

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

PRÉLÈVEMENTS À LA SOURCE & IMPÔT SUR LE REVENU

février 2012

Le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires (loi n°2005-358 du 20 avril 2005).

Les rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

***Novembre 2011** – L'activité du Conseil des prélèvements obligatoires pour les années 2006 à 2011*

***Mai 2011** - Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*

***Octobre 2010** - Entreprises et "niches" fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux*

***Mai 2010** - La fiscalité locale*

***Octobre 2009** - Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*

***Mars 2009** - Le patrimoine des ménages*

***Novembre 2008** - La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle*

***Mars 2008** - Sens et limites de la comparaison des prélèvements obligatoires entre pays développés*

***Mars 2008** - Les prélèvements obligatoires des indépendants*

***Mars 2007** - La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*

Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes.

Il comprend :

*M. Alain PICHON, président de chambre à la Cour des comptes,
Suppléant le Premier président de la Cour des comptes,*

En sont membres :

*M. Robert BACONNIER, président et délégué général de
l'association nationale des sociétés par actions,*

Mme Anne BOLLIET, inspectrice générale des finances,

*M. François CALVARIN, président directeur général de
SOURIAU,*

*M. Jean-François CHADELAT, directeur du fonds de financement
de la protection complémentaire de la couverture universelle du
risque maladie,*

M. Éric CHANEY, chef économiste d'AXA,

M. Jean-Pierre COSSIN, conseiller maître à la Cour des comptes,

M. Alain CHAPPERT, inspecteur général de l'INSEE,

M. Dominique DULIN, conseiller à la Cour de cassation,

*M. Michel DURAFFOURG, inspecteur général des affaires
sociales,*

*Mme Marie-Anne FRISON-ROCHE, professeure agrégée des
facultés de Droit, professeur des Universités à l'Institut d'Études
politiques de Paris,*

*M. Gérard GILMANT, directeur de l'URSSAF de la Seine-
Maritime,*

*M. Alain GUBIAN, directeur statistique et directeur financier de
l'agence centrale des organismes de sécurité sociale,*

M. Philippe MARTIN, conseiller d'État,

*M. Gilles de ROBIEN, ancien ministre, Ambassadeur chargé de la
promotion, de la cohésion sociale, délégué du Gouvernement
auprès de l'Organisation internationale du travail,*

M. Gérard MOISSELIN, préfet,

*M. Alain TRANNOY, professeur agrégé des facultés d'économie,
directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales,*

Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par :

Mme Catherine DÉMIER, conseillère maître à la Cour des comptes, secrétaire générale du Conseil des prélèvements obligatoires,

Mme Jacqueline GUILLON, chargée de mission au secrétariat général du Conseil des prélèvements obligatoires.

Le rapport, présenté par M. Pierre-Emmanuel THIARD, inspecteur des finances, rapporteur général, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 14 février 2012.

Les études préliminaires au rapport ont été effectuées par :

*M. Yann-Gaël AMGHAR, inspecteur des affaires sociales,
Mme Marie-Astrid de BARMON, auditrice au Conseil d'État,
M. Vincent CLAUDON, inspecteur des finances,
Mme Sandra DESMETTRE, inspectrice des finances,
M. Jérôme ITTY, inspecteur des finances,
M. Sébastien VELEZ, administrateur à la Commission des finances de l'Assemblée nationale*

Par ailleurs, ont été auditionnés par le Conseil :

*M. François AUVIGNE, inspecteur général des finances,
M. Benjamin DELOZIER, chef du bureau Études fiscales à la direction générale du Trésor, avec le concours de Mlle Claire MONTIALOUX et de M. Vincent BONJOUR.*

<p>Ces études sont des documents de travail n'engageant pas en tant que tels le Conseil des prélèvements obligatoires et sont consultables sur le site internet de la Cour des comptes, rubrique CPO.</p>
--

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

DÉFINITIONS, PÉRIMÈTRE ET AVANTAGES COMPARATIFS DU PRÉLÈVEMENTS À LA SOURCE

Chapitre I

La retenue à la source en France : retour sur un débat ancien

I. Les origines : la brève expérience du « stoppage à la source » et son abandon (1930-1959).....	17
II. La relance avortée du projet dans un contexte de modernisation de l'impôt (1960-1974)	18
III. Les débats de la dernière décennie : la retenue à la source, progrès ou menace pour les salariés (1990-2007).....	20

Chapitre II

Définitions et périmètre des prélèvements à la source

I. Plusieurs approches sont possibles pour définir le prélèvement à la source.....	23
II. Suivant ces approches, les prélèvements à la source représentent entre le quart la moitié du total des prélèvements obligatoires.....	27

Chapitre III

Prélèvements à la source et prise en compte des intérêts des contribuables

I. Le prélèvement à la source permet-il de simplifier les démarches des contribuables ?.....	37
II. Le prélèvement à la source favorise-t-il un ajustement plus rapide de l'impôt aux variations de revenu des contribuables ?.....	47
III. Le prélèvement à la source est-il de nature à améliorer la lisibilité de l'impôt, et ce faisant, à renforcer le consentement de l'impôt ?.....	66

Chapitre IV

Prélèvements à la source et assainissement des finances publiques

I. L'extension du prélèvement à la source permettrait-elle à l'État de réaliser un gain de trésorerie ?.....	73
II. Le prélèvement à la source entraînerait-il une amélioration du taux de recouvrement de l'impôt ?.....	87
III. Le prélèvement à la source serait-il un levier pour dégager des gains de productivité dans l'administration ?.....	93

Chapitre V

Prélèvements à la source et pilotage de l'économie

I. Le prélèvement à la source accroît-il la réactivité des politiques macroéconomiques ?....	105
II. Le prélèvement à la source peut-il avoir une incidence sur la consommation de l'épargne des ménages ?.....	111
Conclusion de la première partie.....	116

DEUXIÈME PARTIE

QUESTIONS POSEES PAR LA RETENUE A LA SOURCE DE L'IMPOT SUR LE REVENU, ETENDUE DES CHOIX POSSIBLES ET CONSEQUENCES DE CHACUN

Chapitre I

Modalités possibles de calcul d'un impôt sur le revenu prélevé à la source

I. La retenue à la source de l'impôt sur le revenu est-elle subordonnée à une réforme préalable de cet impôt ?.....	121
II. Quels revenus pourraient être concernés par la retenue à la source ?.....	128
III. Avec quelle réactivité l'impôt retenu à la source pourrait-il s'ajuster aux évolutions de la situation du contribuable ?.....	142
IV. Synthèse des choix possibles sur les modalités de calcul d'un impôt sur le revenu prélevé à la source.....	149

Chapitre II

Modalités possibles de recouvrement d'un impôt sur le revenu prélevé à la source

I. Quel tiers payeur peut être choisi pour précompter l'impôt pour le compte de l'administration ?.....	153
II. Comment protéger la confidentialité des informations transmises par le contribuable au tiers payeur ?.....	165
III. Quel réseau de recouvrement choisir ?.....	174
IV. Comment répartir les responsabilités entre le contribuable, le tiers payeur et l'administration ?.....	179
V. Synthèse des choix possibles sur les modalités de recouvrement d'un impôt sur le revenu prélevé à la source.....	186

Chapitre III

Modalités possibles de transition vers une retenue à la source de l'impôt sur le revenu

I. Comment gérer la suppression du décalage temporel entre les revenus et l'impôt correspondant ?.....	189
II. En cas de suppression de la dernière année de recettes fiscales, quel sort réserver aux dépenses fiscales correspondantes ?.....	195
III. Comment limiter les abus qui pourraient naître de la transition entre l'ancien et le nouveau système de recouvrement ?.....	203
IV. Synthèse des choix possibles sur les modalités de transition vers un impôt sur le revenu prélevé à la source.....	205

Chapitre IV

Les alternatives possibles à une retenue à la source de l'impôt sur le revenu

I. L'alternative <i>a minima</i> : engager une promotion active des nouveaux services offerts par l'administration fiscale.....	207
II. L'alternative de second niveau : adopter l'imposition contemporaine des revenus sans la retenue à la source.....	210
Conclusion de la deuxième partie.....	215
Conclusion générale.....	217

Introduction

« 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. L'assiette actuelle et le paiement de l'impôt sur le revenu apparaissent dès lors comme des anomalies »¹. Formulé il y a douze ans, ce postulat a de quoi surprendre : la France est généralement présentée comme un pays où le paiement sur avis d'imposition est la norme, et où le prélèvement à la source est l'exception. Cette « exception française » explique d'ailleurs que le débat sur la retenue à la source de l'impôt sur le revenu revienne régulièrement sur la table, les dernières fois en 2002 et en 2007.

Pourtant, les prélèvements à la source – ou impôts retenus à la source, les deux expressions pouvant être employées indifféremment – constituent effectivement une part d'ores et déjà significative des prélèvements obligatoires en France. Pour ne citer que quelques exemples, la contribution sociale généralisée (CSG), tout ou partie des cotisations sociales sur les salaires ou encore, s'agissant de la sphère fiscale, le prélèvement forfaitaire libératoire sur les revenus du capital (PFL) sont des prélèvements dont le recouvrement « à la source » ne fait guère de doute. La France dispose donc d'une expérience importante et ancienne de ce mode de recouvrement de l'impôt.

Le fait qu'elle soit méconnue signale un premier paradoxe. Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) qui, de même que son prédécesseur, le Conseil des impôts, avant lui, n'avait jamais consacré d'étude spécifique au mode de recouvrement des prélèvements obligatoires en France a donc estimé nécessaire de procéder à un état des lieux des prélèvements à la source et, sur cette base, de dresser une analyse approfondie des caractéristiques, avantages et inconvénients de cette forme de recouvrement par rapport aux autres modalités de paiement de l'impôt.

Ce faisant, cette réflexion a poursuivi un second objectif : actualiser les termes du débat sur l'opportunité de réformer le mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu afin de le collecter par retenue à la source.

En effet, la plupart des travaux réalisés sur ce sujet au cours des années 1990 ou au début des années 2000 ont pris position en faveur

¹ Conseil des impôts, *L'imposition des revenus*, XVIII^e rapport au Président de la République, 2000.

d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu. Cependant, le contexte a évolué depuis lors : d'une part, plusieurs prélèvements à la source sont apparus (contribution au remboursement de la dette sociale, ou CRDS, en 1996 ; imposition à la source des plus-values immobilières en 2004) ou sont montés en puissance (comme la contribution sociale généralisée), enrichissant l'expérience qui pouvait en être retirée ; d'autre part, l'administration fiscale a engagé de nombreux chantiers de modernisation de la gestion de l'impôt sur le revenu.

Par exemple, la montée en puissance du paiement dématérialisé de l'impôt – notamment le paiement mensualisé – conduit peut-être à relativiser la simplification qu'apporterait la retenue à la source. De même, les nouveaux services offerts par l'administration fiscale aux contribuables qui éprouvent des difficultés à payer leur impôt – par exemple les délais de paiement, ou la possibilité de moduler ses acomptes mensuels ou provisionnels directement sur internet, sans même solliciter son centre de gestion – ont peut-être permis d'apporter une réponse satisfaisante au problème posé par le décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt correspondant.

Ces exemples montrent que des constats qui avaient pu être établis par le passé méritent d'être réexaminés à la lumière des changements intervenus dans le paysage socio-fiscal français.

Ainsi, il est apparu nécessaire de procéder à un travail d'investigation décliné en deux temps.

D'une part, réaliser une étude objective et étayée des avantages et des inconvénients du prélèvement à la source par rapport au prélèvement sur rôle qui prévaut aujourd'hui pour l'impôt sur le revenu, cette étude permettant de déterminer s'il existe encore des arguments qui justifieraient un basculement de l'impôt sur le revenu à la source, et si oui, quels seraient ces arguments.

Le prélèvement à la source supposant, malgré les débats que peut susciter sa définition², que la base imposable soit constituée d'un revenu versé à un particulier, le Conseil des prélèvements obligatoires a concentré ses travaux sur les prélèvements assis sur les revenus des ménages : prélèvements sociaux (cotisations sociales, contribution sociale généralisée...) ou fiscaux (prélèvement forfaitaire libératoire, imposition des plus-values immobilières...) retenus à la source et, en miroir, impôt sur le revenu.

D'autre part, le travail d'investigation s'est attaché à déterminer comment le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu pourrait être

² Cf. chapitre II de la première partie du rapport.

mis en œuvre en France, à quelles conditions et avec quelles conséquences.

Cette double démarche est apparue nécessaire pour appréhender l'économie globale d'un système de retenue à la source de l'impôt sur le revenu, qui peut être résumée de la façon suivante : compte tenu à la fois des avantages théoriques qui pourraient en être attendus, et des modalités opérationnelles qu'elle pourrait emprunter dans le cadre français, la retenue à la source apporterait-elle une amélioration du système actuel, et si oui à quelle(s) condition(s) ?

Le Conseil des prélèvements obligatoires s'est appuyé sur une méthodologie reposant sur trois axes :

- **i. d'une part, une analyse comparée des effets qu'apporterait un prélèvement à la source au regard des résultats actuels de l'impôt sur le revenu :** taux de recouvrement, impacts sur la trésorerie des ménages ou de l'Etat, prise en compte des variations de revenu des contribuables, coûts de gestion des administrations... Cette démarche a été complétée par une analyse des enjeux juridiques et opérationnels que poserait une retenue à la source de l'impôt sur le revenu en France ;
- **ii. d'autre part, une enquête internationale approfondie auprès des principaux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE),** et notamment de ceux qui ont choisi de prélever l'impôt sur le revenu à la source. Le CPO a ainsi étudié treize pays dans lesquels l'impôt sur le revenu est prélevé à la source³ et deux dans lesquels il est recouvré dans des conditions voisines du nôtre⁴. Cette étude a reposé sur un dépouillement des informations déjà existantes sur ces pays⁵, complété par l'envoi d'un questionnaire approfondi au réseau des attachés fiscaux et des services économiques de la direction générale du Trésor et par des échanges directs avec les administrations des pays concernés ;
- **iii. enfin, une large audition des principaux acteurs concernés par une éventuelle retenue à la source de l'impôt sur le revenu en France.** A ce titre, ont été notamment

³ Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Irlande, Italie, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni.

⁴ Singapour et Suisse.

⁵ Cf. par exemple la publication bisannuelle de l'OCDE : « *L'administration fiscale dans les pays de l'OCDE* ».

rencontrés les représentants des employeurs (Medef, CGPME, UPA), qui deviendraient les tiers payeurs de l'impôt prélevé à la source, les représentants des salariés (CGT, CFDT, FO, CFE-CGC)⁶, qui seraient concernés au premier chef par le prélèvement de l'impôt sur les salaires, les représentants des usagers de l'administration (ADUA), les professionnels de l'édition des logiciels de paye ou encore les représentants de l'Ordre des experts-comptables.

Le Conseil des prélèvements obligatoires a choisi de réaliser ses travaux avec l'hypothèse d'un cadre constant des prélèvements obligatoires : les éventuelles réformes de l'impôt sur le revenu n'ont été étudiées que dans la mesure où elles constitueraient une condition préalable à la mise en place du prélèvement à la source. En revanche, les débats sur l'opportunité de procéder à une réforme de l'imposition des ménages – révision de la progressivité de l'impôt sur le revenu, fusion de celui-ci avec d'autres prélèvements comme, par exemple, la contribution sociale généralisée – n'entraient pas dans le champ du présent exercice et ont donc été exclus des travaux.

Par ailleurs, les travaux se sont concentrés sur les questions de droit interne. Les problématiques posées par la retenue à la source en droit international n'ont pas été étudiées dans le cadre du présent exercice.

Dans ce contexte, les travaux réalisés par le CPO sont restitués dans le présent rapport en deux parties :

- **i. la première partie dresse le bilan comparé du prélèvement à la source par rapport au prélèvement actuel de l'impôt sur le revenu.** Après avoir replacé le débat sur la retenue à la source dans une perspective historique et rappelé les définitions possibles et le poids correspondant des prélèvements à la source dans le champ français, la première partie reprend les différents critères d'appréciation des modes de recouvrement de l'impôt pour déterminer si, pour chacun d'entre eux, la retenue à la source de l'impôt sur le revenu apporterait un progrès par rapport au système actuel. Ces critères sont répartis en trois ensembles : les avantages à attendre pour les contribuables ; les avantages à attendre pour les finances publiques ; les avantages à attendre pour le pilotage de l'économie ;

⁶ La CFTC n'a pas répondu aux sollicitations de la mission.

- **ii. la seconde partie analyse les questions opérationnelles que poserait une mise en œuvre de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu.** Elle expose les différents choix possibles et leurs conséquences, en fonction des objectifs poursuivis. Ces questions opérationnelles sont étudiées en trois étapes : les questions relatives aux modalités de calcul de la retenue à la source ; les questions relatives à ses modalités de recouvrement ; enfin, les questions spécifiques posées par la transition entre l'actuel système de recouvrement et une éventuelle retenue à la source. La seconde partie se conclut par une présentation des alternatives possibles au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

PREMIÈRE PARTIE

Définitions, périmètre et avantages comparatifs des prélèvements à la source

Chapitre I

La retenue à la source : retour sur un débat ancien

I - Les origines : la brève expérience du « stoppage à la source » et son abandon (1930-1959)

Les origines du prélèvement à la source remontent au XIX^e siècle. Un système de prélèvement à la source de l'impôt sur les salaires est en effet mis en place en Prusse dès 1811. Une expérience est également engagée aux Etats-Unis en 1862 pendant la guerre de Sécession avant d'être interrompue dix ans plus tard.

C'est au cours de la première moitié du XX^e siècle que le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu se généralise dans les principaux pays développés, notamment pendant la première guerre mondiale (Canada) et la seconde (Pays-Bas, Australie, Etats-Unis, Royaume-Uni), l'Allemagne adoptant quant à elle son système actuel en 1925.

En France, les premières traces du débat sur le sujet remontent aux années 1930. Dans un contexte de montée en puissance de l'impôt sur le revenu⁷, les réflexions se multiplient autour des nouvelles techniques et procédures permettant de fiabiliser le recouvrement de l'impôt. La retenue à la source apparaît ainsi dans le débat, l'enjeu étant alors résumé en ces termes par un percepteur : « *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* »⁸.

Le déclenchement de la seconde guerre mondiale et les besoins financiers correspondants précipitent la réflexion : la retenue à la source sur les salaires est instaurée par le décret du 10 novembre 1939 sous le nom de « *stoppage à la source* », avec effet au 1^{er} janvier 1940. Il s'agit d'un impôt proportionnel assis sur l'ensemble des rémunérations ; un

⁷ Introduit en deux étapes pendant la première guerre mondiale (1914 et 1917), l'impôt sur le revenu concerne environ 15 % des foyers fiscaux pendant l'entre-deux guerres.

⁸ Cité in N. Delalande et A. Spire, *Histoire sociale de l'impôt*, La découverte, 2010, p. 52.

barème simplifié est appliqué pour tenir compte des frais professionnels et des charges de famille⁹. Les acomptes prélevés par les employeurs sont reversés à l'administration fiscale dans les quinze jours suivant la paye.

Le système prévaut jusqu'à la réforme d'octobre 1948 : dans un contexte de lutte contre l'inflation, le gouvernement supprime le « *stoppage à la source* » et le remplace par une taxe sur les salaires de 5 % à la charge des entreprises, appelée « *versement forfaitaire* », cette fois non libératoire de l'impôt sur le revenu (les salaires restant soumis à la surtaxe progressive)¹⁰. Le « *versement forfaitaire* » est à son tour abrogé par la loi du 28 décembre 1959 créant l'impôt sur le revenu unifié et progressif dans sa forme moderne. Comme le résumait le Conseil des impôts en 2000, la retenue à la source française « *n'aura vécu que neuf ans sous la forme d'une retenue à la source libératoire de l'impôt sur le revenu dite « stoppage à la source » et onze ans sous une forme voisine* »¹¹.

II - La relance avortée du projet dans un contexte de modernisation de l'impôt (1960-1974)

Après quelques initiatives restées sans suite sous la IV^{ème} République¹², la retenue à la source de l'impôt sur le revenu est à nouveau étudiée à partir des années 1960. Ces réflexions sont concomitantes de la généralisation de l'impôt sur le revenu : le nombre de contribuables assujettis passe de 5,7 millions en 1960 à 10,5 millions en 1970, soit un doublement en dix ans et, en 1979, l'impôt sur le revenu est désormais payé par 63,3 % des ménages contre 15 % en 1950¹³. L'enjeu est d'assurer le recouvrement d'un impôt désormais acquitté par une population de contribuables beaucoup plus large et parfois moins acquise au paiement de l'impôt que celle qui y était assujettie jusqu'alors (les indépendants ou artisans, par exemple).

⁹ Le quotient familial n'existant pas à cette époque, la prise en compte des charges de famille prenait la forme d'un abattement à la base sur le revenu pour chaque enfant du foyer.

¹⁰ L'assiette du « versement forfaitaire » différerait de celle du « stoppage à la source » puisque, désormais, l'impôt était assis sur la masse salariale, c'est-à-dire les salaires bruts.

¹¹ Conseil des impôts, *L'imposition des revenus*, XVIII^e rapport au Président de la République, 2000, p. 107.

¹² Cf. par exemple les tentatives de René Mayer en 1951 et 1953 ; cité in N. Delalande et A. Spire, *Histoire sociale de l'impôt op. cit.*

¹³ N. Delalande, *Les batailles de l'impôt – Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2011.

Une initiative est engagée en 1966 par le ministre des finances Michel Debré, puis une commission d'étude installée fin 1967 sous la présidence du secrétaire d'État à l'économie et aux finances Jacques Chirac¹⁴. Mais le projet est finalement abandonné à la suite des événements de mai 1968, son impact sur les salaires nets suscitant l'hostilité des organisations syndicales¹⁵. Le texte des « accords de Grenelle » du 27 mai 1968 indique en effet à son point 11 « fiscalité » : *« Il ne sera pas proposé d'assujettir les salariés au régime de la retenue à la source »*.

Le sujet est à nouveau débattu suite à la publication d'un rapport de l'Inspection générale des finances en 1971¹⁶. Celui-ci débouche dans un premier temps sur la loi du 29 juin 1971 instaurant le paiement mensualisé de l'impôt sur le revenu¹⁷.

Puis un projet de retenue à la source de l'impôt sur le revenu est introduit par amendement gouvernemental en octobre 1973 lors du débat sur le projet de loi de finances pour 1974. Le ministre des finances Valéry Giscard d'Estaing justifie alors la mesure par la nécessité de moderniser l'impôt et de réduire les formalités administratives imposées aux contribuables. Adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, il est finalement abandonné au cours de débat en raison de l'hostilité majeure qu'il suscite sur deux points : la perte du lien citoyen que constitue le fait de payer l'impôt sur le revenu et la crainte que ce projet suscite des revendications salariales incontrôlables comme le résumait le rapporteur général du Sénat à l'époque : *« 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. [...] L'État se déchargerait ainsi sur les employeurs de l'impopularité de la ponction fiscale ce qui, dans le climat social français, risquerait d'entraîner de graves répercussions. On peut craindre, par conséquent, que la retenue à la source n'entraîne des revendications généralisées en matière de salaires »*.

Le projet est donc définitivement abandonné en 1974.

¹⁴ Gouvernement Pompidou (IV). Cité in G. Delorme, *De Rivoli à Bercy : souvenirs d'un inspecteur des finances 1952-1998*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2000.

¹⁵ Le prélèvement de l'impôt sur le salaire brut lors de son versement au salarié se traduit mécaniquement par une baisse du net perçu la première année de mise en place du système.

¹⁶ J. Delmas, P. Bilger, *Rapport au Ministre sur le recouvrement de l'impôt sur le revenu*, Paris, 1970.

¹⁷ Loi n° 71-505 du 29 juin 1971 portant institution d'un paiement mensuel de l'impôt sur le revenu.

III - Les débats de la dernière décennie : la retenue à la source, progrès ou menace pour les salariés ? (1990-2007)

La retenue à la source de l'impôt sur le revenu est à nouveau évoquée dans le débat fiscal français à partir des années 1990.

La modernisation continue des méthodes de travail de l'administration fiscale au cours des années 1980 et les débuts de l'informatisation permettent en effet d'envisager des solutions nouvelles aux problèmes techniques que pouvait poser la retenue à la source. Des sources importantes de simplification des démarches pour les usagers et d'économies de gestion pour l'administration sont attendues de la dématérialisation naissante des procédures déclaratives ou de paiement. Enfin, l'introduction de la contribution sociale généralisée en 1990 fournit un exemple moderne et réussi de prélèvement à la source sur les revenus des ménages.

Plusieurs rapports prennent position en faveur de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, en particulier le rapport de la mission comparative des administrations fiscales dit « rapport Lépine » de 1999¹⁸ et le rapport de la « Mission 2003 » publié en 2000¹⁹. Plusieurs travaux s'attachent à définir des scénarios possibles de mise en œuvre d'une telle réforme, notamment un rapport de l'Inspection générale des finances en 1998²⁰ et un rapport du ministère de l'économie et des finances en 2002²¹. Malgré ce contexte général favorable au projet - nonobstant quelques publications plus réservées²² voire hostiles²³ - il n'y est pas donné suite au cours de la décennie 1990.

