1. La déduction intégrale de la contribution sociale généralisée	- 318 -
2. La suppression de la déductibilité de la contribution sociale généralisée	- 321 -
§2 La transformation des règles de liquidation.....	- 323 -
A. La transformation de la contribution sociale généralisée en imposition progressive et familiarisée	- 324 -
1. L'aménagement de la progressivité	- 324 -
2. La familiarisation de la contribution sociale généralisée.....	- 327 -

B. L'application d'un barème progressif facilité par le mécanisme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.....	- 329 -
1. La mise en place d'un barème progressif de la contribution sociale généralisée	- 329 -
2. Une application facilitée par la mise en place du prélèvement à la source.....	- 332 -
SECTION 2 : UNE HARMONISATION DES RÈGLES D'AFFECTATION DES RECETTES	
.....	- 335 -
§1 Les sources du financement de la Sécurité sociale	- 336 -
A. L'état des lieux du financement de la Sécurité sociale.....	- 336 -
1. L'évolution des conceptions sur le financement de la Sécurité sociale.....	- 336 -
2. Les relations financières entre l'État et la Sécurité sociale.....	- 338 -
B. L'articulation entre cotisations et contributions sociales.....	- 342 -
1. La qualification juridique des cotisations sociales	- 342 -
2. La qualification des contributions sociales	- 343 -
§2 La nécessité de garantir le produit des contributions sociales à la Sécurité sociale en cas de fusion des impôts sur les revenus	- 346 -
A. L'importance des recettes des contributions sociales.....	- 346 -
1. Les contributions sociales, des recettes de substitution	- 346 -
2. Les contributions sociales, des recettes de complément	- 347 -
B. Les options permettant de maintenir l'affectation des recettes à la Sécurité sociale..	- 348 -
1. La technique du prélèvement sur recettes de l'État	- 348 -

2. Le recours à une affectation du produit de l'impôt a priori - 351 -

**CHAPITRE 2 : PROPOSITION D'ÉVOLUTION VERS UN NOUVEAU SYSTÈME
D'IMPOSITION SUR LES REVENUS PRÉLEVÉE À LA SOURCE..... - 353 -**

**SECTION 1 : LES DIFFICULTÉS TECHNIQUES D'UN SYSTÈME D'IMPOSITION
DUAL..... - 354 -**

§1 La détermination des assiettes - 356 -

A. La première étape : la fusion des règles d'assiettes et de territorialité des impôts sur les revenus - 356 -

1. Les règles de territorialités..... - 356 -

2. La création d'une assiette commune..... - 358 -

B. La deuxième étape : l'établissement de deux nouvelles assiettes fondées sur l'origine des revenus - 361 -

1. Une dichotomie fondée sur l'origine des revenus - 361 -

2. Les problèmes liés à certains revenus - 362 -

§2 La détermination des taux d'imposition - 365 -

A. Une imposition progressive familiarisée sur les revenus du travail - 366 -

1. La prise en compte des charges de famille - 366 -

2. L'assurance d'une forte progressivité - 367 -

B. Une imposition proportionnelle individualisée des revenus du capital - 369 -

1. L'état des lieux sur la fiscalité des revenus du capital - 369 -

2. La détermination d'un taux d'imposition proportionnelle.....	- 371 -
SECTION 2 : LES ARGUMENTS EN FAVEUR D'UN SYSTÈME D'IMPOSITION DUAL.-	
373 -	
§1 Un système efficace	- 374 -
A. Un prélèvement à la source simplifié	- 375 -
1. Un recouvrement plus contemporain	- 375 -
2. Un recouvrement moins coûteux	- 377 -
B. Une amélioration des recettes fiscales et de l'attractivité fiscale	- 380 -
1. Une sécurisation des recettes fiscales	- 380 -
2. L'assurance d'une attractivité fiscale	- 382 -
§2 Un système juste	- 385 -
A. L'assurance d'une redistribution des richesses	- 385 -
1. Le maintien d'une équité fiscale.....	- 385 -
2. Le maintien d'une justice sociale.....	- 387 -
B. Une meilleure acceptabilité de l'impôt.....	- 389 -
1. Une division cohérente	- 389 -
2. Un système transparent et compréhensible.....	- 391 -
CONCLUSION TITRE II.....	- 393 -
CONCLUSION PARTIE II.....	- 395 -

CONCLUSION GÉNÉRALE	- 397 -
BIBLIOGRAPHIE.....	- 401 -
I. ENCYCLOPEDIES ET DICTIONNAIRES	- 401 -
II. OUVRAGES GENERAUX, MANUELS ET COURS	- 401 -
III. OUVRAGES COLLECTIFS ET ACTES DE COLLOQUE.....	- 407 -
IV. THESES.....	- 409 -
V. ARTICLES	- 411 -
VI. RAPPORTS	- 434 -
<input type="checkbox"/> Rapports parlementaires.....	- 434 -
<input type="checkbox"/> Rapports gouvernementaux	- 435 -
<input type="checkbox"/> Rapports des organismes institutionnels	- 436 -
<input type="checkbox"/> Autres rapports.....	- 440 -
VII. DOSSIERS ET COMMUNIQUES DE PRESSE.....	- 440 -
VIII. CONFERENCES	- 441 -
IX. SITES INTERNET	- 442 -
TABLE DES LOIS, DÉCRETS, ORDONNANCES ET RÈGLEMENTS	- 443 -
I. LOIS.....	- 443 -
II. DÉCRETS.....	- 447 -

Table des matières

III. ORDONNANCES	- 447 -
IV. TRAITES ET RÈGLEMENTS.....	- 448 -
TABLE DES JURISPRUDENCES	- 449 -
I. CONSEIL CONSTITUTIONNEL	- 449 -
II. CONSEIL D'ETAT	- 451 -
III. COUR DE CASSATION.....	- 453 -
IV. COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE	- 454 -
V. COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME	- 454 -
VI. COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL.....	- 454 -
ANNEXES	- 455 -
INDEX ALPHABÉTIQUE	- 475 -
TABLE DES MATIERES 479