¹⁸ Inspection générale des finances, *Mission d'analyse comparative des administrations fiscales*, mars 1999.

¹⁹ P. Champsaur, Th. Bert, *Mission 2003 : construire ensemble le service public de demain*, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, La documentation française, janvier 2000.

²⁰ Inspection générale des finances, *La mise en place d'une retenue à la source en matière d'impôt sur le revenu*, décembre 1998.

²¹ Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *Le point sur la retenue à la source de l'impôt sur le revenu*, février 2002.

²² Conseil des impôts, *L'imposition des revenus*, XVIII^e rapport au Président de la République, *op. cit.*

²³ B. Ducamin, R. Baconnier, R. Briet, *Etude des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages*, La documentation française, 1996.

C'est finalement début 2007 que le sujet est débattu pour la dernière fois : après la publication du rapport de la commission sur l'économie de l'immatériel dit « rapport Lévy-Jouyet »²⁴ et à la suite d'une annonce du Premier ministre, le ministre de l'économie Thierry Breton engage une concertation en vue d'instaurer la retenue à la source de l'impôt sur le revenu au 1^{er} janvier 2009, ajoutant : « *il n'y aura plus qu'à appuyer sur le bouton lors du vote du PLF 2008* »²⁵. Trois personnalités qualifiées sont chargées par le gouvernement de préparer un rapport sur les conditions de mise en œuvre de la réforme²⁶, le principal sujet de préoccupation étant alors le problème posé par la divulgation d'informations fiscales confidentielles aux employeurs désormais en charge du recouvrement de l'impôt. Au même moment, un rapport parlementaire approfondit le sujet dans la perspective plus large de la fusion entre impôt sur le revenu et contribution sociale généralisée²⁷.

Le projet du gouvernement est finalement abandonné à la suite des échéances électorales du printemps 2007.

²⁴ M. Lévy, JP. Jouyet, *L'économie de l'immatériel – la croissance de demain*, Paris, 2006. Le rapport prend position en faveur de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu (cf. recommandation n° 26).

²⁵ Th. Breton, « Je propose que 2008 soit une année de non imposition », interview du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie in *Les Echos* n° 19 817 du 18 décembre 2006.

²⁶ R. Viricelle, C. Bébéar, F. Auvigne, *Rapport sur les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France*, La documentation française, mars 2007.

²⁷ Didier Migaud, *Le prélèvement à la source et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Rapport d'information n° 3779, Assemblée nationale, mars 2007.

Chapitre II

Définitions et périmètre des prélèvements à la source

I - Plusieurs approches sont possibles pour définir le prélèvement à la source

A - L'approche par le tiers payeur conduit à retenir une acception étroite des prélèvements à la source

Le prélèvement à la source²⁸ peut d'abord être défini selon un critère organique : serait un prélèvement à la source *tout prélèvement obligatoire assis sur le revenu des ménages mais recouvré par le tiers payeur de ce revenu*, en général une entreprise (employeur, banque) ou une institution (caisse de retraite par exemple), *au moment de son versement*. Le prélèvement à la source se caractériserait donc par la différenciation qu'il imposerait entre le redevable de l'impôt, d'une part, et la personne qui réalise le paiement, d'autre part.

Ainsi, l'INSEE, dans son glossaire en ligne, définit le prélèvement à la source comme « *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* »²⁹. De même, l'administration fiscale suisse indique que le prélèvement à la source est « *une procédure suivant laquelle le débiteur d'une prestation représentant un revenu imposable pour son bénéficiaire déduit directement l'impôt dû sur cette prestation et le verse ensuite aux autorités fiscales* », le débiteur agissant pour le compte du bénéficiaire de la somme imposable.

²⁸ Les expressions « *prélèvement à la source* » et « *retenue à la source* » n'ont *a priori* jamais été distinguées par le passé. Il est donc proposé de les utiliser indifféremment.

²⁹ www.insee.fr.

Cette approche du prélèvement à la source restreint naturellement le champ des prélèvements concernés : elle ne s'applique qu'aux revenus versés à des particuliers et qui peuvent faire l'objet d'un versement par un tiers. Elle exclut donc par construction les prélèvements sur les entreprises, ainsi que, au sein des prélèvements sur les ménages, ceux qui sont assis sur des assiettes autres que le revenu (comme, par exemple, le patrimoine).

A cette aune, plusieurs prélèvements obligatoires se distinguent naturellement comme des prélèvements à la source :

- les cotisations sociales salariales, assises sur les rémunérations (définies à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale), sur certains revenus de remplacement et sur certains revenus du capital, et payées par l'employeur, l'organisme de versement des revenus de remplacement ou l'établissement financier ;
- les prélèvements tels que la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), reposant sur des assiettes et des modalités de recouvrement proches de celles des cotisations salariales ;
- certains prélèvements fiscaux assis sur les revenus des ménages et prélevés par des tiers : le prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) assis sur certains revenus du capital et recouvré par les établissements financiers ; l'impôt sur les plus-values immobilières (PVI), recouvré depuis 2004 par les notaires lors de la transaction ; certains cas particuliers de l'impôt sur le revenu, comme celui qui s'applique aux contribuables non résidents.

En revanche, sont exclus du champ des prélèvements à la source l'ensemble des prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises, tels que l'impôt sur les sociétés (IS) ou la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

La question aurait pu se poser pour la TVA dans la mesure où, *stricto sensu*, la TVA est assise sur la valeur ajoutée créée par l'entreprise, mais où, dans les faits, elle est payée par le consommateur lors de l'achat des biens ou services mis en vente, consommateur qui aurait pu alors faire office de tiers payeur. Toutefois, la définition du prélèvement à la source par le tiers payeur permet de lever toute ambiguïté : dans le cadre de la TVA, le redevable de l'impôt, l'entreprise, est également l'acteur qui précompte l'impôt lors de l'encaissement du chiffre d'affaire, et qui le reverse ensuite à l'administration ; il n'existe pas de tiers versant à l'entreprise son « revenu imposable » (la valeur ajoutée ne se réduit pas au chiffre d'affaire et n'est obtenue qu'après les retraitements comptables que seule l'entreprise peut effectuer) et précomptant l'impôt pour le compte de l'administration.

Sont également exclus du champ des prélèvements à la source les prélèvements sur le patrimoine, tels que l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ou les taxes foncières (TF) : par définition, un patrimoine n'est pas un « *revenu versé par un tiers* » qui pourrait faire l'objet d'un prélèvement lors de son « *versement* ». Enfin, sont exclus les prélèvements sur le revenu acquittés par le contribuable lui-même sans recours à un tiers : impôt sur le revenu des personnes physiques (IR) et, plus indirectement, taxe d'habitation.

La définition par le tiers payeur conduit également à exclure du champ des prélèvements à la source les cotisations sociales employeur : en effet, celles-ci sont dues par une entreprise, et non pas par un contribuable particulier ; de ce fait, elles ne font pas intervenir un tiers payeur : l'entreprise, qui est le redevable de l'impôt, est également l'acteur qui verse cet impôt à l'administration.

B - L'approche par la concordance des opérations d'assiette et de recouvrement débouche sur un périmètre plus large

Une approche alternative de la retenue à la source peut être recherchée dans un critère matériel : serait un prélèvement à la source *tout prélèvement obligatoire dont le recouvrement intervient simultanément à la formation de l'assiette*.

Cette approche trouve son origine dans la notion « *d'imposition des revenus courants* » esquissée par exemple par le Conseil des impôts en 2000³⁰. Elle peut également être rapprochée de l'expression « *pay as you earn* » qui fut mise en avant aux États-Unis à partir de 1942 pour promouvoir le projet de loi sur la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, lui-même significativement intitulé « *loi sur le paiement contemporain de l'impôt* »³¹.

Dans cette approche, l'élément clef est que le *paiement de l'impôt* survient au moment même où la base imposable apparaît, c'est-à-dire au moment de la *formation de l'assiette* :

- l'assiette est la base (salaire, revenu de remplacement...), valorisable financièrement, sur laquelle sera appliqué un barème (taux, droits *ad valorem* ...) afin de liquider l'impôt ;

³⁰ Conseil des impôts, *L'imposition des revenus*, XVIIIe rapport au Président de la République *op. cit.*

³¹ *Current Tax payment Act*, adopté le 9 juin 1943.

- le paiement de l'impôt est le moment où l'impôt est prélevé par l'acteur chargé de le reverser à l'administration. Dans les faits, l'impôt n'est pas toujours reversé instantanément : des délais de trésorerie sont consentis par l'État à l'acteur chargé de verser l'impôt. Mais l'important est que l'impôt pourrait être *aussitôt* reversé ;
- la concordance entre formation de l'assiette et paiement de l'impôt suppose que la liquidation de l'impôt soit également réalisée simultanément aux deux autres opérations : pour que le paiement ait lieu, il faut que l'impôt ait été calculé.

L'approche par la simultanéité assiette / recouvrement confirme le périmètre des prélèvements à la source identifié via l'approche par le tiers payeur : les cotisations sociales des salariés, la CSG ou encore le prélèvement forfaitaire libérateur sont calculés (liquidation) et précomptés (opération par laquelle le paiement de l'impôt à l'administration devient possible) au moment même où le salaire, le revenu de remplacement ou encore le revenu du capital sont versés au contribuable, c'est-à-dire au moment où se forme la base taxable.

A l'inverse, les prélèvements sur les entreprises sont exclus du champ des prélèvements à la source, puisque leur assiette n'est connue qu'après la réalisation de certains retraitements, alors même qu'elle se forme en continu : le bénéfice imposable à l'IS se forme au fur et à mesure de l'activité de l'entreprise, mais n'est connu qu'en fin d'exercice comptable ; *idem* pour l'assiette de la TVA, qui n'est connue qu'après imputation des déductions, ou pour celle des accises, la mise à la consommation des produits, qui n'est pas réalisée simultanément à la fabrication de ceux-ci.

L'impôt sur le revenu est lui aussi exclu du périmètre puisqu'il est mis en recouvrement *après* qu'il a été procédé à la liquidation de l'impôt, via l'envoi de la déclaration de revenu par le contribuable et l'émission d'un avis d'imposition par l'administration. Quant aux prélèvements assis sur le patrimoine - taxes foncières, impôt de solidarité sur la fortune et, dans une certaine mesure, taxe d'habitation³² - ils sont incompatibles avec cette acception du prélèvement à la source puisque, par construction, un stock de patrimoine ne se forme qu'une fois, alors que l'imposition du patrimoine est récurrente.

³² L'assiette de la taxe d'habitation repose sur la valeur locative nette du logement, même si l'impôt est calculé en tenant compte des revenus du ménage. L'assiette ne se forme donc qu'une fois, lorsque le bien immobilier est construit.

En revanche, à la différence de l'approche précédente, l'approche de la retenue à la source par la simultanéité assiette / recouvrement conduit à inclure les cotisations sociales patronales dans le champ des prélèvements à la source : en effet, de la même manière que pour les cotisations salariales, les cotisations patronales sont liquidées et précomptées au moment même où l'assiette se forme (versement du salaire, du revenu de remplacement, ou du produit de la rémunération du capital).

II - Selon ces approches, les prélèvements à la source représentent entre un quart et la moitié du total des prélèvements obligatoires

A - Les prélèvements à la source actuellement en vigueur en France peuvent être répartis en trois catégories

Exception faite des cotisations sociales employeur, les deux approches de la retenue à la source présentées ci-dessus permettent d'identifier le même périmètre des prélèvements à la source. Ces derniers peuvent être regroupés en trois catégories.

1 - Les cotisations sociales

Indépendamment de la distinction cotisation employeur / cotisation salarié, les cotisations sociales constituent en partie des prélèvements à la source. C'est le cas pour :

- **les cotisations sur les rémunérations versées aux travailleurs salariés :**
 - cotisations de sécurité sociale ;
 - cotisations d'assurance-chômage ;
 - cotisations aux régimes de retraite complémentaire obligatoires.

**Encadré n° 1 : La notion de rémunération selon le code
de la sécurité sociale**

L'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale définit les rémunérations comme « *toutes les sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail, notamment les salaires ou gains, les indemnités de congés payés, le montant des retenues pour cotisations ouvrières, les indemnités, primes, gratifications et tous autres avantages en argent, les avantages en nature, ainsi que les sommes perçues directement ou par l'entremise d'un tiers à titre de pourboire* ».

Le même article précise que la notion de rémunération comprend également les compensations salariales d'une perte de rémunération induite par une mesure de réduction du temps de travail, ainsi que la plus-value réalisée lors de l'exercice d'une option de souscription d'actions dans certains cas.

Les rémunérations versées aux travailleurs salariés se distinguent notamment des revenus d'activité des travailleurs indépendants (articles L. 131-6 et L. 242-11).

- **les cotisations sur les revenus de remplacement :**

- cotisations de sécurité sociale destinées à la branche maladie (prélevées sur les allocations chômage³³, les pensions de retraites complémentaires et supplémentaires³⁴ et sur les revenus de remplacement perçus en France par des non résidents) ;
- cotisations aux régimes de retraite complémentaire obligatoire (prélevées sur les allocations chômage).

Qu'elles soient assises sur les salaires ou sur les revenus de remplacement, les cotisations sont prélevées par l'organisme débiteur du revenu lors du versement de celui-ci à son bénéficiaire. Ainsi, s'agissant des cotisations sur les salaires, l'article L. 243-1 du code de la sécurité sociale dispose que « *la contribution du salarié est précomptée sur la rémunération ou le gain de l'assuré lors de chaque paye. (...) Le paiement de la rémunération effectué sous déduction de la retenue de la contribution du salarié vaut acquit de cette contribution à l'égard du salarié de la part de l'employeur* ».

Une fois le précompte réalisé, l'organisme débiteur du revenu (l'employeur pour les rémunérations ; l'organisme verseur du revenu de remplacement, par exemple la caisse de retraite, pour ces derniers) dispose d'un délai généralement mensuel pour reverser les cotisations ainsi prélevées à l'administration en charge de les recouvrer : unions pour

³³ Les titulaires de ces allocations peuvent bénéficier d'une réduction ou exonération si l'allocation est inférieure à un certain montant.

³⁴ Des exonérations existent pour les titulaires qui bénéficient d'une exonération ou d'une exemption de l'impôt sur le revenu.

le recouvrement des cotisations sociales et d'allocations familiales (URSSAF), association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO) et association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC), ou encore mutualité sociale agricole (MSA).

L'organisme débiteur du revenu fait donc office de tiers payeur chargé de recouvrer le prélèvement pour le compte de l'administration. Par ailleurs, il y a concordance entre la formation de l'assiette (le versement du salaire ou du revenu de remplacement) et le précompte de la cotisation par le tiers payeur.

A contrario, les cotisations sociales assises sur le revenu des travailleurs indépendants ne sont pas prélevées à la source : elles sont payées par le redevable lui-même (et non par un tiers), suite à l'émission d'un appel de cotisation, même si, dans le cas des artisans et commerçants, des acomptes (mensuels ou trimestriels) sont versés par le contribuable l'année même au titre de laquelle ces acomptes sont dus (les cotisations dues au titre de l'année n sont payées l'année n , avec une régularisation en $n+1$).

2 - Les prélèvements sociaux de nature fiscale

Quatre prélèvements sociaux de nature fiscale sont partiellement ou entièrement retenus à la source : la contribution sociale généralisée, la contribution au remboursement de la dette sociale, la contribution solidarité autonomie et le versement transport.

- **la contribution sociale généralisée (CSG) :** certaines composantes de la CSG sont retenues à la source :
 - o **la CSG sur les revenus d'activité et les revenus de remplacement** (articles L. 136-1 à L. 136-5 du code de la sécurité sociale) : elle est retenue à la source sur les rémunérations versées aux travailleurs salariés (*cf.* encadré n° 1 ci-dessus) au taux de 7,5 % et sur les revenus de remplacement auxquels elle s'applique (indemnités journalières de sécurité sociale (au taux de 6,2 %), allocations chômage (au taux de 6,2 %), pensions d'invalidité et de retraite (au taux de 6,6 % ou 3,8 % si le contribuable perçoit de faibles revenus), retraites complémentaires et supplémentaires (*idem*)). En revanche, la CSG prélevée sur les revenus d'activité des travailleurs indépendants n'est pas prélevée à la source ;

- **la CSG sur les produits de placement** (article L. 136-7 du code de la sécurité sociale) : assise sur les revenus mobiliers (produits de placement à revenu fixe ou variable)³⁵ et sur les plus-values immobilières au taux de 8,2 %, elle constitue également un prélèvement à la source. A titre plus anecdotique, on peut ajouter la CSG sur les sommes engagées ou produits réalisés à l'occasion des jeux (article L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale³⁶).
- **la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)** : la CRDS constitue un prélèvement à la source dans les mêmes limites que la CSG, c'est-à-dire lorsqu'elle s'applique aux rémunérations versées aux travailleurs salariés, aux revenus de remplacement³⁷, et aux produits de placement ;
- **la contribution solidarité autonomie (CSA)** : créée par la loi n° 2004-626 du 26 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, la contribution solidarité autonomie est prélevée à un taux de 0,3 % sur « *la même assiette que les cotisations patronales d'assurance maladie affectées au financement des régimes de base de l'assurance maladie* ». Elle est également « *recouvrée dans les mêmes conditions et sous les mêmes garanties que lesdites cotisations* » (article 11 de la loi précitée). Sous la réserve de la distinction précitée entre cotisations salariales et cotisations employeur³⁸, la CSA peut donc également être considérée comme un prélèvement à la source ;

³⁵ Certains produits de placement sont exonérés de CSG et de CRDS : livrets A, livrets jeunes, livrets d'épargne populaire, livrets d'épargne entreprise, lots et primes de remboursement.

³⁶ Taux de 9,5 % sur la fraction égale à 68 % du produit brut des jeux automatiques des casinos et taux de 12 % sur tous les gains d'un montant supérieur ou égal à 1 500 euros réglés aux joueurs par des bons de paiement manuels.

³⁷ Les revenus de remplacement auxquels s'applique la CRDS sont les mêmes que ceux concernés par la CSG (indemnités journalières, allocations chômage, pensions d'invalidité et de retraite, retraites complémentaires et supplémentaires), auxquels il faut ajouter le revenu de solidarité active et les prestations familiales.

³⁸ Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de mai 2011 indiquait : « *Juridiquement, la contribution solidarité autonomie (CSA) repose sur les employeurs, et non directement sur les ménages. Cependant, l'existence de la journée dite de solidarité conduit de facto à faire reposer ce prélèvement sur les ménages* » (Conseil des prélèvements obligatoires, *Prélèvements obligatoires sur les ménages. Progressivité et effets redistributifs*, mai 2011, p. 322).

- **le versement transport** : instauré par la loi n° 71-559 du 12 juillet 1971, le versement transport, dû par les employeurs d'entreprises de plus de 9 salariés, est assis sur l'assiette des rémunérations et recouvré dans les mêmes conditions que les cotisations sociales employeur (article L. 2333-69 du code général des collectivités territoriales). Sous la réserve de la distinction précitée entre cotisations salariales et cotisations employeur, le versement transport peut donc également être considéré comme un prélèvement à la source.

La CSG, la CRDS, la CSA et le versement transport sont recouvrés :

- s'agissant de l'imposition des rémunérations et des revenus de remplacement, selon les mêmes modalités que les cotisations sociales : précompte par l'employeur ou l'organisme verseur du revenu de remplacement lors du versement du revenu, puis transfert à l'administration du produit collecté ;
- s'agissant de l'imposition des produits de placement, selon un précompte par l'organisme qui verse ces produits (banque, assureur, comptable de l'entreprise qui verse les dividendes, notaire lors de la signature de l'acte de vente du bien immobilier) au moment de leur versement, puis un reversement du précompte à l'administration dans un délai de quinze jours.

En revanche, les autres composantes de la CSG et de la CRDS ne sont pas prélevées à la source :

- la CSG et la CRDS sur les revenus des indépendants sont recouvrées dans les mêmes conditions que les cotisations sociales de ces contribuables (*cf.* 1 - ci-dessus : paiement par le contribuable suite à l'émission d'un appel) ;
- la CSG et la CRDS sur les revenus du patrimoine (revenus fonciers, plus-values et rentes viagères principalement ; *cf.* article L. 136-6 du code de la sécurité sociale) sont payées par le contribuable lui-même, suite à l'émission d'un rôle spécifique par l'administration fiscale, un an après la perception des revenus correspondants.

3 - Les prélèvements fiscaux

Plusieurs prélèvements fiscaux sont prélevés à la source. Les principaux sont :

- **le prélèvement forfaitaire libératoire** (article 125 A du code général des impôts) : il est ouvert sur option aux contribuables

assujettis à l'impôt sur le revenu pour l'imposition de certains revenus de capitaux mobiliers :

- les produits de placements à revenu fixe : obligations et autres titres d'emprunt négociables, créances, dépôts, cautionnements et comptes courants, bons du Trésor..., lorsqu'ils ne sont pas intégralement exonérés d'impôt sur le revenu (article 125 A, I du code général des impôts). L'application du prélèvement forfaitaire est en principe facultative et subordonnée à une option expresse du bénéficiaire des revenus. Cependant, il est opéré d'office sur les produits de certains placements (par exemple bons des caisses d'épargne), le contribuable conservant néanmoins la possibilité d'opter pour le régime de droit commun (article 125 A, II du code général des impôts) ;
- les dividendes et distributions assimilées perçus par les personnes physiques, en principe soumis à l'impôt sur le revenu au barème progressif après application d'un abattement de 40 % et d'un abattement fixe annuel. Toutefois, le contribuable peut opter pour leur assujettissement à un prélèvement forfaitaire libératoire de l'impôt sur le revenu au taux de 19 % (depuis 2011) auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux.

Le prélèvement forfaitaire libératoire est recouvré par l'établissement payeur du produit des placements mobiliers (banque, assurance) et versé au service des impôts des non-résidents au plus tard le 15 du mois suivant le paiement des revenus. Il est libératoire de l'impôt sur le revenu, ce qui signifie que les revenus qui lui ont été soumis n'ont plus à être déclarés au titre de l'impôt sur le revenu.

- **l'imposition des plus-values immobilières** (articles 150 U et 150 UV du code général des impôts) : depuis 2004, les plus-values immobilières se sont plus soumises au barème de l'impôt sur le revenu. Elles font l'objet d'un prélèvement proportionnel au taux forfaitaire de 19 %, qui est retenu à la source par le notaire lors de la signature de l'acte de vente puis reversé à l'administration fiscale ;
- **les retenues à la source spécifiques de l'impôt sur le revenu** : par exception au régime de recouvrement de droit commun de l'impôt sur le revenu, certains revenus spécifiques sont recouvrés par voie de retenue à la source. Il s'agit notamment :

- **des traitements, salaires, pensions et rentes viagères, de source française, servis à des personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France** (article 182 A du code général des impôts) : ces revenus sont soumis à une retenue à la source selon un barème à deux tranches (12 % pour la fraction des revenus comprise entre 13 170 euros et 38 214 euros ; 20 % pour la fraction des revenus supérieure à 38 214 euros) ;
- **des rémunérations des auteurs, artistes et sportifs** lorsqu'ils sont domiciliés en France (article 182 C du code général des impôts ; retenue de 15 %) ;
- **des indemnités de fonction perçues par les titulaires de mandats électifs locaux**³⁹ (article 204-0 *bis* du code général des impôts) : elles sont imposées sur option à un taux forfaitaire libératoire correspondant au barème de droit commun de l'impôt sur le revenu (article 197 du code général des impôts).

B - Ces prélèvements représentent entre le quart et la moitié du total des prélèvements obligatoires

La partie précédente permet d'identifier deux périmètres des prélèvements à la source :

- **un périmètre « restrictif »** correspondant à l'approche par les tiers payeurs : cotisations sociales salariales sur les rémunérations et revenus de remplacement ; contribution sociale généralisée et contribution au remboursement de la dette sociale sur les rémunérations, sur les revenus de remplacement et sur les produits de placement ; prélèvement forfaitaire libératoire ; plus-values immobilières ; retenues à la source de l'impôt sur le revenu ;
- **un périmètre « large »** correspondant à l'approche par la simultanéité assiette / recouvrement : outre les prélèvements de la liste précédente, celui-ci ajoute les cotisations sociales employeur, la contribution solidarité autonomie et le versement transport.

³⁹ Membres des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement, des conseils généraux et des conseils régionaux et membres des comités économiques et sociaux (*cf.* article 41 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux) et élus intercommunaux. En revanche, l'indemnité perçue par les membres du Parlement est imposable à l'impôt sur le revenu dans les conditions de droit commun (*cf.* article 43 de la loi précitée).

Tableau n° 1 : Produit des principaux prélèvements à la source en 2010
(en millions d'euros)

Prélèvements à la source	Produit 2010
Cotisations sociales salariales (hors indépendants)	88 103
CSG (hors revenus du patrimoine) ⁴⁰	80 031
CRDS ⁴¹	6 047
Plus-values immobilières	5 917
PFL	4 818
Retenues à la source de l'impôt sur le revenu	446
Total périmètre « restrictif »	185 362
Cotisations sociales employeur	234 437
CSA	2 188
Versement transport	6 359
Total périmètre « large »	428 346
Total prélèvements obligatoires	822 100
Périmètre « restrictif » en %	22,55 %
Périmètre « large » en %	52,10 %

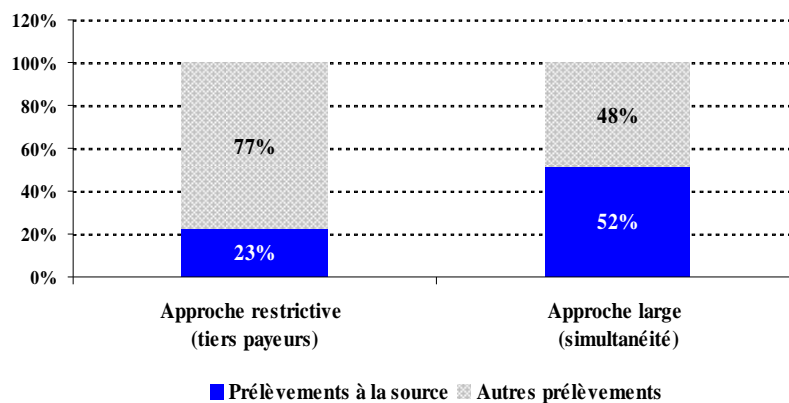
Sources : Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution 2012 (CRDS, PFL, retenues à la source de l'IR, CSA, versement transport, total PO) ; Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale pour 2012 (cotisations régime général et complémentaires, CSG) ; Rapport financier 2010 de l'Unédic (cotisations chômage) ; DGFIP (PVI).

Ainsi, selon le périmètre retenu, les prélèvements à la source représentent entre un quart (approche par les tiers payeurs) et la moitié (approche par la simultanéité assiette / recouvrement) du total des prélèvements obligatoires. L'ampleur de cette différence résulte directement du poids des cotisations sociales employeur, qui sont exclues par la première approche mais incluses par la seconde.

⁴⁰ Il n'a pas été possible d'isoler la CSG acquittée par les indépendants au sein de la CSG sur les revenus d'activité.

⁴¹ Il n'a pas été possible d'isoler la CRDS sur les revenus du patrimoine et la CRDS acquittée par les indépendants.

Graphique n° 1 : Poids respectif des prélèvements à la source dans le total des prélèvements obligatoires en France en 2010 suivant l'approche restrictive (colonne de gauche) et l'approche large (colonne de droite)



Source : CPO.

Chapitre III

Prélèvements à la source et prise en compte des intérêts des contribuables

La capacité des prélèvements à la source à mieux répondre aux préoccupations des contribuables peut être appréhendée sous trois angles : la simplicité des démarches à accomplir pour déclarer ses revenus et payer son impôt ; la possibilité de bénéficier d'un ajustement rapide de l'impôt si les revenus diminuent ; la faculté de mieux comprendre le montant des impôts acquittés et de participer de façon plus éclairée au débat fiscal.

I - Le prélèvement à la source permet-il de simplifier les démarches des contribuables ?

A - Plusieurs éléments pourraient laisser penser que le prélèvement à la source simplifie les démarches du contribuable

1 - Le sentiment général d'une plus grande simplicité du prélèvement à la source

Dans un sondage réalisé en 2003 sur l'hypothèse d'une mise en place de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, la première motivation mise en avant par les personnes favorables à l'idée était la « simplicité » qui résulterait, selon elles, du nouveau système (42 % de citations en premier), loin devant les autres arguments⁴². De même, la « Mission 2003 » estimait en 1999 que « *l'ensemble [des difficultés liées à la complexité des procédures déclaratives] pourrait (...) être résolu, comme l'ont fait tous nos partenaires, par un système de retenue à la source sur les revenus de l'année courante* »⁴³.

⁴² Conseil des impôts, *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale*, XX^{ème} rapport au Président de la République, 2003, p. 32.

⁴³ P. Champsaur, Th. Bert, *Mission 2003 op. cit.*, p. 106.

De fait, le prélèvement à la source est associé à une grande simplicité de gestion pour le contribuable, celui-ci semblant dispensé de toute démarche pour calculer ou payer son impôt. Les principaux prélèvements présentés dans le chapitre précédent illustrent ce sentiment : qu'il s'agisse des cotisations sociales, de la CSG ou encore de la CRDS, le contribuable n'a aucune démarche déclarative à réaliser, et le paiement est effectué directement par son employeur sans qu'il ait besoin d'intervenir. La situation contraste avec les démarches à réaliser s'agissant de l'impôt sur le revenu : le contribuable doit remplir sa déclaration de revenus, puis payer par lui-même l'impôt. On pourrait en déduire que le prélèvement à la source est un facteur de simplification des démarches à accomplir pour le contribuable.

2 - L'exemple du choix entre impôt sur le revenu et prélèvement forfaitaire libératoire

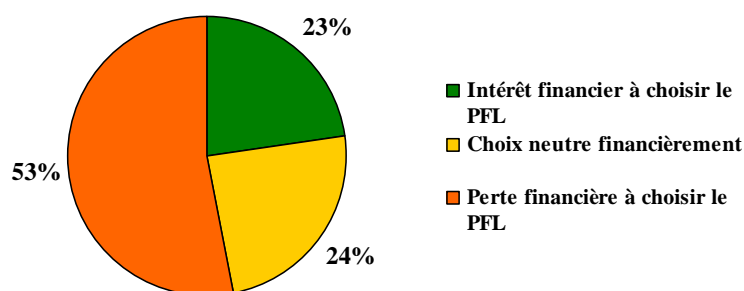
Un autre exemple semble conforter cette approche. Il existe en effet un cas dans le système fiscal français où le contribuable peut choisir entre un impôt sur rôle et un impôt prélevé à la source : l'imposition des revenus du capital. Le contribuable peut décider, soit de les déclarer avec l'ensemble de ses autres revenus pour les soumettre au barème progressif de l'impôt sur le revenu ; soit d'opter pour le prélèvement forfaitaire libératoire qui, comme cela a été présenté au chapitre précédent, est un prélèvement à la source.

La différence entre les deux prélèvements est d'abord une différence de mode de calcul : avec l'impôt sur le revenu, les revenus du capital se voient appliquer le barème progressif et donc, suivant la tranche marginale dans laquelle se situe le contribuable, un taux d'imposition pouvant aller de 5,5 % (fraction des revenus inférieure à 11 896 euros) à 41 % (fraction des revenus supérieure à 70 830 euros). En revanche, avec le prélèvement forfaitaire libératoire, les revenus du capital se voient appliquer un taux unique proportionnel de 21 % (pour les dividendes) ou 24 % (pour les intérêts)⁴⁴, quels que soient les revenus dont le contribuable dispose par ailleurs. On pourrait donc s'attendre à ce que les contribuables procèdent au choix entre l'un ou l'autre de ces deux prélèvements uniquement en fonction du taux qui est le plus avantageux pour eux.

⁴⁴ Depuis le 1^{er} janvier 2012. Le taux était auparavant de 19 % (revenus de 2011) voire 18 % (revenus de 2010 et antérieurs) pour l'ensemble des revenus du capital (intérêts et dividendes).

Or il n'en est rien : l'analyse des 7,85 millions de foyers ayant opté pour le prélèvement forfaitaire libératoire en 2009 pour l'imposition de leurs dividendes ou de leurs intérêts montre que seule une minorité (1,8 millions, soit 23 %) avait un intérêt financier à choisir cette option. Les autres redevables, soit n'avaient pas d'intérêt à choisir une option plutôt que l'autre et ont pourtant choisi le prélèvement forfaitaire libératoire (1,9 millions de foyers, soit 24 %), soit auraient eu intérêt à opter pour le barème de l'impôt sur le revenu afin de payer moins d'impôts (4,2 millions de foyers, soit 52 %) même si le montant moyen de leur gain aurait été limité (77 euros par foyer)⁴⁵.

Graphique n° 2 : Intérêt financier des contribuables ayant opté pour le prélèvement forfaitaire libératoire plutôt que l'impôt sur le revenu (% du nombre de contribuables ayant opté pour le PFL en 2009)



Source : Direction générale des finances publiques.

Si trois quarts des contribuables qui choisissent le prélèvement forfaitaire libératoire n'y ont pas d'intérêt financier, voire en sont pénalisés financièrement, c'est peut-être parce qu'ils y trouvent d'autres avantages. La simplicité du paiement de ce prélèvement, liée au fait qu'il est retenu à la source (pas de nécessité de renseigner la déclaration de revenus, pas de démarche à effectuer pour le paiement), pourrait être l'un de ces avantages.

Toutefois, dans le cas d'espèce, d'autres explications peuvent être avancées : l'option pour le prélèvement libératoire étant proposée lors de la souscription du produit d'épargne, à la banque, il est possible que le contribuable choisisse cette option par méconnaissance des termes du choix entre prélèvement libératoire et imposition au barème. Par

⁴⁵ Source : Direction générale des finances publiques, bureau GF3C.

ailleurs, l'option pour le prélèvement libératoire, une fois souscrite, étant renouvelée chaque année par tacite reconduction, il est également possible que des contribuables aient choisi cette option lorsqu'ils y avaient un intérêt mais que, leurs revenus ayant évolué entretemps, cet intérêt se soit perdu sans qu'ils aient procédé à une réévaluation de leur situation.

Ainsi, la comparaison entre impôt sur le revenu et prélèvement forfaitaire libératoire n'est pas réellement conclusive. Une analyse plus détaillée de l'impôt sur le revenu actuel est nécessaire pour déterminer si une retenue à la source apporterait des simplifications.

B - En réalité, les démarches à accomplir pour le calcul de l'impôt dépendent avant tout de la complexité de l'impôt lui-même, et non pas de son mode de paiement

Les formalités déclaratives – remplir une déclaration de revenus, informer l'administration d'un changement de situation personnelle (changement de domicile, divorce...), vérifier les informations communiquées par l'administration dans l'avis d'imposition (taux d'imposition, échéancier de paiement...) – ne sont pas liées au mode de recouvrement de l'impôt (retenue à la source ou autre), mais à son mode de calcul :

- **les impôts non personnalisés**, c'est-à-dire dont le mode de calcul ne tient pas compte des caractéristiques individuelles du contribuable, ne nécessitent pas de formalités déclaratives importantes. C'est le cas de la contribution sociale généralisée ou du prélèvement forfaitaire libératoire : le taux d'imposition de ces deux prélèvements (par exemple 7,5 % des rémunérations pour la CSG) ne tient compte, ni de la situation conjugale ou familiale du contribuable (le taux est le même pour un contribuable célibataire ou un contribuable marié avec enfants), ni des revenus dont il dispose par ailleurs (le taux est le même pour un contribuable aisé et un contribuable modeste), ni des dépenses qu'il a engagées au cours de l'année fiscale (et qui pourraient lui ouvrir droit, dans le cadre de l'impôt sur le revenu, à un abattement ou une réduction d'impôt). Dans ces conditions, la seule information à connaître pour prélever l'impôt est le montant de l'assiette imposable : montant du salaire brut pour la CSG sur les rémunérations, montant des dividendes ou des intérêts perçus pour le prélèvement forfaitaire libératoire. Cette information est aisément identifiable par l'entité chargée de verser le revenu (l'employeur ou la banque) et par

l'administration, sans qu'il soit besoin que le contribuable communique des informations complémentaires. C'est pourquoi la CSG ou le prélèvement forfaitaire libératoire n'appellent pas de démarches particulières de la part du contribuable, sauf exception.

- **les impôts personnalisés**, en revanche, impliquent par essence des démarches complémentaires. En effet, l'entité en charge de calculer l'impôt et / ou de le recouvrer a besoin de connaître différentes informations dont la plupart ne peuvent être communiquées que par le contribuable lui-même : situation de famille, existence de revenus autres que salariaux, utilisation de dépenses fiscales ... C'est pour cette raison qu'il est demandé au contribuable de remplir une déclaration et, le cas échéant, de fournir des informations complémentaires, comme dans le cadre de l'impôt sur le revenu.

Ainsi, la simplicité déclarative des prélèvements à la source en France tient plus au caractère non personnalisé de leur mode de calcul qu'au fait qu'ils soient prélevés à la source.

Or, il n'existe pas de lien automatique entre ces deux dimensions : un impôt peut être d'un calcul simple sans être pour autant prélevé à la source, comme l'illustre l'exemple de la contribution à l'audiovisuel public (ancienne redevance audiovisuelle ; montant forfaitaire de 123 euros par foyer fiscal en métropole, paiement adossé à celui de la taxe d'habitation) ; inversement, un impôt prélevé à la source peut être personnalisé et d'un calcul complexe, entraînant des démarches déclaratives parfois lourdes.

Sur ce dernier point, les comparaisons internationales fournissent un exemple éclairant : parmi les 13 pays qui prélèvent l'impôt sur le revenu à la source et qui ont été étudiés dans le cadre du présent exercice⁴⁶ :

- les deux seuls pays dans lesquels un faible nombre de contribuables continuent de remplir une déclaration annuelle de revenus (Danemark avec 17,5 % des contribuables et Royaume-Uni avec 25 % des contribuables) sont également deux pays dans lesquels l'impôt sur le revenu est faiblement personnalisé :
 - o le taux d'imposition du contribuable ne tient compte, ni de sa situation conjugale, ni de sa situation familiale (au Royaume-Uni, la politique familiale passe par le

⁴⁶ Cf. rapport particulier sur les comparaisons internationales et introduction du présent rapport.

versement d'une prestation compensatoire, le *child tax credit*, qui n'influe pas sur le taux d'imposition) ;

- le barème est simple : au Royaume-Uni, la quasi-totalité des contribuables sont situés dans la première (20 %) ou la deuxième tranche (40 %, revenus annuels inférieurs à 150 000 £, soit environ 180 000 euros) ; au Danemark, le barème est limité à trois taux d'imposition ;
- les contribuables ne peuvent utiliser qu'un nombre limité de dépenses fiscales pouvant réduire leur taux d'imposition.

Ainsi, le taux appliqué par l'employeur sur la feuille de paye ne tient compte que d'un nombre limité d'informations (existence de revenus complémentaires du contribuable, recours éventuel à quelques dépenses fiscales) et peut être aisément standardisé. Cela explique que peu de contribuables aient à fournir une déclaration annuelle de revenus.

Toutefois, dans ces deux pays, le contribuable n'est pas dispensé d'informer l'administration de ses changements de situation (domicile, changement d'employeur ...) en cours d'année.

- dans tous les autres pays, la déclaration annuelle de revenus reste soit obligatoire pour tous les contribuables (Australie, Belgique, Canada), soit souscrite par une grande majorité de contribuables bien qu'elle soit facultative (93,4 % des contribuables aux États-Unis, 90 % des contribuables en Espagne, 74 % en Allemagne ...).

En outre, dans le cas français, la généralisation de la déclaration préremplie (DPR) en 2006 a déjà permis de simplifier significativement les obligations déclaratives des contribuables, 90 % d'entre eux étant dorénavant destinataires de la DPR avec un taux d'erreur inférieur à 8 % quel que soit le type de revenus perçus. La DPR intégrant déjà tous les revenus transmis par des tiers déclarants, c'est-à-dire tous ceux qui pourraient être concernés par une retenue à la source si celle-ci était étendue à l'impôt sur le revenu, il ne semble pas que la retenue à la source puisse apporter de nouveaux allègements des obligations déclaratives des contribuables.

Encadré n° 2 : La déclaration préremplie en France⁴⁷

La déclaration de revenus préremplie (DPR) repose sur la transmission par les tiers déclarants (employeurs, organismes sociaux et établissements financiers) **des revenus versés à chaque contribuable.** Sur la base du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR, ou « numéro de sécurité sociale »), elle nécessite le croisement entre la centaine de millions de « lignes » transmises par les tiers déclarants et les fichiers de l'administration fiscale.

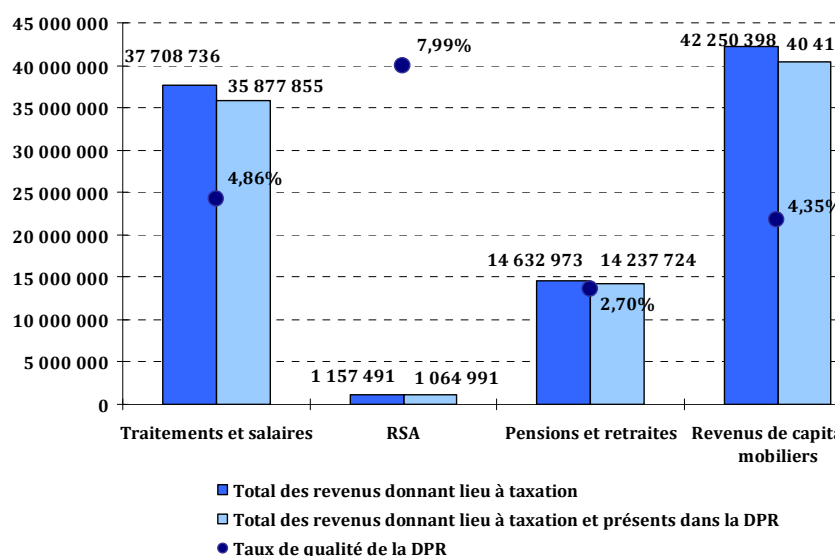
En 2011, près de 33 millions de foyers fiscaux (soit 90 %) ont été destinataire d'une DPR. Les revenus portent sur la déclaration concernent les revenus transmis par les tiers déclarants, c'est-à-dire :

- les traitements et salaires, les allocations chômage, les indemnités journalières de maladie, les pensions de retraite, les allocations de préretraite, les rémunérations payées au moyen de chèques emploi services (CESU), de titres emploi simplifié agricole (TESA) ou financées par la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ;
- les revenus exonérés issus des heures supplémentaires ou complémentaires effectuées par les salariés ;
- la plupart des revenus de capitaux mobiliers (dividendes d'actions, intérêts d'obligations, produits de Sicav ou de FCP) ;
- le montant du revenu de solidarité active « complément d'activité » perçu au titre de l'année précédente.

Le contribuable a la faculté de corriger les montants indiqués par l'administration fiscale. **Il a également l'obligation de compléter la déclaration des revenus non connus par l'administration fiscale,** comme notamment les revenus fonciers, les bénéfices industriels et commerciaux, les bénéfices agricoles, ou les bénéfices non commerciaux. De plus, les changements de situation sont également à porter à la connaissance de l'administration fiscale. Ces changements peuvent concerner l'état civil, l'adresse ou la situation de famille.

Enfin, les dépenses fiscalement déductibles doivent être ajoutées. En cas d'option pour le régime réel d'imposition pour les revenus catégoriels (salaires, bénéfices commerciaux, revenus fonciers...), les charges déduites des revenus doivent être ajoutées. De même, les dépenses déductibles du revenu global (une pension alimentaire par exemple) ainsi que toute dépense ouvrant droit à réduction ou crédit d'impôt doivent être complétées.

⁴⁷ Extrait du rapport particulier sur les prélèvements fiscaux potentiellement concernés par une extension de la retenue à la source.

Graphique n° 3 : Taux d'erreur de la DPR par catégories de revenus

Source : Direction générale des finances publiques, bureau GFIA, calculs du rapporteur particulier. Taux d'erreur de la DPR échelle de droite, total des revenus échelle de gauche.

Il apparaît ainsi que le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, toutes choses égales par ailleurs, n'entraînerait pas une simplification sensible des démarches déclaratives qui incombent au contribuable, celles-ci dépendant du mode de calcul de l'impôt et non pas de son mode de recouvrement. La nécessité de remplir une déclaration de revenus subsisterait, de même que la nécessité d'informer l'administration des changements de situation intervenant en cours d'année ou de vérifier l'avis d'imposition assorti, le cas échéant, d'un appel de régularisation. C'est un point qui a été souligné avec constance par les précédents travaux sur ce sujet⁴⁸.

⁴⁸ Cf. par exemple C. Bebear, F. Auvigne, R. Viricelle, *Les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France op. cit.* et D. Migaud, *Le prélèvement à la source et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG op. cit.*

C - Compte tenu de la diversité des moyens de paiement déjà offerts aux redevables de l'impôt sur le revenu, le progrès apporté par une retenue à la source pour simplifier ses démarches de paiement serait limité

Si des simplifications peuvent être attendues de l'introduction d'une retenue à la source, celles-ci semblent devoir être recherchées du côté des procédures de paiement. En effet, par définition, un prélèvement à la source dispense le contribuable de démarches à accomplir pour payer l'impôt puisque ces démarches sont accomplies en amont par le tiers payeur (l'employeur par exemple).

Toutefois, dans le cas de l'impôt sur le revenu en France, la simplification qu'apporterait la retenue à la source ne doit pas être surestimée.

En effet, l'administration fiscale offre déjà aujourd'hui une palette d'outils de paiement diversifiée aux contribuables. En particulier, aux côtés des moyens de paiement dits « matériels » (paiement en espèces dans un centre des finances publiques⁴⁹ ; paiement par chèque ; paiement par un titre interbancaire de paiement (TIP), c'est-à-dire une autorisation ponctuelle de prélèvement sur le compte bancaire ; paiement par virement bancaire du contribuable⁵⁰), l'administration offre plusieurs moyens de paiement dématérialisés aux contribuables :

- **le téléversement** (ou « paiement direct en ligne »)⁵¹ : ouvert depuis 2001, il consiste pour le contribuable à donner un ordre de paiement (prélèvement sur le compte bancaire) depuis son compte fiscal en ligne (site impots.gouv.fr ; cela le différencie du virement bancaire qui est réalisé depuis le compte bancaire du contribuable) ;
- **le prélèvement automatique** : à la différence du téléversement, l'impôt est prélevé automatiquement sur le compte bancaire du contribuable, sans que celui-ci ait à effectuer de démarche particulière. Il se subdivise en deux catégories :

⁴⁹ Dans la limite de 3 000 euros ; cf. article 1680-1 du code général des impôts.

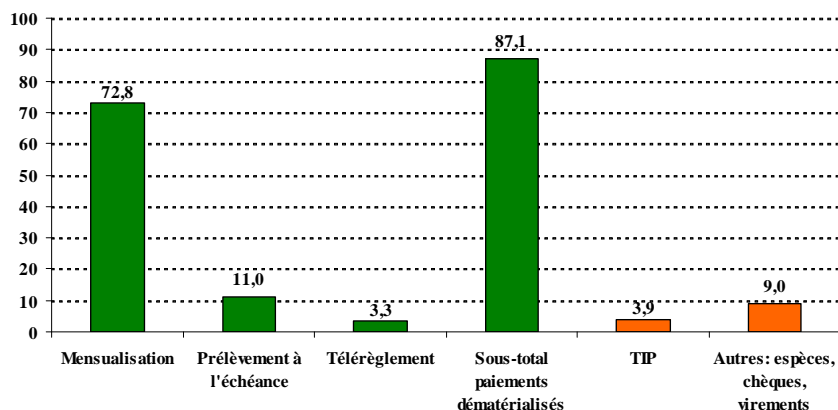
⁵⁰ Depuis la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2011, le virement bancaire est désormais exclu des moyens de paiement dits « dématérialisés » (cf. article 1681 *sexies* du code général des impôts). De plus, son utilisation est autorisée dans les limites d'un plafond de 30 000 euros.

⁵¹ Cf. article 188 *ter* de l'annexe IV du code général des impôts.

- **le prélèvement à l'échéance**⁵² : comme pour le téléversement, l'impôt est prélevé en trois fois (premier acompte en février ; deuxième acompte en mai ; le cas échéant, solde en septembre), la seule différence résidant dans le caractère ici automatique du paiement ;
- **la mensualisation**⁵³ : ouverte depuis 1973 pour l'impôt sur le revenu, elle permet au contribuable de régler son imposition en 10 mensualités (de janvier à octobre), des acomptes complémentaires étant éventuellement prélevés en novembre et décembre si la situation du contribuable le justifie. Le contribuable doit adhérer à un « contrat de prélèvements mensuels » pour bénéficier de cette modalité de paiement.

Or les moyens de paiement dématérialisés ont connu une forte progression au cours de la décennie 2000 et sont aujourd'hui très répandus : ils étaient utilisés par 87,1 % des contribuables en 2010, dont 72,8 % au titre de la mensualisation, 11,0 % au titre du prélèvement à l'échéance et 3,3 % au titre du téléversement.

Graphique n°4 : Répartition des différents moyens de paiement de l'impôt sur le revenu en 2010 (en %)



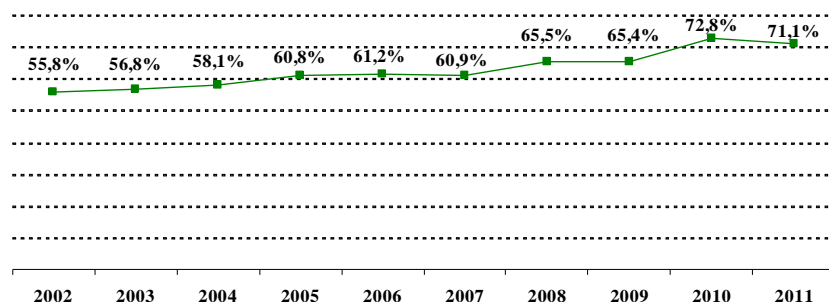
Source : Direction générale des finances publiques, bureau GF1A.

⁵² Cf. article 188 bis de l'annexe IV du code général des impôts.

⁵³ Cf. article 1681 A du code général des impôts.

Avec près de 73 % des contribuables mensualisés en 2010, contre 55,8 % en 2002, et au total près de 90 % des contribuables recourant à des moyens de paiement dématérialisés, les redevables de l'impôt sur le revenu bénéficient déjà de tout l'allègement des démarches de paiement qu'apporterait une retenue à la source. Cela d'autant plus que le relatif ralentissement de la progression du taux de mensualisation depuis 2007 (+ 8,5 % sur la période 2007-2011 contre + 17,4 % sur la période 2002-2007) semble indiquer que la mensualisation approche de son maximum et que la fraction restante concerne des contribuables qui s'accrochent très bien des moyens traditionnels de paiement.

Graphique n° 5 : Évolution de la part des redevables de l'impôt sur le revenu adhérant au contrat de mensualisation depuis 2002



Source : Direction générale des finances publiques, bureau GFIA.

II - Le prélèvement à la source favorise-t-il un ajustement plus rapide de l'impôt aux variations de revenu des contribuables ?

L'une des principales caractéristiques de la retenue à la source est de permettre une taxation *contemporaine* des revenus. Cela signifie que l'impôt dû au titre des revenus de l'année n est effectivement payé au cours de l'année n . Cette situation contraste avec les modalités de recouvrement de l'impôt sur le revenu en France : les revenus de l'année n sont déclarés et l'impôt correspondant payé au cours de l'année $n+1$, soit avec une année de décalage.

Cette différence peut entraîner des conséquences importantes pour les contribuables qui connaissent une variation de revenu d'une année sur l'autre. Par exemple, un contribuable dont les revenus baissent au milieu de l'année n devra continuer à payer un impôt élevé jusqu'à la

fin de l'année n avec l'impôt sur le revenu actuel : c'est seulement en $n+1$ que son impôt baissera pour tenir compte de l'évolution de ses revenus. En revanche, avec une retenue à la source, l'impôt diminue dès l'année n si le revenu a diminué. Il en résulte un gain de trésorerie potentiellement appréciable pour le contribuable.

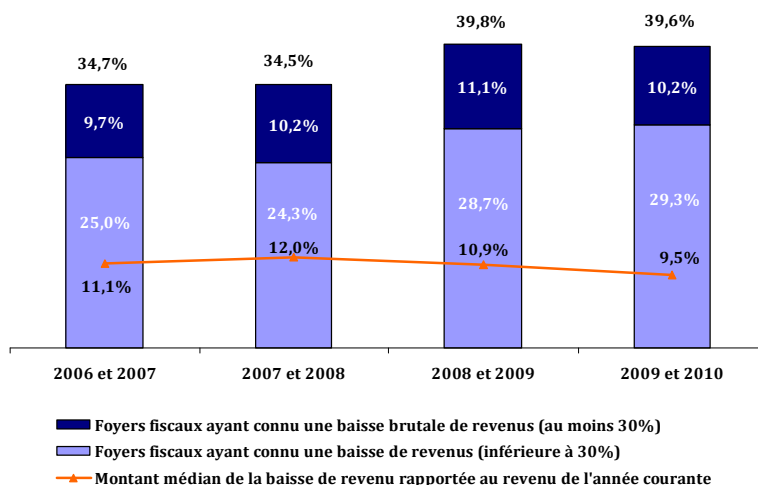
Les développements qui suivent permettent d'abord de caractériser les situations de baisses de revenus, avant d'analyser les solutions offertes dans le cadre de l'impôt sur le revenu actuel, puis d'étudier si une retenue à la source apporterait une amélioration.

A - Environ un tiers des contribuables sont concernés chaque année par une baisse de revenu

L'analyse des revenus des foyers fiscaux imposables montre qu'au moins un tiers des contribuables connaissent chaque année une baisse de revenu. Cette proportion a même atteint 40 % depuis 2008 du fait de la dégradation de la conjoncture économique.

Ces 30 à 40 % de contribuables qui connaissent une baisse de revenu subissent une baisse médiane d'environ 10 %. Toutefois, un tiers des contribuables qui connaissent une baisse de revenu (soit environ 10 % du total des contribuables) subissent une baisse supérieure à 30 % (notion de « baisse brutale de revenu » au sens de l'administration fiscale).

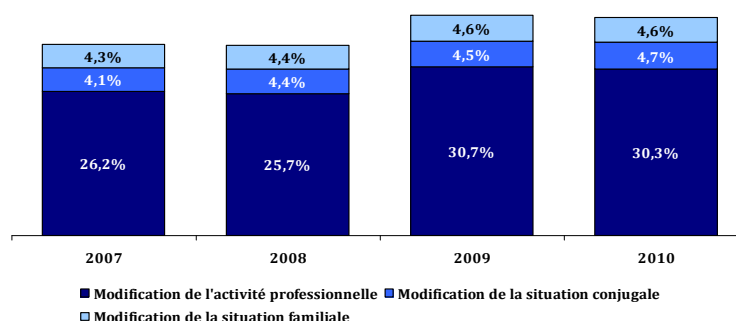
Graphique n° 6 : Part des foyers fiscaux imposables concernés par des baisses de revenus d'une année sur l'autre



Source : Direction générale des finances publiques, bureau GF3C.

Les causes de ces variations peuvent être diverses. Toutefois, les changements de situation professionnelle (départ en retraite, chômage) représentent l'essentiel des baisses de revenu (entre 25 et 30 % des contribuables chaque année, soit près des trois quarts des cas de baisse de revenu). Le quart restant s'explique par des changements de situation conjugale (divorce) ou familiale (perte d'allocations familiales ...).

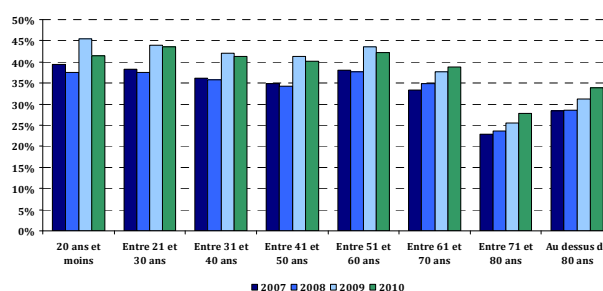
Graphique n° 7: Causes des variations de revenus pour les foyers fiscaux imposables⁵⁴



Source : Direction générale des finances publiques, bureau GF3C.

Le caractère relativement homogène des baisses de revenu en fonction de l'âge des contribuables confirme que ces baisses ne sont pas liées uniquement aux départs en retraite, mais qu'elles découlent également de changements de situation d'activité (changement d'emploi, chômage ...).

Graphique n° 8 : Part des foyers fiscaux imposables concernés par une baisse de revenus d'une année sur l'autre, par âge



Source : Direction générale des finances publiques, bureau GF3C.

⁵⁴ La rubrique « modification de l'activité professionnelle » inclut les autres causes de variations de revenu qui ne sont pas liées à la situation conjugale ou familiale du contribuable (par exemple : perte d'un revenu foncier).

Ainsi, les baisses de revenu constituent un enjeu majeur pour les foyers imposables à l'impôt sur le revenu : au moins un tiers d'entre eux sont concernés chaque année, pour une baisse médiane de 10 % qui peut cacher des baisses sensiblement plus importantes ; en outre, ces baisses ne sont pas liées qu'à des événements prévisibles comme le départ en retraite.

La capacité de l'impôt à prendre en compte ces variations de revenu constitue donc un enjeu majeur.

B - Les solutions offertes par l'administration sont peu utilisées

1 - L'administration offre plusieurs solutions aux contribuables

Pour tenir compte des difficultés rencontrées par les contribuables dans le paiement de leur impôt, l'administration fiscale offre déjà aujourd'hui plusieurs solutions : les délais de paiement, qui permettent de disposer d'un délai supplémentaire pour payer l'imposition due ; la modulation des acomptes, qui permet au contribuable de faire varier dès le début de l'année le montant de son impôt si ses revenus de l'année précédente ont évolué, sans attendre la régularisation de fin d'année.

a) Les délais de paiement

Le contribuable qui éprouve des difficultés pour payer son impôt n (au titre de ses revenus $n-1$, par exemple si entretemps, au cours de l'année n , ses revenus ont diminué) a la faculté de solliciter dès l'année n un délai supplémentaire pour acquitter son impôt.

Le service offert par l'administration fiscale se décompose en deux catégories :

- **la procédure de droit commun**⁵⁵ : elle est ouverte à tous les contribuables, que la baisse de revenus soit conjoncturelle (chômage, difficultés imprévisibles ...) ou structurelle (revenus du foyer inférieurs au revenu de solidarité active, chômage de longue durée). Elle est régie par deux principes :

⁵⁵ Cf. article 357 H de l'annexe III du code général des impôts (notamment 1^{er} alinéa du I.) et instruction codificatrice n° 98-010 A1 du 12 janvier 2008 sur le recouvrement de l'impôt par voie de rôle.

- **i. le caractère discrétionnaire des suites apportées à la demande :** le délai de paiement n'est pas de droit ; il est accordé au cas par cas, en fonction de la situation du contribuable. En particulier, celui-ci doit fournir à l'appui de sa demande des pièces justifiant de ses difficultés. En outre, le délai est réservé aux contribuables présumés de bonne foi.
 - **ii. la préservation des intérêts du Trésor :** les modalités d'établissement de l'échéancier de délais de paiement visent à garantir un recouvrement efficace de la créance fiscale. Les délais de paiement sont généralement accordés pour trois mois maximum, à l'exception des situations particulièrement difficiles. Les contribuables sont invités à verser un premier acompte en gage de bonne foi. La majoration de 10 % en cas de paiement en retard peut être remise selon que le contribuable a bénéficié ou non de délais de paiement les années précédentes. Enfin, les contribuables sont encouragés à souscrire au contrat d'adhésion au prélèvement mensuel, sans que cette adhésion ne puisse être exigée comme contrepartie à l'octroi des délais.
- **la procédure spécifique en cas de baisse brutale de revenu⁵⁶ :** elle est réservée aux foyers qui ont connu une baisse de revenu supérieure à 30 % par rapport au mois correspondant du revenu fiscal de référence, quelle que soit la cause de cette baisse (chômage, maladie ...).
- elle se distingue de la procédure de droit commun par son caractère automatique : le délai de paiement est de droit pour le contribuable, qui peut s'en prévaloir dès la constatation de la baisse des revenus ;
 - en outre, la garantie des intérêts du Trésor est allégée : le premier acompte de bonne foi n'est pas exigé et la majoration de 10 % est systématiquement remise en cas de respect de l'échéancier. Lorsque l'échéancier n'est pas respecté, une lettre de relance est envoyée au contribuable pour qu'il régularise sa situation. C'est seulement à défaut de régularisation que le contribuable perd le bénéfice de la mesure. Des poursuites sont alors engagées, le cas échéant, à son encontre.

⁵⁶ Cf. 2^e alinéa du I de l'article 357 H de l'annexe III du code général des impôts et instruction n° 04-012 A1 du 27 janvier 2004 sur le traitement des baisses brutales de revenu.

b) La modulation des acomptes

Par ailleurs, le contribuable qui a connu une baisse de revenus au cours de l'année n bénéficiera d'une baisse de son impôt en $n+1$, l'impôt $n+1$ correspondant aux revenus n .

Toutefois, cette baisse ne sera pas immédiate : lors des premiers mois de l'année $n+1$, les revenus n du contribuable ne sont pas encore connus de l'administration ; celle-ci applique donc le dernier taux d'imposition connu, à savoir le taux appliqué en n au titre des revenus $n-1$, c'est-à-dire avant que le contribuable ne subisse sa baisse de revenus. Ce n'est que lorsque le contribuable a envoyé sa déclaration de revenus, au printemps $n+1$, et que, sur cette base, l'administration a liquidé l'impôt effectivement dû au titre des revenus de l'année n , au cours de l'été $n+1$, que le montant d'impôt est ajusté : en septembre $n+1$, le contribuable sera informé qu'il n'aura pas à payer les dernières mensualités ou le solde, voire qu'il bénéficiera d'un remboursement du trop perçu.

Afin d'anticiper cette baisse d'impôt, l'administration fiscale offre la possibilité au contribuable de moduler dès janvier $n+1$ ses acomptes d'impôt $n+1$ dus au titre des revenus n , sans attendre la régularisation de septembre $n+1$.

La modulation du versement des acomptes obéit aux principes suivants :

- **elle est ouverte aux contribuables ayant opté pour le paiement par acomptes provisionnels** (« tiers provisionnels » ; jusqu'au 30 juin de l'année $n+1$) **comme aux contribuables ayant opté pour la mensualisation** (jusqu'au 1^{er} juillet de l'année $n+1$). Les contribuables ayant opté pour les acomptes provisionnels peuvent par ailleurs refuser qu'un prélèvement soit effectué sur leur compte bancaire s'ils estiment qu'ils n'ont aucun impôt à régler en $n+1$ au titre de leurs revenus n (jusqu'au 31 janvier pour l'acompte provisionnel du 15 février et jusqu'au 30 avril pour l'acompte provisionnel du 15 mai) ;
- **elle peut être réalisée à la baisse** (anticipation d'une baisse future du taux d'imposition) **comme à la hausse** (anticipation d'une hausse future du taux d'imposition) ;
- **elle est encadrée** pour éviter les abus :
 - o s'agissant des contribuables payant par tiers provisionnels : en cas de demande de modulation à la baisse des deux premiers tiers provisionnels, une marge d'erreur de 10 % est autorisée. Autrement dit, le montant

cumulé des deux premiers tiers provisionnels ne peut pas être inférieur à 56 % du montant final de l'impôt dû ;

- s'agissant des contribuables mensualisés : d'une part, une seule demande de modulation est autorisée dans l'année ; d'autre part, les contribuables disposent d'une marge d'erreur de 20 % dans l'estimation de l'impôt final dû.
- si le contribuable dépasse les marges d'erreur autorisées, il se verra appliquer une majoration de 10 % lors du paiement du solde ou des derniers acomptes mensuels.

La procédure de modulation des acomptes permet donc en principe au contribuable de bénéficier dès janvier $n+1$ (s'il est mensualisé) ou février $n+1$ (s'il paye par tiers provisionnels) de la baisse de l'impôt $n+1$ dont il bénéficierait normalement en septembre $n+1$ pour tenir compte de la baisse de revenu survenue en n .

2 - Ces services sont toutefois peu utilisés par les contribuables

Les délais de paiement sur l'année n pour payer l'impôt $n-1$ et la modulation des acomptes $n+1$ pour anticiper la baisse d'impôt de septembre $n+1$ sont peu utilisés par les contribuables. Cette situation contraste avec le nombre de contribuables concernés.

S'agissant des délais de paiement, environ 2 % des contribuables utilisent chaque année la procédure de droit commun, alors que plus de 30 % seraient susceptibles de l'utiliser. Le différentiel est encore plus marqué pour les contribuables qui subissent une baisse brutale de revenus : ils sont à peine 0,01 % chaque année à bénéficier de la procédure spécifique de délais de paiement, alors que 10 % devraient en bénéficier de droit.

Tableau n° 2 : Délais de paiement accordés et nombre de contribuables théoriquement concernés

	Délais de paiement de droit commun			Délais de paiement pour baisse brutale de revenus (- 30 %)		
	Nombre de demandes accordées ⁵⁷	En % du nombre de contribuables	Part des contribuables ayant subi une baisse de revenu	Nombre de demandes accordées	En % du nombre de contribuables	Part des contribuables ayant subi une baisse brutale de revenu
2005	150 779	0,93 %	NC	1 658	0,01 %	NC
2006	341 776	2,09 %	NC	2 533	0,02 %	NC
2007	289 514	1,71 %	34,70 %	2 155	0,01 %	9,70 %
2008	342 764	2,10 %	34,50 %	1 917	0,01 %	10,20 %
2009	447 396	2,66 %	39,80 %	2 374	0,01 %	11,10 %
2010	314 423	2,00 %	39,60 %	1 484	0,01 %	10,20 %

Sources : Direction générale des finances publiques, bureaux GF3C (contribuables concernés par les baisses de revenu) et GF1A (délais accordés). Fichier statistique Recinfo, SISPEO. Délais de paiement sur rôles généraux uniquement.

Ainsi, en 2010, seuls 5 % des contribuables qui auraient pu solliciter un délai de paiement en ont effectivement bénéficié⁵⁸, et seuls 0,1 % des contribuables qui auraient du bénéficier d'un délai de paiement pour baisse brutale de revenu en ont effectivement bénéficié.

S'agissant des modulations d'acomptes, le constat est également peu satisfaisant : environ 7 % des redevables de l'impôt sur le revenu mensualisés⁵⁹ modulent chaque année leurs acomptes. Cela représente environ 25 % des contribuables qui subissent une baisse de revenu et qui, à ce titre, auraient intérêt à moduler à la baisse leurs mensualités dès le mois de janvier $n+1$.

⁵⁷ L'administration fiscale n'est pas en mesure de retracer les demandes déposées mais non accordées.

⁵⁸ 5 % = 2,0 % / 39,6 %.

⁵⁹ L'administration fiscale n'est pas en mesure de retracer les modifications d'acomptes provisionnels.

Tableau n° 3 : Modulations de mensualités effectuées et nombre de contribuables théoriquement concernés

	Nombre de modulations	En % du nombre de contribuables mensualisés (1)	Part des contribuables ayant subi une baisse de revenu (2)	Taux d'utilisation de la modulation (1) / 0,7*(2) ⁶⁰
2009	686 847	6,23 %	34,50 % ⁶¹	27,78 %
2010	787 873	6,89 %	39,80 %	23,71 %
2011 (à fin septembre)	823 788	6,92 %	39,60 %	24,61 %

Source : Direction générale des finances publiques, bureaux GF3C (contribuables concernés par les baisses de revenu) et GFIA (modulations). Fichiers statistiques TraBase, Satelit, Recinfo.

L'offre de services déployée par l'administration fiscale pour corriger les effets du décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt correspondant n'est donc pas utilisée de façon optimale aujourd'hui. Il convient de se demander si un passage à la retenue à la source permettrait *mécaniquement* de mieux traiter la situation.

C - Une retenue à la source pourrait améliorer significativement la prise en compte des difficultés des contribuables

1 - Présentation de la problématique : retenue à la source contre mensualisation

La retenue à la source est souvent confondue avec la mensualisation. Pourtant, un impôt prélevé à la source présente deux différences majeures avec l'impôt sur le revenu d'un contribuable mensualisé :

- **i. les revenus de l'année n sont taxés en n , et non pas en $n+1$** comme dans le cadre de l'impôt sur le revenu actuel. Par exemple, avec une retenue à la source, les acomptes prélevés

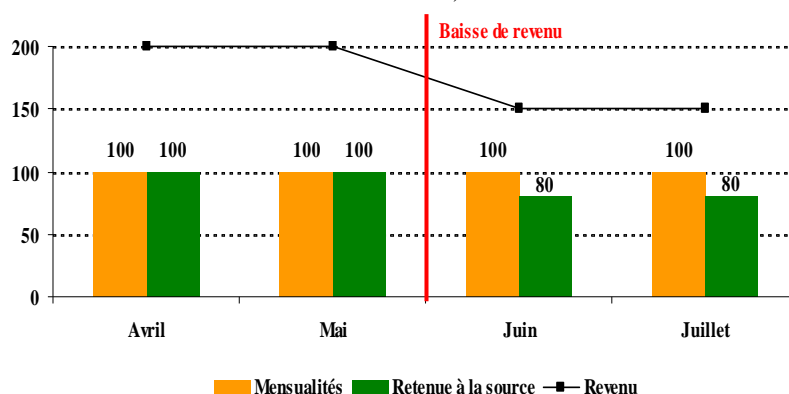
⁶⁰ Le nombre de modulations n'étant connu que pour les contribuables mensualisés, il est fait l'hypothèse que le taux de mensualisation des contribuables subissant une baisse de revenu est le même que pour l'ensemble de la population de contribuables, soit 65 % en 2009, 73 % en 2010 et 71 % en 2011.

⁶¹ La modulation des acomptes 2009 bénéficie aux contribuables dont le revenu a diminué entre 2007 et 2008, afin d'anticiper dès janvier 2009 la baisse de l'impôt 2009 qui serait normalement effective en septembre 2009 au titre des revenus 2008. Cela explique le décalage du nombre de contribuables par rapport au tableau précédent.

chaque mois en 2012 le seraient au titre des revenus 2012 ; alors que les acomptes payés actuellement par un contribuable mensualisé représentent l'impôt dû au titre des revenus 2011. Ainsi, si le contribuable subit une baisse de revenu en 2012, son impôt peut immédiatement s'ajuster à la baisse avec une retenue à la source ; en revanche, dans le système actuel, le contribuable devra attendre le 1^{er} janvier 2013 pour ajuster ses mensualités à la baisse, puisque les mensualités de 2012 valent pour l'imposition des revenus 2011 qui, eux, n'avaient pas subi de baisse ;

- **ii. les acomptes prennent la forme d'un taux appliqué aux revenus**, et non pas d'un montant d'impôt à payer. Il en résulte deux effets potentiellement cumulatifs :
 - o **un effet assiette** : si les revenus baissent l'année n , le fait que l'impôt résulte de l'application d'un taux à ces revenus entraîne mécaniquement une baisse de l'impôt prélevé. Par exemple, si le taux d'imposition du contribuable est de 10 % et si son revenu mensuel passe de 1 000 euros à 800 euros, l'impôt prélevé chaque mois passe instantanément de 100 euros à 80 euros, soit une baisse d'impôt immédiate de 20 %. En revanche, avec la mensualisation, le contribuable continue de devoir payer 100 euros d'impôt chaque mois puisque, du fait du décalage d'un an, il paye en 2012 l'impôt dû au titre de ses revenus 2011.

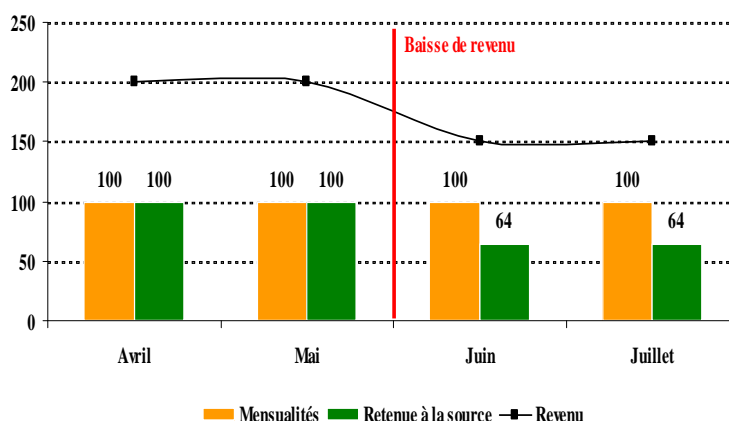
Graphique n° 9 : Différence entre retenue à la source (en vert) et mensualisation (en orange) pour un contribuable dont les revenus baissent en cours d'année (montant d'impôt payé chaque mois, en euros)



Source : CPO.

- **un effet taux** : l'effet assiette peut être amplifié si la baisse de revenu du contribuable le fait changer de tranche d'imposition et si, en conséquence, le contribuable bénéficie d'un nouveau taux d'imposition plus faible. Pour reprendre l'exemple précédent, si le fait de passer d'un revenu mensuel de 1 000 euros à un revenu de 800 euros conduit le contribuable à passer d'un taux moyen d'imposition de 10 % à 8 %, alors le mois qui suit sa baisse de revenu, son impôt mensuel passe de 100 euros (10 % de 1 000 euros) à 64 euros (8 % de 800 euros). Le contribuable bénéficie immédiatement d'une baisse d'un tiers de son impôt (soit un quasiment doublement du seul effet assiette obtenu précédemment), alors qu'avec le système actuel de mensualisation son impôt ne baisse pas jusqu'à la fin de l'année.

Graphique n°10 : Différence entre retenue à la source (en vert) et mensualisation (en orange) pour un contribuable dont les revenus baissent en cours d'année, effet assiette + effet taux
(montant d'impôt payé chaque mois, en euros)



Source : CPO.

2 - Modélisation de l'impact d'une retenue à la source sur la prise en compte des variations de revenu des contribuables

Afin de mesurer précisément l'avantage que pourrait apporter la retenue à la source dans la prise en compte des variations de revenu des contribuables, il a été procédé à la modélisation d'un cas type : un

contribuable traversant une période de chômage de 18 mois. Trois scénarios comparatifs sont appliqués à ce cas de figure :

- **scénario 1** : évolution de l'impôt payé et du revenu disponible après impôt dans le cadre de la mensualisation actuelle de l'impôt sur le revenu ;
- **scénario 2** : évolution de l'impôt payé et du revenu disponible après impôt dans le cadre d'une retenue à la source « imparfaite », *i.e.* où le taux d'imposition appliqué est le dernier taux connu et où, en l'absence de possibilité de moduler ce taux en cours d'année, seul « l'effet assiette » présenté plus haut joue ;
- **scénario 3** : évolution de l'impôt payé et du revenu disponible après impôt dans le cadre d'une retenue à la source « parfaite », *i.e.* où le taux d'imposition est recalculé en temps réel en fonction de l'évolution des revenus du contribuable et où, par conséquent, « l'effet taux » se cumule à « l'effet assiette ».

Encadré n° 3 : Hypothèses retenues pour la modélisation du cas type d'un salarié traversant une période de chômage⁶²

Le foyer fiscal est composé d'un salarié célibataire sans enfant, ne touchant ni la prime pour l'emploi, ni le revenu de solidarité active. Ce salarié traverse une période de chômage au cours de la période de simulation :

- au cours de la première année, le salarié est rémunéré à 1 500 € par mois. Il est réputé avoir été dans l'emploi et avoir perçu la même rémunération l'année précédente ;
- à partir du mois de juillet de la deuxième année, il traverse une période de chômage de 18 mois (du 19^{ème} mois au 36^{ème} mois de la simulation) pendant laquelle il perçoit un revenu de remplacement à hauteur de 70 % de son revenu d'activité (soit 1 050 € par mois) ;

Sa période de chômage s'arrête le premier mois de la quatrième année, il retrouve un emploi rémunéré à 1 500 € par mois, jusqu'à la fin de la période de simulation.

Avec le scénario 1, le montant d'impôt dû ne s'ajuste qu'avec un an de retard : alors que le revenu annuel du contribuable passe de 18 000 euros (dernière année précédant le chômage) à 15 300 euros (année où survient la perte d'emploi), le montant d'impôt dû reste de 929 euros par an, soit 93 euros par mois. En conséquence, sur les six derniers mois de la deuxième année (la perte d'emploi étant intervenue en

⁶² Extrait du rapport particulier sur les prélèvements fiscaux potentiellement concernés par une extension de la retenue à la source.

juillet), le contribuable subit une perte de revenu après impôt de 450 euros par mois, soit une baisse de revenu de près d'un tiers.

La tendance se poursuit sur les sept premiers mois de l'année suivante (la « troisième année » présentée dans l'encadré ci-dessus) jusqu'à ce que ses nouveaux revenus communiqués à l'administration conduise celle-ci à ajuster le taux d'imposition (cessation du prélèvement des acomptes mensuels à partir d'août et remboursement au contribuable du trop perçu, à savoir 206 euros, par rapport à l'impôt théorique de 444 euros dû au titre des revenus de la deuxième année).

Le contribuable retrouvant un emploi au 1^{er} janvier de la quatrième année, son impôt sera d'abord minoré au cours de celle-ci (car calculé sur la base des revenus de la troisième année, période de chômage continu), entraînant cette fois une hausse du revenu après impôt du contribuable. C'est finalement un an et demi plus tard, en août de la cinquième année, que l'impôt se réajustera au retour à l'emploi du contribuable *via* un rappel important de 310 euros par mois.

Tableau n° 4 : Variations du revenu après impôt du contribuable dans le cadre de l'impôt sur le revenu actuel avec mensualisation
(période de chômage grisée)

	Revenu mensuel du contribuable (en €)	Montant des acomptes mensuels de l'IR (en €)	Revenu disponible après impôt (en €)	Evolution du revenu mensuel disponible (en %)
Année 0	1 500	93	1 407	-
Année 1	1 500	93	1 407	-
Année 2 (janvier-juin)	1 500	93	1 407	-
Année 2 (juillet – décembre) (chômage)	1 050	93	957	- 31,98 %
Année 3 (janvier – juillet)	1 050	93	957	-
Année 3 (août – décembre)	1 050	0 ⁶³ + remboursement (206 €) ⁶⁴	1 050 + remboursement	+ 9,72 %⁶⁵
Année 4 (reprise d'emploi)	1 500	44 ⁶⁶ , puis 0 ⁶⁷ + remboursement (444 €)	1 466, puis 1 500 + remboursement	+ 39,62 %

⁶³ Le contribuable ayant versé un montant excessif d'impôt sur les six premiers mois de l'année 3, il est remboursé du trop versé et il n'a plus à payer d'acomptes sur la fin de l'année.

⁶⁴ Remboursement par l'administration du trop d'impôt payé par le contribuable sur les six premiers mois de l'année.

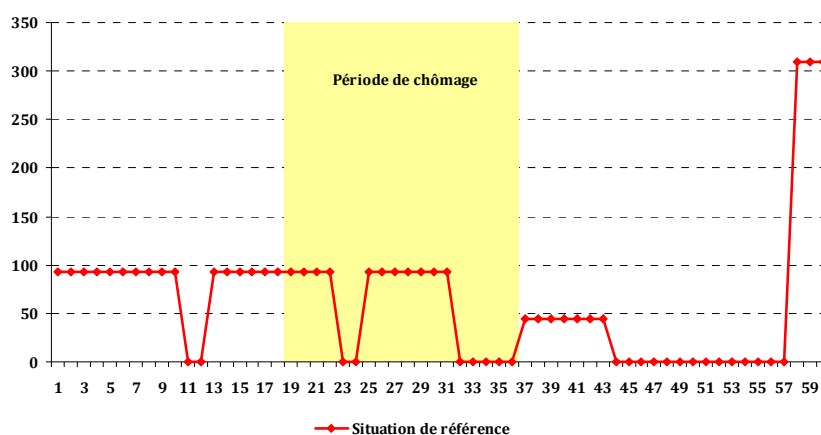
⁶⁵ Les remboursements ne sont pas pris en compte dans ce calcul.

	Revenu mensuel du contribuable (en €)	Montant des acomptes mensuels de l'IR (en €)	Revenu disponible après impôt (en €)	Evolution du revenu mensuel disponible (en %)
Année 5 (janvier-juillet)	1 500	0	1 500	-
Année 5 (août – décembre)	1 500	310	1 190	- 20,67 %

Source : Direction générale des finances publiques, bureau GFIA.

Ainsi, la mensualisation de l'impôt sur le revenu ne tient compte qu'avec un retard important de la baisse du revenu du contribuable, conduisant celui-ci à connaître une baisse importante de son revenu après impôt (32 %) pendant près de 12 mois (*i.e.* jusqu'à la régularisation de l'été de la troisième année). Plus généralement, la mensualisation entraîne des variations importantes, à la hausse ou à la baisse, du revenu après impôt du contribuable.

Graphique n° 11 : Évolution des acomptes mensuels d'impôt sur le revenu dans le scénario 1
(impôt sur le revenu actuel avec mensualisation)

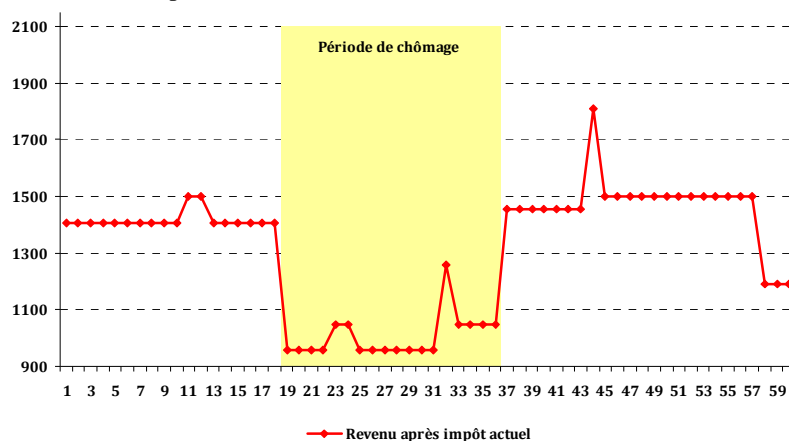


Source : Direction générale des finances publiques et rapporteur particulier.

⁶⁶ Nouveau montant d'acompte mensuel calculé en appliquant au nouveau revenu connu du contribuable (revenu global de l'année 2, *i.e.* 15 300 euros) le barème correspondant.

⁶⁷ Les nouveau revenu global déclaré par le contribuable au printemps de l'année 4 (revenu perçu sur l'année 3, *i.e.* année complète de chômage) le rend non imposable.

Graphique n° 12 : Évolution du revenu disponible après impôt dans le scénario 1
(impôt sur le revenu actuel avec mensualisation)



Source : Direction générale des finances publiques et rapporteur particulier.

Dans le cadre du scénario 2 (retenue à la source imparfaite avec uniquement l'effet assiette), l'ajustement de l'impôt à la baisse du revenu du contribuable est plus rapide : dès le mois qui suit la perte d'emploi, l'impôt prélevé chaque mois s'ajuste à la baisse (puisque'il s'agit d'un taux appliqué à un revenu qui diminue) et passe de 77 euros par mois à 54 euros par mois.

Toutefois, l'ajustement du taux d'imposition n'intervenant qu'en juillet de l'année suivant la perte d'emploi, le gain permis par « l'effet taux » (le taux d'imposition passe de 5,2 % à 2,9 %, entraînant une nouvelle baisse des acomptes mensuels à 30 euros contre 54 euros précédemment) n'est obtenu qu'avec retard.

Tableau n° 5 : Variations du revenu après impôt du contribuable dans le cadre de la retenue à la source « imparfaite »
(« effet assiette » seulement ; période de chômage grisée)

	Revenu mensuel du contribuable (en €)	Taux de retenue à la source	Montant de l'impôt prélevé chaque mois (en €)	Revenu disponible après impôt (en €)	Evolution du revenu mensuel disponible (en %)
Année 0	1 500	5,2 % ⁶⁸	77	1 423	-
Année 1	1 500	5,2 %	77	1 423	-
Année 2 (janvier-juin)	1 500	5,2 %	77	1 423	-
Année 2 (juillet – décembre) (chômage)	1 050	5,2 %	54	996	- 30,01 %
Année 3 (janvier – juillet)	1 050	5,2 %	54	996	-
Année 3 (août – décembre)	1 050	2,9 % ⁶⁹	30 + remboursement (346 €) ⁷⁰	1 020 + remboursement	+ 2,41 %
Année 4 (reprise d'emploi)	1 500	2,9 % puis 0 % ⁷¹	44 puis 0 + remboursement (532 €)	1456 puis 1 500 + remboursement	+ 42,75 %
Année 5 (janvier-juillet)	1 500	0 %	0	1 500	+ 3,02 %
Année 5 (août – décembre)	1 500	5,2 %	77 + rappel (624 €) ⁷²	1423	- 5,13 %

Source : Direction générale des finances publiques, bureau GFIA.

Ainsi, la retenue à la source « imparfaite » n'apporte qu'un gain limité pour le contribuable par rapport à la mensualisation de l'impôt sur le revenu, en termes de revenu disponible après impôt. Surtout, l'absence d'ajustement en temps réel du taux d'imposition conduit à la persistance

⁶⁸ Dernier taux d'imposition connu du contribuable, calculé en rapportant au dernier revenu imposable connu le taux d'imposition correspondant compte tenu de la situation familiale du foyer et du barème de l'impôt sur le revenu (928 / 18 000).

⁶⁹ Nouveau taux calculé en appliquant au nouveau revenu connu du contribuable (revenu global de l'année 2, i.e. 15 300 euros) le barème correspondant.

⁷⁰ Remboursement par l'administration du trop d'impôt payé par le contribuable en année 2.

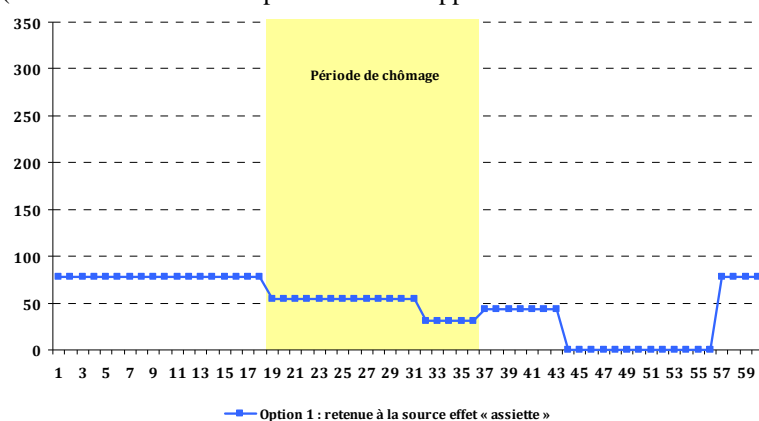
⁷¹ Le dernier revenu global connu du contribuable (année 3, i.e. année complète de chômage) le rend non imposable.

⁷² Rappel d'impôt dû par le contribuable à l'administration au titre de l'impôt qu'il aurait dû payer sur les six premiers mois de l'année.

de fortes variations du revenu disponible après impôt, préjudiciables au contribuable.

Graphique n° 13 : Évolution des retenues à la source mensuelles de l'impôt sur le revenu dans le scénario 2

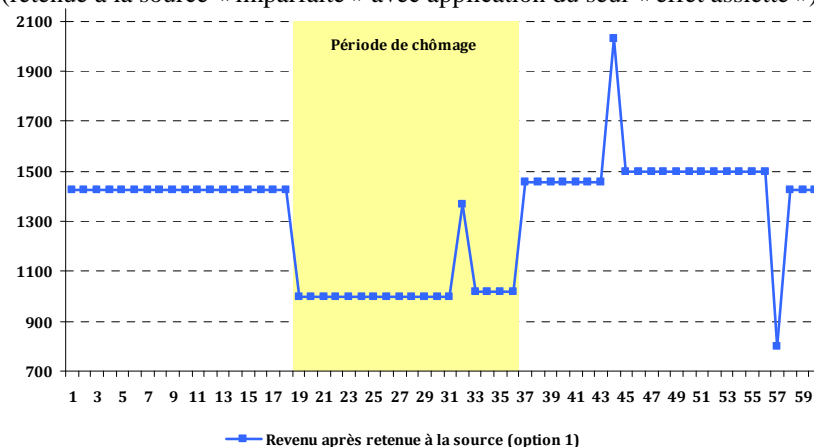
(retenue à la source « imparfaite » avec application du seul « effet assiette »)



Source : Direction générale des finances publiques et rapporteur particulier.

Graphique n° 14 : Évolution du revenu disponible après impôt dans le scénario 2

(retenue à la source « imparfaite » avec application du seul « effet assiette »)



Source : Direction générale des finances publiques et rapporteur particulier.

Dans le cadre du scénario 3 en revanche (retenue à la source « parfaite » avec ajustement du taux d'imposition en temps réel), l'ajustement de l'impôt à la baisse du revenu est sensiblement plus marquée : la baisse de 30 % du revenu est immédiatement prise en

compte par une baisse de 86 % de l'impôt prélevé (la retenue mensuelle passe de 77 euros à 11 euros) ; dès le début de l'année suivante, la retenue mensuelle de l'impôt est stoppée pour tenir compte du caractère non imposable du contribuable.

Tableau n° 6 : Variations du revenu après impôt du contribuable dans le cadre de la retenue à la source « parfaite »
(cumul de « l'effet taux » et de « l'effet assiette » ; période de chômage grisée)

	Revenu mensuel du contribuable (en €)	Taux de retenue à la source	Montant de l'impôt prélevé chaque mois (en €)	Revenu disponible après impôt (en €)	Evolution du revenu mensuel disponible (en %)
Année 0	1 500	5,2 %	77	1 423	-
Année 1	1 500	5,2 %	77	1 423	-
Année 2 (janvier-juin)	1 500	5,2 %	77	1 423	-
Année 2 (juillet – décembre) (chômage)	1 050	1 % ⁷³	11	1 039	-26,99 %
Année 3 (janvier – juillet)	1 050	0 % ⁷⁴	0	1 050	1,06 %
Année 3 (août – décembre)	1 050	0 %	0 + remboursement (84 €) ⁷⁵	1 050	
Année 4 (reprise d'emploi)	1 500	5,2 %	77	1 423	35,52 %
Année 5 (janvier-juillet)	1 500	5,2 %	77	1 423	-
Année 5 (août – décembre)	1 500	5,2 %	77	1 423	-

Source : Direction générale des finances publiques, bureau GFIA.

La retenue à la source « parfaite » est ainsi autrement plus profitable au contribuable que les deux précédents systèmes : l'ajustement immédiat et maximal de l'impôt permet de limiter à 27 % la baisse du revenu disponible après impôt, soit moins que la baisse du revenu brut causée par la perte de l'emploi (30 %).

⁷³ Le taux d'imposition est surajusté à la baisse afin que l'impôt payé sur les six derniers mois n'excède pas l'impôt dû au titre de l'année compte tenu des retenues à la source effectuées de 5,2 % effectuées de janvier à juillet.

⁷⁴ Le taux d'imposition anticipe le fait que, si le chômage devait se prolonger, le contribuable deviendrait non imposable.

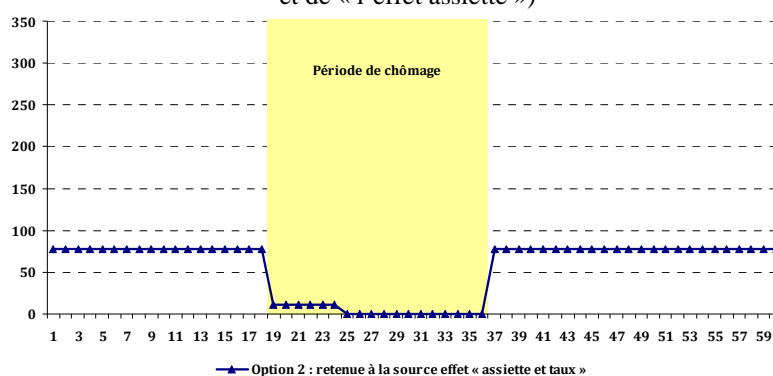
⁷⁵ Remboursement par l'administration du trop d'impôt payé par le contribuable sur l'année 2 (impôt théorique de 444 euros ; impôt réellement payé par le contribuable : $6 \times 77 + 6 \times 11 = 528$ euros).

Avec la retenue à la source « parfaite », le contribuable bénéficie d'un revenu net après impôt de 1 039 euros par mois dès le premier mois de son chômage, contre 957 euros dans le cadre de la mensualisation actuelle et 996 euros dans le cadre de la retenue à la source « imparfaite » : c'est un gain de pouvoir d'achat de près de 10 % (8,57 %) par rapport à la situation actuelle.

En outre, la retenue à la source « parfaite » permet de mieux lisser les variations de revenu après impôt du contribuable, puisque l'impôt s'ajuste en permanence en temps réel aux variations de revenu. Ainsi, le revenu disponible après impôt varie au plus de 27 % sur la période, contre 40 % ou plus avec les deux systèmes précédents.

Graphique n° 15 : Évolution des retenues à la source mensuelles de l'impôt sur le revenu dans le scénario 3

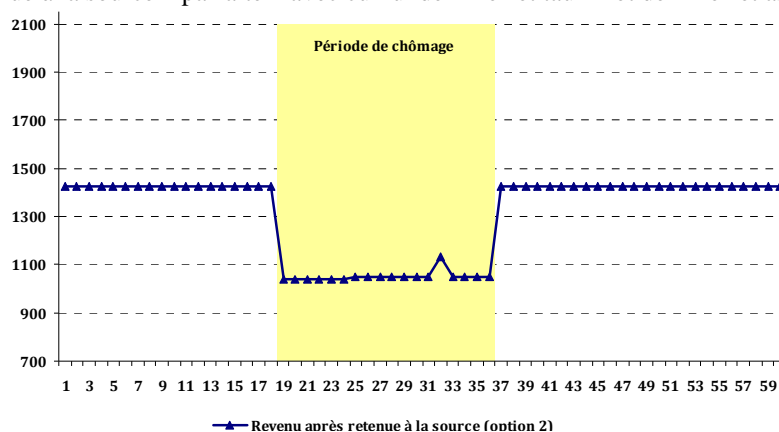
(retenue à la source « parfaite » avec cumul de « l'effet taux » et de « l'effet assiette »)



Source : Direction générale des finances publiques et rapporteur particulier

**Graphique n°16 : Évolution du revenu disponible après impôt
dans le scénario 3**

(retenue à la source « parfaite » avec cumul de « l'effet taux » et de « l'effet assiette »)



Source : Direction générale des finances publiques et rapporteur particulier

Ainsi, la retenue à la source est susceptible d'apporter une amélioration sensible dans la prise en compte des variations de revenu des contribuables par rapport au système actuel, notamment pour les contribuables modestes connaissant d'importantes baisses de revenu (chômage, départ en retraite ...).

Toutefois, cet effet positif de la retenue à la source ne joue véritablement que dans le cadre d'une retenue à la source « parfaite » qui, en permettant l'ajustement du taux d'imposition en temps réel et sans erreur (que ce soit à l'initiative de l'administration ou à celle du contribuable), permet de cumuler « l'effet taux » à « l'effet assiette ».

Or, comme cela sera montré en deuxième partie, une retenue à la source « parfaite » est complexe à bâtir dans le cadre du système fiscal actuel et emporte en contrepartie un certain nombre d'inconvénients, notamment en termes de coûts de gestion pour l'administration et / ou les tiers payeurs.

III - Le prélèvement à la source est-il de nature à améliorer la lisibilité de l'impôt et, ce faisant, à renforcer le consentement à l'impôt ?

Le consentement à l'impôt est l'un des principes fondateurs de la République. Deux des dix-sept articles de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 lui sont consacrés :

- **article XIII** : « 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. » ;
- **article XIV** : « 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. ».

La façon dont le mode de recouvrement de l'impôt nourrit la capacité des citoyens à « [le] consentir librement » ne saurait donc être négligée : il s'agit de l'un des déterminants du contrat social.

A - Peu contraignant et rapidement recouvré, le prélèvement à la source peut renforcer l'acceptation de l'impôt par le contribuable

André Barilari rappelle que « le premier visage de l'impôt reste, pour l'individu, celui de la contrainte ». En effet, « acquiescer à la nécessité de l'impôt n'est ni immédiat ni évident, même dans un cadre démocratique. Cela suppose pour l'individu d'admettre qu'à travers les mécanismes de la décision collective, le souverain (dont il fait partie en tant que citoyen) a décidé le prélèvement, et de comprendre que l'utilisation de celui-ci relève également de la décision collective à laquelle il doit participer »⁷⁶.

Face à une telle perception, l'enjeu est de favoriser un meilleur consentement à l'impôt, c'est-à-dire « l'alchimie » qui permet de « faire comprendre que l'un [l'individuel] n'existe pas sans l'autre [le collectif] »⁷⁷. Les travaux universitaires récents soulignent que cet objectif implique de poursuivre deux démarches complémentaires : l'amélioration du processus de décision démocratique, d'une part – le « *civisme fiscal classique* » ; et la recherche d'une meilleure qualité de services rendus aux usagers, d'autre part – le « *nouveau civisme fiscal* »⁷⁸. La pierre angulaire de ce second objectif est le principe de commodité de l'impôt, ainsi énoncé par Adam Smith : « *Tout impôt doit être perçu à l'époque et*

⁷⁶ A. Barilari, « Le consentement à l'impôt, fragile mais indispensable aporie » in *Regards croisés sur l'économie – Quelle fiscalité pour quels objectifs ?*, La Découverte, 2007.

⁷⁷ A. Barilari *op. cit.*

⁷⁸ M. Bouvier, « Nouveau civisme fiscal et légitimité du recouvrement de l'impôt », *Revue française des finances publiques* n° 112, novembre 2010.

selon le mode que l'on peut présumer les plus commodes pour le contribuable »⁷⁹.

A cette aune, le prélèvement à la source peut être considéré comme favorisant un meilleur consentement à l'impôt. En effet, comme cela a été vu dans les précédents chapitres, le prélèvement à la source est généralement associé à deux qualités :

- **il simplifie le paiement de l'impôt pour le contribuable**, puisque le recouvrement est confié à un tiers payeur : sauf régularisation, le contribuable n'a plus de démarche particulière à accomplir pour payer son impôt. Cela peut être perçu comme une contrainte en moins par rapport à des impôts qui nécessitent un paiement manuel (chèque, virement bancaire ...) ;
- **il donne plus de visibilité au contribuable sur son revenu disponible**, puisque le revenu qui est versé sur le compte bancaire du contribuable est net d'impôt (sur le revenu). Le contribuable peut donc disposer de son revenu librement, sans avoir à se préoccuper de constituer une épargne de précaution en prévision d'un impôt futur. Ce point est potentiellement significatif, comme le montre le chapitre suivant sur le comportement d'épargne des ménages avec un impôt sur rôle.

De fait, le sondage réalisé par BVA en 2002 pour le Conseil des impôts révélait que les deux premières motivations indiquées par les partisans de la retenue à la source étaient précisément la « simplicité » du mode de paiement de l'impôt (42 % de citations en premier) et la « facilité de gestion » pour le ménage résultant du fait de disposer immédiatement d'un revenu net d'impôt (29 % de citations en premier)⁸⁰.

L'avancée permise par le prélèvement à la source au regard du principe de commodité de l'impôt doit toutefois être relativisée à l'aune de deux facteurs :

- **l'existence de commodités analogues déjà offertes par le système actuel** : la mensualisation ou le prélèvement automatique, par exemple, offrent une simplicité de paiement analogue à celle qu'apporterait la retenue à la source. De ce point de vue, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu n'apporterait pas d'amélioration par rapport au système actuel,

⁷⁹ A. Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* cité in M. Bouvier, « Nouveau civisme fiscal et légitimité du recouvrement de l'impôt », *Revue française des finances publiques* n° 112, novembre 2010.

⁸⁰ Conseil des impôts, *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale*, op. cit.

sauf éventuellement pour les contribuables qui procèdent encore à un paiement manuel – sous réserve que le paiement manuel ne résulte pas d'un choix délibéré de leur part, ce qui peut être discuté ;

- **l'impact du modèle de retenue à la source sur la commodité des démarches du contribuable** : comme le montrent en détail les développements de la deuxième partie, les démarches à accomplir par le contribuable dans le cadre d'un impôt retenu à la source sont fortement dépendantes i. de la complexité de l'impôt ; ii. du modèle de retenue à la source choisi. Compte tenu de la structure de l'impôt sur le revenu en France (forte personnalisation, nombreuses dépenses fiscales ...) et de la difficulté qu'il y aurait à mettre en place une retenue à la source permettant un ajustement très rapide de l'impôt aux variations de revenu du contribuable (exemptant par exemple celui-ci de procéder à une régularisation de son impôt chaque année), il n'est pas certain que la retenue à la source favoriserait une meilleure « commodité » de l'impôt.

Ainsi, si la retenue à la source favorise en théorie un meilleur consentement à l'impôt via le renforcement de la « commodité » de celui-ci, il n'est pas évident que ces effets seraient ressentis de manière significative par le contribuable français.

B - Mais ce faisant, le prélèvement à la source est moins identifiable et peut altérer le consentement du citoyen à l'impôt

A contrario, la retenue à la source est susceptible d'affaiblir l'autre pilier du consentement à l'impôt exposé par Michel Bouvier : le « civisme fiscal classique » qui passe par une meilleure participation du contribuable – citoyen au débat démocratique.

En effet, le prélèvement à la source emporte deux conséquences en matière de lisibilité de l'impôt :

- **il est moins directement perceptible pour le contribuable** : retenu sur la fiche de paye aux côtés d'autres prélèvements (cotisations sociales, CSG ...), l'impôt prélevé à la source n'apparaît plus sur le compte bancaire du contribuable, où seul figure le salaire net d'impôt. Le contribuable doit donc engager une démarche spécifique – regarder le détail de sa fiche de paye et, une fois par an, consulter sa déclaration de revenu – pour connaître le montant d'impôt qu'il verse à la collectivité. Il peut

en résulter une moindre compréhension du poids des prélèvements obligatoires et, conséquemment, du débat public sur la fiscalité. C'est pour répondre à cette préoccupation que le représentant républicain au Congrès américain Ron Paul a présenté à trois reprises un projet de loi tendant à remplacer les retenues à la source par un mécanisme de paiement mensuel de l'impôt, « *afin de permettre aux contribuables de mieux apprécier l'ampleur de leur fardeau fiscal* »⁸¹ ;

- **il est moins directement compréhensible** : en outre, quand bien même le contribuable souhaiterait connaître le montant de son impôt, il n'y est pas forcément aidé par le système de retenue à la source. En effet, une variation du revenu net qui lui est versé par son employeur peut résulter, soit d'une variation de son taux d'imposition, soit d'une variation de sa rémunération. Même quand le contribuable fait la démarche de consulter la ligne relative à son taux d'imposition sur sa fiche de paye, celle-ci peut l'induire en erreur si, par exemple, le taux d'imposition n'intègre pas tous les éléments de calcul de l'impôt (renvoyant le paiement du solde lors d'une régularisation en fin d'année) ou si, au contraire, il intègre des éléments autres que ceux relatifs au calcul de l'impôt pour l'année en cours : intégration d'autres impositions (par exemple la « *flood levy* » prélevée temporairement en 2011 en Australie pour financer les travaux de reconstruction au Queensland du fait des inondations récentes) ou intégration des régularisations des impositions précédentes (optionnelle au Royaume-Uni, en Irlande et au Danemark). Par comparaison, le système du paiement sur rôle qui prévaut actuellement en France est plus compréhensible : le contribuable reçoit une fois par an un avis d'imposition récapitulant le taux synthétique d'impôt dû au titre de l'ensemble de ses revenus, ainsi que l'échéancier des paiements à venir. Les prélèvements effectués chaque mois (contribuable mensualisé) ou aux échéances correspondent exactement à l'impôt dû par le contribuable ;
- sur un plan plus symbolique, on peut considérer que le paiement de l'impôt est un « acte citoyen » par lequel le contribuable manifeste son attachement volontaire à la contribution aux charges publiques. Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu supprimerait cette manifestation du contribuable, du

⁸¹ D. Boudreau et G. Larin, *Les retenues à la source et les acomptes provisionnels : des problèmes de couverture et d'équité – Fascicule 1 : Les fondements théoriques*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, mars 2010, page 32.

moins pour les 20 % d'entre eux qui ne sont pas mensualisés. En 2002, 14 % des personnes interrogées avaient motivé leur hostilité à la retenue à la source en priorité pour cette raison⁸².

Enfin, la retenue à la source peut entraîner des conséquences collatérales qui, si elles n'affectent pas directement le lien entre le contribuable et l'impôt, peuvent altérer par ailleurs le débat public. En effet, l'introduction d'un tiers payeur, s'il s'agit de l'employeur, peut perturber les relations de travail : des réactions d'hostilité 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 (par exemple si l'un a des enfants et l'autre pas) ; de même, la crainte que l'employeur utilise l'information nouvelle dont il aurait connaissance (le taux d'imposition de ses salariés) pour orienter la politique salariale de l'entreprise, voire sa politique d'emploi (licenciement en priorité des salariés dont le taux d'imposition plus élevé semble indiquer qu'ils perçoivent d'autres revenus) ne saurait être négligée, notamment dans les petites entreprises ; enfin, les variations de salaire net engendrées par la retenue à la source (une hausse du taux d'imposition entraînant une baisse du salaire net) pourraient susciter régulièrement de nouvelles revendications salariales. Ces préoccupations ont été exprimées avec constance par les organisations syndicales de salariés comme d'employeurs qui ont été rencontrées dans le cadre du présent exercice.

C - En outre, la transition vers le prélèvement à la source est susceptible d'entraîner des malentendus spécifiques

Indépendamment du problème posé par la « double imposition » (*cf.* deuxième partie), la mise en œuvre d'une retenue à la source se traduit mécaniquement par une baisse du salaire net lors de la première année d'imposition.

En effet, si la retenue à la source est mise en œuvre au 1^{er} janvier de l'année *n*, le salarié se voit appliquer sur son salaire du mois de janvier un taux d'imposition qui n'existait pas auparavant. Le salaire qui est versé sur son compte bancaire est donc amputé du montant d'impôt dorénavant prélevé à la source. C'est l'effet « bas de la feuille de paye ».

Certes, les exemples fournis dans le chapitre précédent montrent que la baisse resterait limitée (le salarié célibataire sans enfant percevant

⁸² Conseil des impôts, *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale*, *op. cit.*

le revenu médian de 1 500 euros par mois subirait un prélèvement de 77 euros par mois, soit une baisse d'environ 5 % de son salaire net). De plus, la mise en place de la retenue à la source s'accompagnerait naturellement de la fin du prélèvement mensuel (ou à l'échéance) de l'impôt sur le compte bancaire qui prévalait avec l'ancien système : pour ce même contribuable rémunéré 1 500 euros par mois, la suppression des mensualités, *a priori* réalisée au moment même où la retenue à la source est mise en place⁸³, génèrerait un surcroît de revenu de 93 euros par mois sur son compte bancaire.

Il n'en reste pas moins que le premier effet que percevra le contribuable est que le salaire qui lui est versé par son employeur a diminué depuis l'entrée en vigueur de la réforme. Comme le soulignaient Bernard Ducamin, Robert Baconnier et Raoul Briet en 1996 : « *faire que des millions de salariés reçoivent, après le passage au nouveau système, une feuille de paye diminuée sensiblement et que l'ensemble des retraités reçoivent, au même moment, une pension significativement réduite nécessite d'être bien compris et accepté ; l'effet d'un choc de ce type peut être redoutable* »⁸⁴.

Une telle préoccupation nécessiterait donc un effort important de pédagogie de la part des pouvoirs publics s'il était décidé de mettre en œuvre la retenue à la source de l'impôt sur le revenu.

Au final, il n'est donc pas certain que la retenue à la source de l'impôt sur le revenu renforcerait le consentement à l'impôt des contribuables : les progrès enregistrés en matière de « commodité » de l'impôt, si tant est qu'il y en ait compte tenu des facilités déjà offertes par le système fiscal actuel, seraient immédiatement contrebalancés par les régressions probables que la mesure entraînerait en matière de perception et de compréhension du taux d'imposition par le contribuable – citoyen. Et cela sans compter les incompréhensions que ne manquerait pas de susciter la transition entre les deux systèmes.

⁸³ C'est le cas s'il est décidé d'effacer la dernière année d'imposition au titre de l'ancien système ; cf. deuxième partie.

⁸⁴ B. Ducamin, R. Baconnier, R. Briet, *Etude des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages op. cit.*

Chapitre IV

Prélèvements à la source et assainissement des finances publiques

Une extension du prélèvement à la source pourrait, toutes choses égales par ailleurs, avoir une incidence sur trois paramètres des finances publiques :

- **i. la trésorerie de l'État**, dans la mesure où un gain de trésorerie pourrait être obtenu de la suppression du décalage d'un an entre perception des revenus et recouvrement de l'impôt ;
- **ii. le montant des recettes fiscales collectées chaque année**, si le prélèvement à la source permet de fiabiliser le recouvrement de l'impôt et ainsi de réduire la part des créances fiscales qui ne sont pas perçues chaque année ;
- **iii. les dépenses publiques**, s'il s'avérait que le prélèvement à la source permettait de réaliser des gains de productivité, et donc des économies d'emplois, dans l'administration fiscale.

I - L'extension du prélèvement à la source permettrait-elle à l'État de réaliser un gain de trésorerie ?

A - Problématique générale : le gain de trésorerie théorique résulte du cumul d'un lissage des encaissements et de l'avancement de l'assiette taxable d'un an

1 - En théorie, la retenue à la source génère mécaniquement un gain de trésorerie pour l'État

La retenue à la source de l'impôt sur le revenu est susceptible de générer des gains de trésorerie pour l'État pour deux raisons :

- **i. avec la retenue à la source, le produit de l'impôt est recouvré plus régulièrement à raison d'une fraction par mois**. Il s'agit en principe d'un avantage par rapport au système

des tiers provisionnels de l'impôt sur le revenu actuel. Par exemple, si l'État doit recouvrer un montant total d'impôt de 1 000 euros sur l'année, il en a en principe déjà recouvré 400 au mois d'avril avec une retenue mensuelle (quatre prélèvements de 100 euros depuis le début de l'année), alors qu'avec le système de tiers provisionnels, seul le premier tiers de 330 euros a été encaissé à cette date ;

- **ii. avec la retenue à la source, la base d'imposition est avancée d'un an, permettant à l'État de bénéficier de la croissance des revenus.** La retenue à la source a pour seconde caractéristique d'offrir une taxation contemporaine des revenus : l'impôt dû au titre des revenus de l'année n est collecté par l'administration dès l'année n . En revanche, avec le système de paiement sur rôle de l'impôt sur le revenu actuel, l'impôt dû au titre des revenus de l'année n n'est calculé et mis en recouvrement qu'en $n+1$. Ainsi, si la retenue à la source de l'impôt sur le revenu était déjà en vigueur en France, l'État percevrait en 2012 le produit de l'imposition des revenus de 2012, alors que l'impôt qu'il percevait aujourd'hui a été calculé sur la base des revenus de 2011. Si les revenus ont progressé entre 2011 et 2012, le changement de système de recouvrement de l'impôt permet à l'État de bénéficier d'un surcroît de trésorerie en année pleine.

Ces deux effets ont été résumés en une phrase dans le rapport de la « Mission 2003 » publié en 1999 : « *Le système [de la retenue à la source] permettrait enfin un lissage des recettes de l'Etat, qui s'ajouterait au rehaussement mécanique de la base taxable.* »⁸⁵.

2 - Dans le contexte français, ce gain théorique est beaucoup moins évident

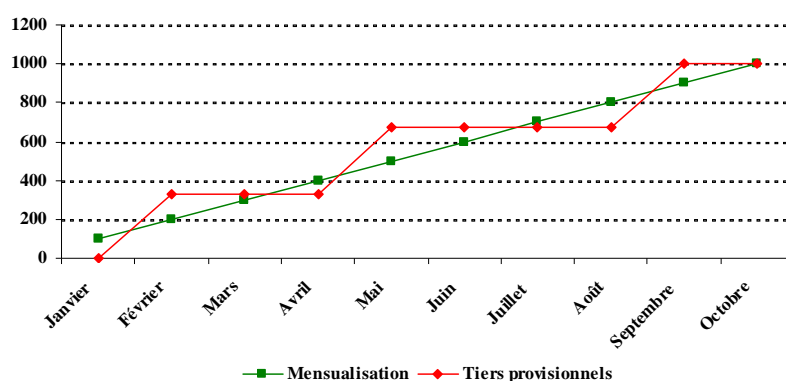
Intuitivement, deux séries de facteurs viennent fortement nuancer les gains à attendre de la retenue à la source dans le cadre français :

- **i. les facteurs liés au rythme de recouvrement de l'impôt sur le revenu** : d'une part, comme cela a été rappelé au I du chapitre III ci-dessus, plus de 70 % des redevables de l'impôt sur le revenu sont mensualisés : cela permet à l'État de bénéficier dès aujourd'hui d'une part prépondérante de ses recettes sur une base mensuelle. D'autre part, le calendrier de recouvrement des tiers provisionnels pour les 30 % restants est calibré de telle sorte

⁸⁵ P. Champsaur, Th. Bert, *Mission 2003 op. cit.* p. 107.

qu'en réalité, le produit de l'impôt est versé à l'État plus vite que si ces contribuables étaient mensualisés. En effet, le premier tiers (soit un tiers de l'impôt total de l'année) est dû dès le 15 février, alors que ce cap n'est franchi qu'en avril pour les contribuables mensualisés. Dès le mois suivant (mai), les contribuables doivent verser le deuxième tiers ; les contribuables mensualisés, eux, attendront le mois de juillet pour verser une somme équivalente. Enfin, le solde est dû dès le 15 septembre, alors que les contribuables mensualisés versent leur dernier acompte en octobre. Au total donc, l'avantage de trésorerie dû au « lissage » des recettes qu'apporterait la retenue à la source en France est devenu largement théorique.

Graphique n° 17 : Montant cumulé des acomptes versés à l'État par un contribuable mensualisé (en vert) et par un contribuable payant par tiers provisionnels (en rouge)



Source : Rapporteur.

- **ii. les facteurs liés à la conjoncture économique :** l'avancement d'un an de la base d'imposition entraîne effectivement un gain de trésorerie pour l'État si la nouvelle base $n+1$ est plus importante que la base n du fait de la croissance des revenus. Toutefois, le ralentissement de la croissance observé ces dernières années, et singulièrement l'impact de la crise économique survenue en 2008, conduisent ici aussi à nuancer des conclusions formulées dans les années 1990. En période de récession, l'avancement d'un an de la base d'imposition pourrait au contraire entraîner une *perte* de trésorerie pour l'État.

Pour ces raisons, l'impact de trésorerie qu'entraînerait l'adoption de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu mérite d'être réexaminé dans le contexte actuel.

En tout état de cause, la conséquence budgétaire de la variation de trésorerie causée par l'extension de la retenue à la source (gain budgétaire dans le cas d'un gain de trésorerie, perte dans le cas contraire) dépend de la période prise en compte, puisqu'elle résulte de la comparaison entre la trésorerie que collecte l'Etat avec le système actuel d'une part, et la trésorerie qu'il collecterait si l'impôt était prélevé à la source sur la même période d'autre part, pour une période donnée. L'enjeu est toutefois concentré autour de l'année de transition, certains précédents rapports ayant avancé l'idée que le gain de trésorerie apporté par le changement de système permettrait de couvrir les coûts de ce changement.

B - La simulation du calendrier des encaissements avec une retenue à la source confirme que, sur ce point, le gain de trésorerie serait limité

Afin de valider l'intuition selon laquelle une retenue à la source n'apporterait pas à l'État une rentrée d'impôt significativement plus régulière en cours d'année que le système actuel, il a été procédé à la simulation suivante : pour chacune des quatre dernières années de recettes fiscales connues (impôt collecté en 2007, 2008, 2009 et 2010 au titre des revenus des années 2006, 2007, 2008 et 2009), le profil d'encaissement effectivement constaté avec l'impôt actuel a été comparé avec le rythme d'encaissement qui aurait été obtenu dans le cadre d'une retenue à la source, selon deux variantes :

- **scénario 1 : une retenue à la source « imparfaite » :** le prélèvement est effectué en appliquant chaque mois aux revenus le dernier taux d'imposition connu du contribuable (taux de l'année $n-2$ jusqu'au 30 juillet ; puis taux de l'année $n-1$ à partir du mois d'août), assorti d'une régularisation (remboursement du contribuable ou rappel d'impôt complémentaire) au mois de juillet. Le taux n'est pas modulé en cours d'année en fonction de l'évolution des revenus du contribuable. Par rapport aux développements présentés dans le chapitre III ci-dessus, seul « l'effet assiette » joue ici pour le contribuable ;
- **scénario 2 : une retenue à la source « parfaite » :** le taux appliqué chaque mois aux revenus correspond au taux effectivement dû par les contribuables compte tenu de leurs revenus, comme si l'impôt était liquidé en temps réel. Il n'y a donc pas de remboursement ou dégrèvement à mi-année. « L'effet taux » se cumule donc ici avec « l'effet assiette ». Cette modélisation est toutefois moins fine que celle présentée dans le chapitre précédent.

Encadré n° 4 : Limites méthodologiques inhérentes au scénario 2⁸⁶

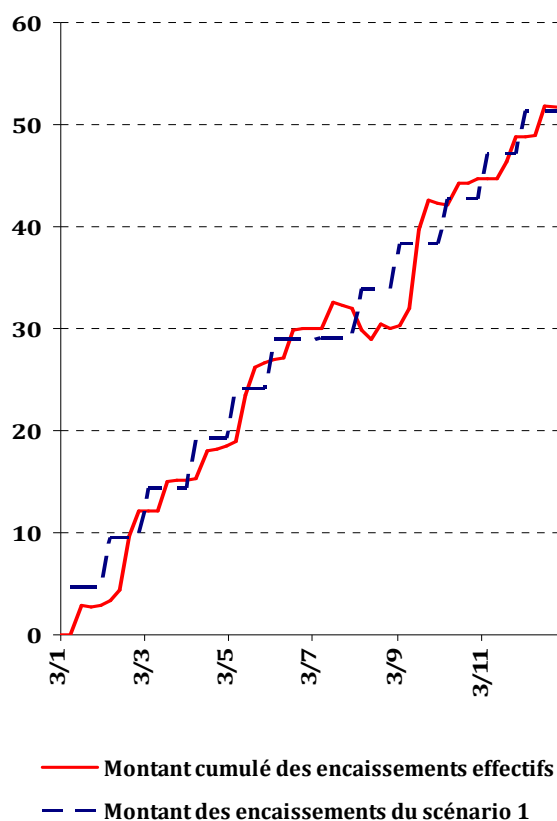
Dans la mesure où le taux moyen effectif constaté de l'année n est appliqué au revenu de référence de l'année n et que l'impôt effectivement dû est prélevé de manière synchronisée avec la perception des revenus, **cette simulation est nécessairement simplificatrice pour deux raisons :**

- d'une part, **elle part du principe que la perception des revenus est uniforme au cours de l'année.** En effet, le calcul des mensualités s'effectue en divisant le revenu fiscal de référence global par douze et en lui appliquant le taux moyen effectif constaté au titre de l'année n . La simplification résulte à la fois du caractère mensuel de la perception des revenus, certains revenus étant versés sur une base trimestrielle, semestrielle ou annuelle, et au caractère uniforme au cours de l'année des revenus (absence de prise en compte des primes de fin d'année par exemple) ;
- d'autre part, **dans la mesure où le taux moyen d'imposition effectif est connu dès le début de l'année,** elle suppose une connaissance *ex ante* de l'ensemble des revenus de l'année à venir et de l'ensemble des remboursements et dégrèvements. Cette hypothèse est simplificatrice, mais permet de se rapprocher d'un scénario de retenue à la source dans lequel le contribuable aurait la possibilité de piloter son taux moyen au plus près de l'évolution de ses revenus et des avantages fiscaux dont il dispose.

Avec le premier scénario (retenue à la source « imparfaite »), le calendrier d'encaissement plus régulier de la retenue à la source ne profite à la trésorerie de l'État qu'en période de croissance économique (2007 et plus marginalement 2008) car la totalité des contribuables sont prélevés dès le premier mois et il n'y a pas de régularisation importante au mois d'août. En revanche, à partir de 2009, le calendrier d'encaissement des retenues mensuelles fait perdre de la trésorerie à l'État : le réajustement du taux dès le mois d'août pour tenir compte de la baisse du revenu survenue l'année précédente entraîne un décrochage dans l'encaissement des recettes fiscales par rapport au système actuel, où l'ajustement se fait plus tard dans l'année.

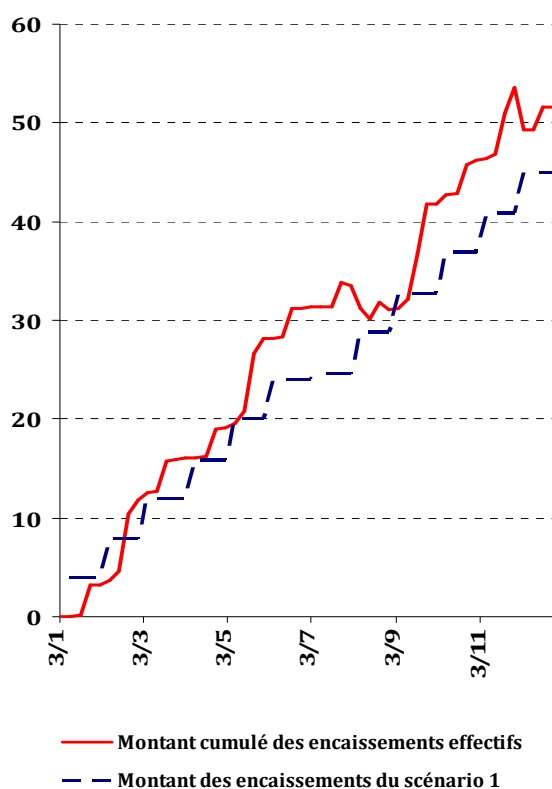
⁸⁶ Extrait du rapport particulier sur les prélèvements fiscaux potentiellement concernés par une extension de la retenue à la source.

Graphique n° 18 : Profil des encaissements comparé entre la retenue à la source (en bleu) et le système actuel (en rouge) avec une retenue à la source « imparfaite » pour l'impôt collecté en 2007 au titre des revenus 2006 (en milliards d'euros)



Source : Direction générale des finances publiques, bureau GF3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur particulier.

Graphique n° 19 : Profil des encaissements comparé entre la retenue à la source (en bleu) et le système actuel (en rouge) avec une retenue à la source « imparfaite » pour l'impôt collecté en 2010 au titre des revenus 2009 (en milliards d'euros)



Source : Direction générale des finances publiques, bureau GF3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur particulier.

En tout état de cause, l'impact du calendrier de retenue à la source est très marginal : le gain ou la perte de trésorerie ne dépasse jamais 4 milliards d'euros – an, soit, si cette somme était placée par l'État sur un compte rémunéré à 2 %, un gain ou une perte budgétaire qui reste toujours inférieur(e) à 100 millions d'euros (à rapporter aux 46,9 milliards d'euros d'impôt sur le revenu collectés en 2010 par exemple).

Encadré n° 5 : La mesure du gain ou de la perte de trésorerie pour l'État⁸⁷

Le gain ou la perte de trésorerie pour l'État sont mesurés par **l'aire algébrique** entre la courbe représentant le montant cumulé des recouvrements fictifs et celle représentant le montant cumulé des recouvrements effectifs.

Dans la mesure où la situation de référence concernant les recouvrements effectifs de l'impôt sur le revenu est donnée par les situations hebdomadaires de la comptabilité de l'État, cette aire est mesurée en euros-semaine (1 Md€-semaine = 19,2 M€-an). Un gain de trésorerie de x euros-semaine (ou y euros-an) représente le fait que l'État pourrait placer sur un compte rémunéré l'équivalent de x euros supplémentaires pendant une semaine (ou y euros supplémentaires pendant un an) et bénéficier de la rémunération correspondante.

Le gain ou la perte de trésorerie pour l'État peuvent ensuite être valorisés au taux d'intérêt du marché interbancaire (EONIA), qui constitue les principaux placements réalisés à sur le court terme par l'agence France Trésor pour le compte de l'État. Avec une hypothèse de taux à 0,8 % (moyenne basse de l'EONIA sur les cinq dernières années), 19,2 M€, placés pendant un an rapportent environ 157 000 €. L'hypothèse haute de l'EONIA est un taux de 2 %.

Tableau n° 7 : Évaluation du gain de trésorerie pour l'État avec une retenue à la source « imparfaite » (scénario 1)

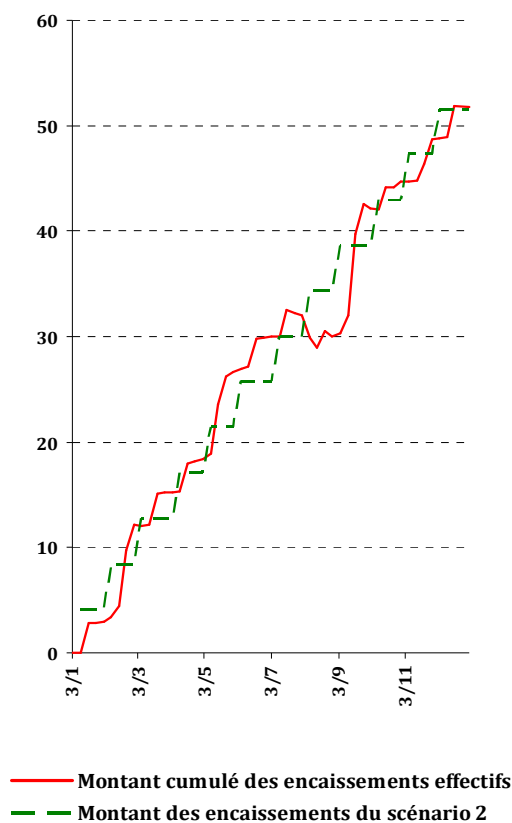
Année	Gain/perte de trésorerie en Md€-semaine	Gain/perte de trésorerie en M€-an	Valorisation des gains de trésorerie à 0,8 % (en M€)	Valorisation des gains de trésorerie à 2 % (en M€)
2007	44,88	861,63	6,03	17,23
2008	3,29	63,24	0,44	1,26
2009	-96,73	-1 857,15	-13,00	-37,14
2010	-197,59	-3 793,73	-26,56	-75,87
Total sur quatre ans	-246,15	-4 726,00	-33,08	-94,52

Source : Direction générale des finances publiques, bureau GF3C, calculs du rapporteur particulier

Avec le deuxième scénario (retenue à la source « parfaite »), la perte pour l'État est amplifiée. En effet, dans le système actuel, le versement des acomptes provisionnels, même s'ils sont basés sur le taux moyen d'imposition de l'année $n-2$, intervient relativement tôt dans l'année (février et mai), de sorte que même en dépit des remboursements et dégrèvements intervenant en juillet, le système de recouvrement actuel est plus avantageux en trésorerie dans la plupart des cas.

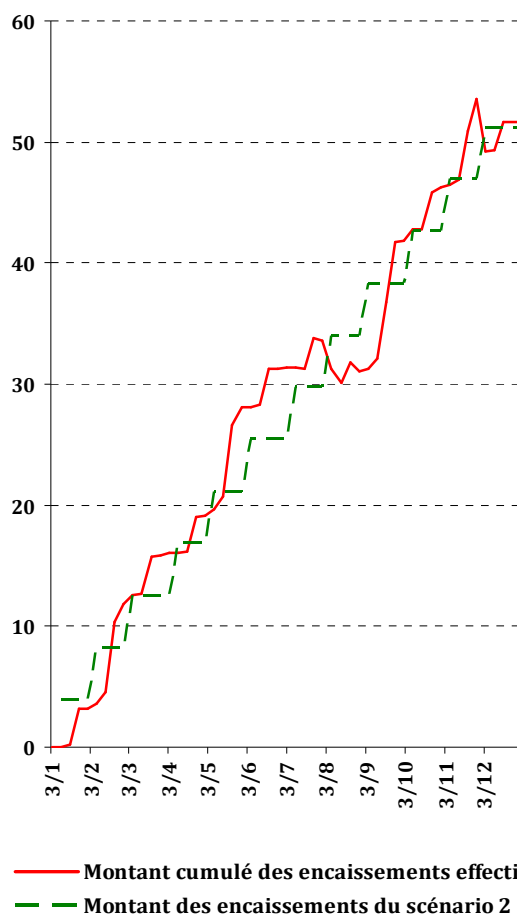
⁸⁷ Extrait du rapport particulier sur les prélèvements fiscaux potentiellement concernés par une extension de la retenue à la source.

Graphique n° 20 : Profil des encaissements comparé entre la retenue à la source (en vert) et le système actuel (en rouge) avec une retenue à la source « parfaite » pour l'impôt collecté en 2007 au titre des revenus 2006 (en milliards d'euros)



Source : Direction générale des finances publiques, bureau GF3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur particulier.

Graphique n° 21 : Profil des encaissements comparé entre la retenue à la source (en vert) et le système actuel (en rouge) avec une retenue à la source « parfaite » pour l'impôt collecté en 2010 au titre des revenus 2009 (en milliards d'euros)



Source : Direction générale des finances publiques, bureau GF3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur particulier

L'impact pour le budget de l'État est toutefois encore plus limité dans cette configuration : la variation de trésorerie ne dépasse jamais 3 milliards d'euros – an, ce qui se traduit par un impact budgétaire d'au plus 50 millions d'euros avec l'hypothèse de taux d'intérêt la plus élevée (2 %).

Tableau n° 8 : Évaluation du gain de trésorerie pour l'État avec une retenue à la source « parfaite » (scénario 2)

Année	Gain/perte de trésorerie en Md€-semaine	Gain/perte de trésorerie en M€-an	Valorisation des gains de trésorerie à 0,8 % (en M€)	Valorisation des gains de trésorerie à 2 % (en M€)
2007	5,06	97,11	0,68	1,94
2008	- 64,64	- 1 241,13	- 8,69	- 24,82
2009	- 72,34	- 1 388,86	- 9,72	- 27,78
2010	- 39,00	- 2 629,99	- 18,41	- 52,60
Total sur quatre ans	- 170,92	- 5162,87	- 36,14	- 103,26

Source : Direction générale des finances publiques, bureau GF3C, calculs du rapporteur particulier.

Ainsi, l'impact du calendrier d'encaissement mensuel en principe plus régulier permis par la retenue à la source est en réalité très limité pour la trésorerie de l'État : l'enjeu est au maximum de l'ordre de la centaine de millions d'euros en gain ou perte budgétaire nette sur un an.

De plus, contrairement à une idée reçue, ce nouveau calendrier n'est pas forcément plus favorable à la trésorerie de l'État que le calendrier actuel. Au contraire même, l'État serait perdant dans la plupart des cas avec une retenue à la source, notamment dans le cas d'une retenue à la source « parfaite » liquidée l'année même des revenus.

C - En revanche, l'effet « avancement d'un an de l'assiette imposable » serait plus significatif

Le second effet de trésorerie attendu avec la retenue à la source est l'avancement d'un an de la base taxable : l'impôt collecté par l'État en 2012 serait calculé sur la base des revenus 2012, et non pas 2011 comme dans le système actuel. Les revenus progressant mécaniquement d'une année sur l'autre, il devrait en résulter un second impact de trésorerie pour l'État.

Cet impact apparaît *a priori* plus significatif que le précédent, comme l'illustre l'ampleur de la progression des revenus taxables observée ces six dernières années, y compris depuis la crise économique.

Tableau n° 9 : Effets d'un devancement d'une année du recouvrement de l'impôt sur le revenu (en Mds €)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Impôt sur le revenu net effectivement collecté (décalage d'un an)	52,55	53,76	50,03	51,74	46,66	47,43
Impôt sur le revenu potentiellement collecté avec la retenue à la source (taxation contemporaine des revenus) ⁸⁸	53,76	50,03	51,74	46,66	47,43	51,62
Différence (Mds €)	+ 1,21	- 3,73	+ 1,71	- 5,08	+ 0,78	+ 4,19
En %	2,30 %	-6,94 %	3,42 %	-9,82 %	1,67 %	8,83 %

Source : Direction générale des finances publiques, bureau GF3C.

Il est donc nécessaire de croiser les simulations de trésorerie effectuées au B (impact du changement de calendrier de perception des acomptes mensuels) avec le changement de base taxable (avancement d'un an de l'assiette des revenus imposables) afin d'affiner l'analyse de l'impact de la retenue à la source sur la trésorerie de l'État.

D - Synthèse : même en cumulant les deux effets, l'impact d'une retenue à la source serait marginal en matière de trésorerie

Les deux scénarios présentés au B ci-dessus (retenue à la source « imparfaite » et retenue à la source « parfaite ») ont été reproduits, mais en changeant de base d'imposition par rapport au scénario de référence (impôt sur le revenu actuel) : par exemple, l'impôt collecté en 2007 a été modélisé en appliquant le calendrier d'encaissement de chaque retenue à la source aux revenus de 2007 (alors que, dans le scénario de référence, l'impôt encaissé au cours de l'année est calculé sur les revenus 2006). Ainsi, l'effet « lissage du calendrier » se cumule à l'effet « changement de base d'imposition » pour mesurer l'impact complet d'un basculement à la retenue à la source sur la trésorerie de l'État.

Un deuxième effet a été pris en compte : celui de la transition entre les deux systèmes. En effet, l'année où la retenue à la source est mise en place, il existe une perte de trésorerie pour l'État liée au délai de reversement accordé aux tiers payeurs. Par exemple, si la retenue à la source avait été mise en place au 1^{er} janvier 2012, la retenue réalisée par les tiers payeurs au mois de janvier n'aurait été reversée à l'État que quelques semaines plus tard, comme c'est le cas pour les cotisations

⁸⁸ Si l'impôt de 2006, assis sur les revenus 2005, avait été collecté dès 2005.

sociales ou la CSG : le premier acompte n'aurait donc été encaissé par l'État qu'en février au mieux ; comme, en parallèle, les acomptes payés par les contribuables au titre de l'ancien système d'imposition auraient été interrompus au 31 décembre 2011, il en résulterait une absence d'encaissement de recettes pour l'État, au moins pour le mois de janvier, voire plus si un délai de reversement de plusieurs mois était accordé aux tiers payeurs.

Il a donc été nécessaire d'intégrer ce décalage initial pour l'année de mise en œuvre de la réforme, selon deux hypothèses (un délai de reversement d'un mois et un délai de reversement de trois mois), puis de recalculer le calendrier des retenues mensuelles des années suivantes pour tenir compte de ce décalage originel.

Les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 10 : Simulation de l'impact de trésorerie complet d'un passage à la retenue à la source (effet calendrier des acomptes + effet changement de base d'imposition), y compris année de basculement, dans le cadre d'une retenue à la source « imparfaite » (scénario 1)

		Variation de trésorerie l'année du basculement (M € - an)	Cumul des variations de trésorerie sur les années suivantes (jusqu'en 2010, en M € - an)	Valorisation du total des gains de trésorerie à 0,8 % (en M €)	Valorisation du total des gains de trésorerie à 2 % (en M €)
Si basculement en 2007	1 mois ⁸⁹	-8 076,31	-5 260,12	-93,36	-266,73
	3 mois	-15 551,64	-5 690,93	-148,70	-424,85
Si basculement en 2008	1 mois	-8 953,64	-4 437,53	-93,74	-267,82
	3 mois	-15 872,93	-4 655,06	-143,70	-410,56
Si basculement en 2009	1 mois	-10 116,82	-2 606,14	-89,06	-254,46
	3 mois	-16 983,05	-2 790,78	-138,42	-395,48
Si basculement en 2010	1 mois	-9 882,00	NC	-69,17	-197,64
	3 mois	-8 076,31	NC	-112,47	-321,35

Source : Direction générale des finances publiques, bureau GF3C, calculs du rapporteur particulier.

⁸⁹ Délai de reversement des acomptes consenti aux tiers payeurs.

Tableau n° 11 : Simulation de l'impact de trésorerie complet d'un passage à la retenue à la source (effet calendrier des acomptes + effet changement de base d'imposition), y compris année de basculement, dans le cadre d'une retenue à la source « parfaite » (scénario 2)

		Variation de trésorerie l'année du basculement (M € - an)	Cumul des variations de trésorerie sur les années suivantes (jusqu'en 2010, en M € - an)	Valorisation du total des gains de trésorerie à 0,8 % (en M €)	Valorisation du total des gains de trésorerie à 2 % (en M €)
Si basculement en 2007	1 mois	-7 884,39	-2 735,59	-74,34	-212,40
	3 mois	-14 507,11	-2 720,23	-120,59	-344,55
Si basculement en 2008	1 mois	-9 494,40	-1 121,93	-74,31	-212,33
	3 mois	-15 615,93	-1 757,07	-121,61	-347,46
Si basculement en 2009	1 mois	-8 600,35	237,09	-58,54	-167,27
	3 mois	-14 671,77	-298,84	-104,79	-299,41
Si basculement en 2010	1 mois	-7 124,51	NC	-49,87	-142,49
	3 mois	-13 731,87	NC	-96,12	-274,64

Source : Direction générale des finances publiques, bureau GF3C, calculs du rapporteur particulier.

Quel que soit le scénario de retenue à la source adopté, les conclusions sont identiques : en intégrant les deux effets du passage à la retenue à la source (lissage du calendrier de perception mensuelle des acomptes d'impôt + avancement d'un an de la base d'imposition), en tenant compte de l'impact spécifique de l'année où est réalisée le basculement et en prévoyant deux calendriers alternatifs de reversement des acomptes prélevés par les tiers payeurs :

- **1. l'impact d'une extension de la retenue à la source à l'impôt sur le revenu serait marginal sur la trésorerie de l'État** : le cumul des variations de trésorerie n'excède jamais 6 milliards d'euros, ce qui signifie que l'impact final sur le budget de l'État (si les gains de trésorerie sont placés sur un compte rémunéré) n'est jamais supérieur à 500 millions d'euros ;
- **2. l'impact ne serait pas forcément positif pour la trésorerie de l'État** : les simulations ci-dessus ont certes été réalisées sur une période de dégradation de la conjoncture économique, mais elles intègrent également des années de croissance (2007 et 2008) pour lesquelles l'impact est également rarement positif : le passage à la retenue à la source n'aurait été favorable à la trésorerie de l'État en rythme de croisière que pour la seule année 2007, en partie seulement s'agissant du scénario de retenue « parfaite » (avec le décalage de trois mois) et en tout état de cause dans des proportions extrêmement modestes : le gain budgétaire maximal sur une année aurait été de 11,6 millions

d'euros (retenue à la source « imparfaite », décalage d'un mois, valorisation à 2 %).

Il ne faut donc pas attendre de gains de trésorerie importants, voire pas de gains du tout, d'un passage à la retenue à la source de l'impôt sur le revenu.

II - Le prélèvement à la source entraînerait-il une amélioration du taux de recouvrement de l'impôt ?

A - Les comparaisons internationales et le bilan des prélèvements à la source dans la sphère sociale laissent penser qu'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu améliorerait le taux de recouvrement

1 - Les indications issues des comparaisons internationales

Les éléments recueillis auprès des pays étrangers montrent que la retenue à la source de l'impôt sur le revenu a souvent été introduite avec pour premier objectif d'améliorer le recouvrement des recettes fiscales de l'État. C'était explicitement le cas aux Etats-Unis (1943), au Royaume-Uni (1944), en Australie (1942), en Nouvelle-Zélande (1958), au Canada (1917) et en Italie (1973). Il faut d'ailleurs noter que cinq des treize pays étudiés dans le cadre du présent exercice ont mis en place la retenue à la source en période de guerre, afin de financer les besoins correspondants : Canada, Pays-Bas, Australie, Etats-Unis, Royaume-Uni.

On peut également rappeler que la seule expérience de retenue à la source de l'impôt sur le revenu qui ait été pratiquée en France, le « stoppage à la source » de la cédule salariale, le fut elle aussi dans un contexte de guerre, là encore pour maximiser le recouvrement des recettes fiscales pour l'État (*cf.* chapitre I ci-dessus).

Ces éléments pourraient laisser penser que la retenue à la source, toutes choses égales par ailleurs, est un mode de prélèvement qui favorise un recouvrement plus efficace de l'impôt.

De fait, le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu dans les pays où il est prélevé à la source est particulièrement élevé : 95 % en Irlande, 99,5 % aux Pays-Bas et 99,7 % au Danemark⁹⁰. De même, en Nouvelle-Zélande, une étude a montré que l'introduction de la retenue à

⁹⁰ Source : rapport particulier sur les comparaisons internationales.

la source sur les produits de placement en 1989 avait conduit à réévaluer de 20 à 50 % la part des intérêts et dividendes non déclarés, preuve qu'une part importante de la base taxable était éludée sous l'ancien système de paiement et que seule la retenue à la source avait permis d'identifier ces revenus dissimulés⁹¹.

2 - Les indications issues de l'expérience des prélèvements à la source en France

En France, le taux de recouvrement des prélèvements à la source dans la sphère sociale (cotisations et contributions sociales dues sur les salaires) atteint des niveaux systématiquement supérieurs à 99 %. Sur la période 2004-2010, il s'est élevé en moyenne à 99,5 % au 31 décembre de l'année n , et à 99,6 % si l'on y ajoute les restes à recouvrer collectés au 31 mars de l'année $n+1$.

Tableau n° 12 : Taux de recouvrement des prélèvements sociaux
(cotisations et contributions sociales) **sur les salaires en France** (en %)

Exercice	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Moyenne sur la période
Taux de recouvrement au 31 décembre n	99,58 %	99,61 %	99,58 %	99,57 %	99,51 %	99,42 %	99,47 %	99,53 %
Taux de recouvrement au 31 mars $n+1$	99,65 %	99,68 %	99,66 %	99,66 %	99,62 %	99,54 %	99,59 %	99,63 %

Source : Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

Ce résultat contraste avec le taux de recouvrement sensiblement plus faible des prélèvements sociaux sur les indépendants qui, à la différence des précédents, ne sont pas prélevés à la source mais par voie de rôle.

⁹¹ Source : L. Jinyan, « Withholding tax on domestic interest and dividends », *Canadian Tax Journal*, 1995 cité in G. Larin, D. Boudreau, *Les retenues à la source et les acomptes provisionnels : des problèmes de couverture et d'équité op. cit.*

Tableau n° 13 : Taux de recouvrement des prélèvements sociaux
(cotisations et contributions sociales) **sur les indépendants en France** (en %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Moyenne sur la période
Artisans, commerçants, Professions libérales	95,3	95,31	95,14	94,74	89,63	85	82,2	91,05 %
Praticiens et auxiliaires médicaux	97,82	97,57	93,33	95,5	95,16	95,06	95,42	95,69 %
Non salariés agricoles	96,76	95,66	96,64	96,59	96,51	NC	NC	96,43 %

Source : Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

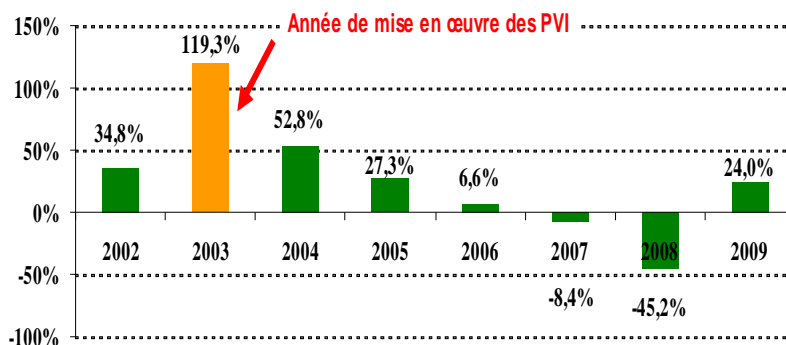
La différence de performance, qui est d'environ cinq points en moyenne, semble accréditer l'idée que le prélèvement à la source est un mode de recouvrement de l'impôt sensiblement plus fiable que le prélèvement sur rôle.

Un dernier exemple vient appuyer cette hypothèse : la réforme de l'imposition des plus-values immobilières en 2004. En effet, jusqu'à cette date, les plus-values immobilières étaient intégrées au revenu global soumis au barème de l'impôt sur le revenu, et l'impôt correspondant était payé par voie de rôle. Depuis la loi de finances pour 2004, un nouveau prélèvement a été institué : proportionnel, il est recouvré à la source par le notaire lors de l'enregistrement de l'acte de vente.

Or, la mise en place de la retenue à la source sur les plus-values immobilières s'est accompagnée d'un saut spectaculaire dans le montant des plus-values déclarées : + 120 %, contre + 30 % en moyenne les autres années de croissance. Ce résultat semble résulter d'autres facteurs que la seule évolution du marché⁹² et laisse supposer que le changement de mode de recouvrement a permis de réduire la sous-déclaration de plus-values.

⁹² A titre de comparaison, la hausse des prix de logements anciens a été évaluée cette année là à 15,9 % par l'indice INSEE – Notaires et à 14,6 % par l'indice FNAIM, un chiffre comparable à celui de l'année 2003 (respectivement 12,5 % et 13,8 %) et à celui de l'année 2005 (+ 14,8 % et + 9,8 %). Source : Sénat, *La mesure des prix immobiliers : de nombreuses sources diversement exploitées*, Service des études économiques et de la prospective.

Graphique n° 22 : Évolution des plus-values immobilières déclarées chaque année depuis 2002 (en %)



Source : DGFIP, bureau GF3C. Pour 2002 et 2003, les montants correspondent aux montants déclarés dans la 2042 C, pour 2004 et les années suivantes, les montants ont été déduits des recettes fiscales des PVI (imposées à 16 %).

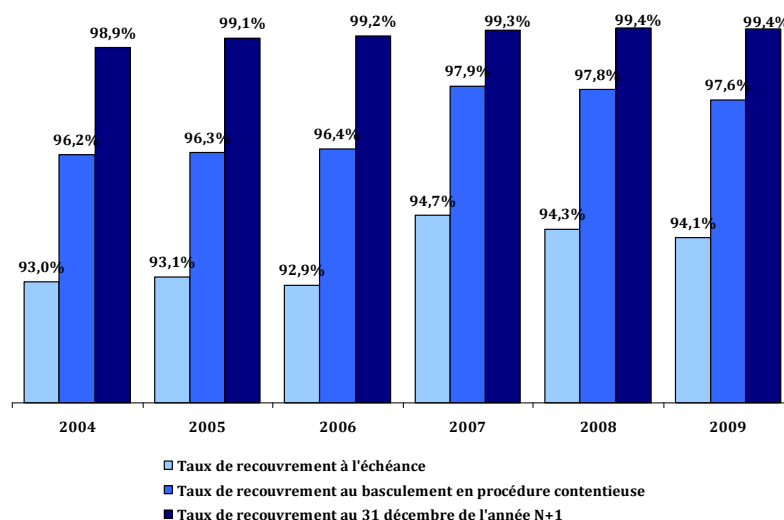
Ainsi, il semblerait que la retenue à la source permette, toutes choses égales par ailleurs, d'améliorer le recouvrement de l'impôt : confiée à des tiers payeurs qui n'ont aucun intérêt à éluder les acomptes, elle permettrait de réduire la dissimulation de revenus ; et ce d'autant plus que ces tiers étant moins nombreux que les contribuables particuliers, les tâches de suivi et de contrôle de l'administration fiscale seraient allégées, lui permettant de se recentrer sur les cas véritablement problématiques. L'enjeu était ainsi résumé par l'Inspection générale des finances en 1998 : « Le système [de la retenue à la source] peut aussi permettre de sécuriser le recouvrement : les interlocuteurs de l'administration fiscale sont des entreprises, pleinement substituées aux contribuables dans leurs obligations fiscales. Elles sont moins nombreuses donc a priori mieux suivies : les agents du recouvrement peuvent concentrer leurs efforts de relances et de poursuites sur un nombre limité d'objectifs rentables, plutôt que sur une pléiade d'individus »⁹³.

⁹³ Inspection générale des finances, *La mise en place d'une retenue à la source en matière d'impôt sur le revenu*, décembre 1998.

B - Dans les faits, les gains attendus ne doivent pas être surestimés

Toutefois, le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu, pourtant prélevé sur rôle, atteint d'ores et déjà des niveaux très élevés aujourd'hui : s'il n'est que de 94 % en moyenne à l'échéance (la date limite de paiement), ce taux monte à plus de 97 % après la phase de relance amiable pour atteindre 99,4 % au 31 décembre de l'année $n+1$, au terme de la période contentieuse.

Graphique n°23 : Taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu en France



Source : Direction générale des finances publiques, bureau GFIA.

Ce taux de recouvrement final de plus de 99 %, obtenu avec constance depuis 2005, est comparable à celui observé dans les pays qui prélèvent l'impôt sur le revenu à la source et à celui des prélèvements sociaux à la source (cf. A ci-dessus).

Ce résultat peut s'expliquer par deux séries de facteurs :

- **i. la progression des moyens de paiement automatiques** (mensualisation ou prélèvement automatique à l'échéance, désormais utilisés par plus de 80 % des contribuables ; cf. I du chapitre III ci-dessus) : ils permettent de s'assurer du recouvrement rapide et sécurisé des acomptes d'impôt dus ;

- **ii. la modernisation des méthodes d'analyse de l'administration fiscale** : elle favorise une politique de recouvrement à la fois plus réactive (notamment lors de la phase contentieuse) et plus ciblée en fonction des enjeux.

Ainsi, les gains théoriquement attendus de la retenue à la source en matière d'efficacité du recouvrement ont été largement atteints via les réformes engagées par l'administration fiscale depuis 2000.

Dans ces conditions, il semble difficile que la retenue à la source puisse apporter de nouveaux progrès significatifs : tout au plus permettrait-elle à l'État d'économiser la phase de relance amiable, c'est-à-dire la période où sont recouverts les acomptes des contribuables *a priori* de bonne foi qui ont omis de régler leur imposition dans les temps par erreur plus que par volonté de dissimulation. L'économie de cette phase rapporterait un gain de trésorerie limité pour l'État et quelques économies de fonctionnement (*cf.* III ci-dessous).

En revanche, il semble illusoire d'attendre de la retenue à la source un progrès important au-delà du gain de la phase amiable :

- d'une part, la quasi-totalité des revenus qui peuvent faire l'objet de recoupements sont aujourd'hui recoupés, via notamment la déclaration préremplie. Les autres revenus, par exemple ceux des indépendants, ne pourraient pas plus être recoupés dans un système de retenue à la source en l'absence de tiers payeurs identifiés. Les exemples étrangers comme l'expérience retirée des prélèvements sociaux à la source dans le cas français montrent d'ailleurs que ces revenus continuent de faire l'objet d'une imposition sur rôle et d'un paiement par acomptes, avec les limites afférentes ;
- d'autre part, la retenue à la source ne supprime pas tout risque de défaillance du redevable de l'impôt : elle transfère en partie ce risque du contribuable vers le tiers payeur. Mais ce dernier n'est pas non plus exempt de difficultés de paiement, qu'il s'agisse d'erreurs dans le précompte de l'impôt, de difficultés financières (liquidation judiciaire par exemple) ou encore de fraude.

L'amélioration du taux de recouvrement n'apparaît donc plus comme une raison majeure d'étendre la retenue à la source à l'impôt sur le revenu.

III - Le prélèvement à la source serait-il un levier pour dégager des gains de productivité dans l'administration ?

A - Problématique générale : un mode de recouvrement réputé moins coûteux que l'impôt sur rôle

Le prélèvement à la source a souvent été présenté comme un mode de recouvrement plus efficient que celui qui prévaut aujourd'hui pour l'impôt sur le revenu. En effet, deux de ses caractéristiques sont susceptibles de générer des économies de gestion dans l'administration fiscale :

- **i. le caractère automatisé de son paiement** : les acomptes d'impôt étant systématiquement prélevés par des tiers payeurs (employeurs, banques, caisses de sécurité sociale ...) et reversés à l'administration par simple virement, cette dernière serait affranchie de toutes les tâches d'encaissement manuel de l'impôt : réception du public au guichet, traitement des chèques ... ;
- **ii. l'interface assurée par le tiers payeur vis-à-vis des contribuables** : l'impôt étant désormais précompté et prélevé par le tiers payeur, et la majorité des contribuables percevant principalement des revenus salariaux ou de remplacement, l'administration serait déchargée du traitement de certaines tâches de gestion : saisie et contrôle des revenus du contribuable, renseignements divers ...

Le rapport de la mission comparative des administrations fiscales concluait ainsi en 1998 : « *Ce mode de prélèvement de l'impôt sur le revenu [la retenue à la source] 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.* »⁹⁴.

Pourtant, les économies attendues ne doivent pas être surestimées. La première explication tient au fait que l'impôt sur le revenu n'occupe qu'une faible part des prélèvements obligatoires en France : moins de 6 % du produit total des prélèvements obligatoires, moins de 13 % des seules

⁹⁴ Inspection générale des finances, *Mission d'analyse comparative des administrations fiscales op. cit.* p. 118.

recettes fiscales et moins de 20 % des seules recettes fiscales de l'État⁹⁵ - contre 30 % en moyenne dans les autres pays de l'OCDE⁹⁶. Ainsi, la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, quand bien même elle générerait des gains de productivité pour la gestion de celui-ci, n'éliminerait en rien les tâches liées au calcul et au recouvrement des autres prélèvements (par exemple les impôts directs locaux), qui mobilisent l'essentiel des ressources de l'administration fiscale. C'est pour cette raison que, déjà en 1998, l'Inspection générale des finances parlait de « *relative modicité* » des économies de gestion à attendre de la mise en œuvre d'une retenue à la source : 2 700 emplois au total, dont 1 700 au sein des services chargés du calcul de l'impôt et 1 000 au sein des services chargés de son recouvrement⁹⁷.

En outre, certains facteurs d'économie que la retenue à la source pouvait apporter ont été entretemps introduits par d'autres moyens. C'est le cas de l'automatisation de la saisie des revenus des contribuables pour les services d'assiette⁹⁸, ou de la généralisation des moyens de paiement dématérialisés pour les services en charge du recouvrement (*cf.* I du chapitre III ci-dessus pour la déclaration préremplie et les moyens de paiement dématérialisés). De fait, dix ans après le rapport de l'Inspection générale des finances précité, le ministère de l'économie et des finances réduisait les économies possibles à une fourchette comprise entre 600 et 1 200 emplois⁹⁹.

L'impact d'une retenue à la source sur le coût de recouvrement de l'impôt sur le revenu a donc fait l'objet de nouvelles évaluations dans le cadre du présent rapport.

⁹⁵ Produit total 2010 : 46,9 milliards d'euros ; total recettes fiscales de l'État 2010 : 258,3 milliards d'euros ; total recettes fiscales 2010 : 365,9 milliards d'euros ; total prélèvements obligatoires 2010 : 822,1 milliards d'euros. Source : *Rapport sur les prélèvements obligatoires 2012 op. cit.*

⁹⁶ *Cf.* rapport particulier sur les comparaisons internationales.

⁹⁷ Inspection générale des finances, *La mise en place d'une retenue à la source en matière d'impôt sur le revenu op. cit.*

⁹⁸ La disparition de la saisie manuelle des déclarations expliquait ainsi les 1 700 économies d'emploi envisagées par l'Inspection générale des finances dans les services d'assiette en 1998.

⁹⁹ Simulations de l'administration fiscale en 2007 suite à la publication du rapport Auvin, Bebear, Viricelle.

B - Les gains de productivité réalisés depuis dix ans par l'administration fiscale réduisent toutefois fortement les économies de gestion à attendre de la retenue à la source

Deux approches peuvent être utilisées pour évaluer les économies de gestion que pourrait apporter la retenue à la source :

- **i. l'approche par les coûts de recouvrement** : la direction générale des finances publiques et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale disposant chacune d'une comptabilité d'analyse des coûts, il est possible de comparer les coûts de gestion de l'impôt sur le revenu, géré par la première, et des prélèvements sociaux retenus à la source, gérés par la seconde ;
- **ii. l'approche par la fonction de production** : elle consiste à décomposer les tâches de gestion de l'impôt sur le revenu pour analyser les économies réalisables à chacune d'elle si l'impôt était dorénavant prélevé à la source.

1 - L'approche par les coûts de recouvrement n'est pas pertinente en raison des différences de nature entre impôts

Une première approximation des surcoûts générés par le prélèvement sur rôle et, corrélativement, des économies que pourrait apporter une retenue à la source, consiste à comparer les coûts de gestion de l'impôt sur le revenu, d'une part, et de prélèvements à la source de dimension comparable, d'autre part.

Cette comparaison est possible dans la mesure où les deux administrations chargées du recouvrement des principaux prélèvements obligatoires en France – la direction générale des finances publiques pour les prélèvements fiscaux et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale pour les prélèvements sociaux – ont chacune mis en place une comptabilité d'analyse des coûts. Celle-ci permet de rattacher à chaque prélèvement les coûts de gestion correspondants, décomposés par grande fonction (accueil, recouvrement amiable, contrôle ...). On obtient ainsi un coût de gestion complet de chaque impôt.

**Encadré n° 6 : La méthodologie d'analyse des coûts de gestion
dans la sphère fiscale¹⁰⁰**

La direction générale des finances publiques (DGFIP) recourt à deux méthodes d'évaluation des coûts :

- **la méthode dite « Lépine »**, du nom de la mission conduite par l'Inspection générale des finances en 1998 d'analyse comparative des administrations fiscales. Elle permet d'établir le rattachement des coûts pour chacun des principaux impôts gérés par la DGFIP (impôt sur le revenu, impôts directs locaux, TVA ...). Le calcul des coûts prend en compte les pensions civiles (stabilisées à 41,1 % du traitement brut), la valeur locative des immeubles domaniaux à titre d'amortissement du patrimoine (loyers budgétaires généralisés à compter de 2010), les salaires des conservateurs des hypothèques, les rémunérations et les coûts de fonctionnement de la direction de la législation fiscale, ainsi que les coûts immobiliers supportés par le secrétariat général du ministère ;

- **la méthode dite « CAC »** (pour comptabilité analytique des coûts), issue de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) entrée en vigueur en 2006. Elle est basée sur les données de comptabilité générale du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM). Le calcul des coûts prend en compte les cotisations employeur « réelles », les salaires des conservateurs des hypothèques, les rémunérations et les coûts de fonctionnement de la direction de la législation fiscale ainsi que la totalité des déversements externes en provenance des programmes support 218 et 309.

La méthode de ventilation des coûts diffère selon les filières de la DGFIP :

- **pour la filière fiscale**, le coût des structures assurant des missions fiscales est ventilé entre les différents impôts, actions et sous-actions (assiette de la fiscalité des particuliers, recouvrement de la fiscalité des PME...) en fonction du temps consacré par chaque structure à ces différentes tâches. La répartition de l'activité des structures est obtenue à grâce à des grilles issues d'une enquête (la cartographie de l'activité) actualisée avec les dernières données connues ;

- **pour la filière gestion publique**, la ventilation est effectuée par action, sous-action ou activité (dépenses État, du secteur public local, amendes, domaine, recouvrement des impôts) au moyen de l'enquête par structure de « répartition fonctionnelle des effectifs ». Les coûts du recouvrement des impôts sont répartis entre trois processus : la gestion amiable de l'impôt, la gestion des contrats de paiements et le contentieux.

¹⁰⁰ Extrait du rapport particulier sur les prélèvements fiscaux potentiellement concernés par une extension de la retenue à la source.

Une fois calculés, les coûts de gestion complets de chaque impôt peuvent être rapprochés du produit de l'impôt. On obtient alors le « taux d'intervention », qui mesure le degré de mobilisation des ressources administratives nécessaire à la gestion de chaque prélèvement.

La comparaison des taux d'intervention entre l'impôt sur le revenu et les prélèvements à la source dans la sphère sociale fait apparaître des différences sensibles.

Tableau n° 14 : Taux d'intervention comparés de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux à la source en 2010 (en %, coûts complets)

	Impôt sur le revenu (payé sur rôle)	Prélèvements sociaux sur comptes d'employeurs (retenus à la source)
Méthode Lépine	2,43 %	0,21 %
Méthode CAC	2,79 %	

Source : Direction générale des finances publiques, bureau BPIA (impôt sur le revenu) ; Agence centrale des organismes de sécurité sociale (prélèvements sociaux).

Ces chiffres signifient que le recouvrement de 100 euros d'impôt sur le revenu coûte entre 2,43 et 2,79 euros, alors que le recouvrement de 100 euros de prélèvements sociaux sur employeurs (retenus à la source) ne coûte que 21 centimes. On pourrait en déduire que le coût de gestion des prélèvements à la source est significativement inférieur à celui de l'impôt sur le revenu, et par conséquent qu'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu permettrait de réaliser des économies de fonctionnement substantielles dans l'administration fiscale.

En réalité, ces différences proviennent de la structure des prélèvements, bien plus que de leur mode de recouvrement.

Si 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 (situation conjugale, nombre d'enfants, montant des revenus, utilisation éventuelle de dépenses fiscales ...) et qui nécessite de ce fait une gestion relativement personnalisée. Par contraste, les prélèvements sociaux retenus à la source sur les comptes d'employeurs (cotisations sociales, CSG ...) intègrent peu de paramètres : ils mobilisent donc moins de ressources administratives. De ce point de vue, on ne peut guère déduire du taux d'intervention comparé la perspective de gains de productivité importants avec la retenue à la source.

Deux exemples complémentaires viennent illustrer cette problématique :

- dans la sphère fiscale, si le taux d'intervention des autres impôts directs sur les ménages se situe à un niveau comparable à celui de l'impôt sur le revenu, en revanche, celui de la TVA s'établit à environ 0,6 % en 2010¹⁰¹, soit un taux proche de celui des prélèvements sociaux à la source. La TVA étant de nature très différente des deux types de prélèvements précités, cet exemple illustre l'impossibilité d'isoler au sein d'un taux d'intervention la part qui est liée au mode de recouvrement de l'impôt des autres paramètres ;
- inversement, dans la sphère sociale, le taux d'intervention plus élevé des prélèvements sur rôle (1,59 % pour les prélèvements sur les indépendants en 2010) est observé précisément là où il n'est pas possible d'appliquer une retenue à la source : en l'absence de tiers payeurs et de possibilité de connaître le revenu en temps réel, les recouvrements sont rendus plus difficiles. Ainsi, là encore, un taux d'intervention élevé ne signifie pas que des gains de productivité importants soient possibles : il signale davantage la spécificité de l'impôt (en l'espèce, de ses redevables).

La méthode par les coûts de recouvrement n'est donc pas pertinente pour procéder à l'évaluation des prélèvements à la source : elle ne permet pas d'isoler la part des coûts de gestion qui est liée au mode de recouvrement de l'impôt (prélèvement à la source ou autre). Elle risque au contraire de provoquer des contresens, en conduisant à confondre les facteurs de recouvrement avec les facteurs d'assiette (mode de calcul de l'impôt, nature de l'assiette taxable et des redevables ...). Elle n'est donc pas appropriée pour identifier les éventuels gains de productivité permis par la retenue à la source.

2 - L'approche par la fonction de production révèle une amélioration limitée avec la retenue à la source

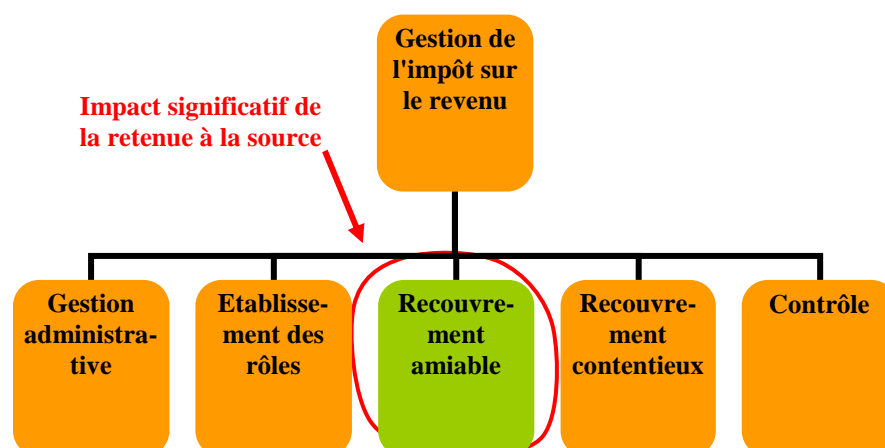
La seconde approche consiste à décomposer la fonction de production de l'impôt sur le revenu et d'identifier, pour chaque étape, quel serait l'impact d'une retenue à la source sur la gestion administrative de l'impôt.

A la différence de la précédente, cette méthode permet de procéder à une comparaison des modes de gestion au sein d'une même administration, pour un même impôt. Elle a donc l'avantage de neutraliser les paramètres autres que le mode de recouvrement de l'impôt.

¹⁰¹ 0,55 % en méthode « Lépine » et 0,63 % en méthode CAC.

Le premier enseignement de cette démarche est que, parmi les cinq grandes fonctions de gestion de l'impôt des particuliers, seule une – la phase de recouvrement amiable – est susceptible d'être significativement affectée par la mise en place d'une retenue à la source.

Graphique n° 24 : Décomposition de la fonction de production de l'impôt sur le revenu



Source : Direction générale des finances publiques et rapporteur.

En effet, les autres fonctions resteraient globalement inchangées :

- **la gestion administrative des contribuables** ne serait pas affectée, car il faudrait toujours suivre et recouper les changements de situation familiale, de domicile ... En outre, cette fonction s'enrichirait du suivi des changements de situation professionnelle afin d'assurer une articulation efficace des tiers payeurs ;
- **l'établissement des rôles et l'envoi des déclarations** ne seraient pas non plus profondément modifiés. Ils ne seraient pas simplifiés, les informations communiquées par les tiers payeurs étant déjà intégrées aujourd'hui via la déclaration préremplie. En outre, la déclaration et l'avis d'imposition resteraient nécessaires pour communiquer au contribuable son taux d'imposition et, le cas échéant, le montant de ses rappels ou de ses remboursements lors de la régularisation ;
- **la gestion du recouvrement contentieux** subsisterait afin de s'assurer du recouvrement des créances fiscales auprès des contribuables ou des tiers payeurs défaillants. Le II ci-dessus a montré que la retenue à la source ne supprime pas les

défaillances des payeurs, qui sont en partie déportées sur les tiers payeurs ;

- **la mission de contrôle** : les revenus recoupables étant déjà recoupés dans le système actuel, la retenue à la source ne réduirait pas les comportements d'évitement de l'impôt. Le contrôle resterait donc nécessaire, en étant là aussi partiellement redéployé en direction des tiers payeurs.

S'agissant de la fonction de recouvrement amiable, trois familles d'économies sont envisageables :

- **i. les économies liées à la suppression du paiement manuel de l'impôt** : la retenue à la source de l'impôt étant réalisée par des tiers payeurs, le paiement manuel de l'impôt (par chèque, TIP ou numéraire, soit encore entre 10 % et 15 % des paiements aujourd'hui) disparaîtrait. Il en résulterait une économie de gestion dans les services des impôts des particuliers (SIP, ex trésoreries ; environ 50 équivalents temps plein) et dans les centres prélèvement service (CPS) chargés de procéder à l'encaissement automatique des TIP (économie de fonctionnement de 3 millions d'euros par an) ;
- **ii. les économies liées à la suppression de la phase de relance amiable** : avec la retenue à la source, l'émission des lettres de rappel, destinées aux contribuables ayant oublié de régler leur imposition dans les temps, ne serait plus nécessaire. Les contribuables étant prélevés automatiquement sur leurs revenus, les seuls restes à recouvrer qui subsisteraient après l'échéance seraient le fait d'un comportement délibéré du contribuable (défaillance ou fraude) et relèveraient donc directement de la phase de recouvrement contentieuse. L'économie réalisée serait de l'ordre de 300 000 euros par an ;
- **iii. les économies liées à la suppression des délais de paiement** : la retenue à la source permettant une meilleure synchronisation de l'impôt aux variations de revenu, il peut être considéré qu'elle rendrait les délais de paiement superflus. La gestion des délais de paiement de l'impôt sur le revenu mobilise environ 130 équivalents temps plein.

Tableau n° 15 : Synthèse des économies de gestion envisageables avec la retenue à la source de l'impôt sur le revenu

Familles d'économies	Actions supprimées	Nombre d'ETP	Valorisation
Suppression des encaissements manuels de l'impôt	Encaissements manuels en SIP	53,90	2,66 M€ ¹⁰²
	Encaissements en CPS	-	3,16 M€ ¹⁰³
Suppression de la relance amiable	Emission de la lettre de rappel	-	0,32 M€
Suppression des délais de paiement	Procédures de délai de paiement	130,44	6,43 M€
Total		184,34	12,57 M€

Source : Direction générale des finances publiques, bureaux GFIA, SIIF, BP2B et CLIC, calculs du rapporteur particulier.

Au total, l'économie de gestion qui pourrait résulter de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu apparaît particulièrement faible : moins de 200 équivalents temps plein et une économie totale annuelle d'environ 12 millions d'euros. Au surplus, près de la moitié de cette économie pourrait être réalisée plus simplement qu'avec la retenue à la source, en généralisant la mensualisation de l'impôt sur le revenu (les encaissements manuels seraient également supprimés).

C - En outre, la retenue à la source génère de nouveaux coûts de gestion pour l'administration et pour les tiers payeurs

En contrepartie, la retenue à la source est susceptible de générer des coûts de gestion supplémentaires, à deux niveaux.

1 - Des coûts de gestion supplémentaires dans l'administration

La retenue à la source peut également entraîner des charges supplémentaires pour l'administration fiscale.

¹⁰² Estimation du nombre d'ETP réalisée sur la base d'une enquête temps (nombre d'encaissements par an x temps moyen de traitement). Valorisation de l'ETP à 49 333 euros par an, coût chargé des cotisations employeur.

¹⁰³ Chiffrage réalisé sur la base de la comptabilité d'analyse des coûts des CPS. Correspond au coût complet de l'encaissement, y compris ETP, fonctions support et amortissement.

D'une part, la phase de gestion administrative risque d'être compliquée puisque, au suivi des contribuables, s'ajouterait désormais le suivi des tiers payeurs : déménagements, absorptions, liquidations ...

D'autre part, l'établissement des rôles et la phase de recouvrement amiable risquent d'être singulièrement compliqués par la faculté désormais ouverte d'ajuster le taux d'imposition en temps réel.

- soit l'administration devra effectuer le travail d'ajustement en continu du taux d'imposition (modèle de la retenue à la source « parfaite » présentée au chapitre III), auquel cas la charge de gestion nouvelle risque d'être considérable – l'option consisterait en effet à dupliquer sur les douze mois de l'année le travail de liquidation de l'impôt réalisé aujourd'hui une seule fois par an, lors de l'émission des rôles ;
- soit, à défaut, c'est au contribuable qu'il sera laissé la possibilité d'ajuster son taux d'imposition en cours d'année. Mais les risques afférents d'erreurs ou de fraude impliqueront de renforcer les contrôles lors de la phase de recouvrement amiable (contrôle des variations d'acomptes, calcul des régularisations).

Ces coûts nouveaux étant fortement dépendants du modèle de retenue à la source adopté, il n'a pas été possible d'en fournir une évaluation précise. Toutefois, ils peuvent rapidement excéder les modestes économies de gestion identifiées par ailleurs (*cf.* ci-dessus).

2 - Des coûts de gestion supplémentaires pour les tiers payeurs

La retenue à la source a une seconde contrepartie : elle génère une charge de gestion nouvelle pour les tiers payeurs à qui est confié le précompte de l'impôt.

Cette charge est bien sûr dépendante du modèle de retenue à la source adopté (*cf.* deuxième partie ci-après). Mais en tout état de cause, même dans un scénario de minimisation du transfert de charges aux tiers payeurs, ceux-ci subiront *a minima* deux types de surcoûts :

- **i. un coût d'adaptation lors de l'année de transition** : les tiers payeurs devront à la fois adapter les outils de versement de revenus (logiciels de paye notamment) pour intégrer le taux d'imposition de chaque contribuable, adapter les circuits de transfert d'acomptes et d'informations (afin de précompter et reverser à l'administration le nouveau prélèvement qui leur est confié) et mobiliser des effectifs, notamment dans les services des ressources humaines, pour répondre aux questions nouvelles que ne manqueront pas de poser les contribuables – salariés sur la mise en œuvre du nouveau système ;

- **ii. un coût de gestion en régime de croisière** : les tiers payeurs devront gérer un nouveau flux d'échanges, mensuel vis-à-vis de l'administration (versement des acomptes d'impôt), et d'une périodicité à définir vis-à-vis des salariés et/ou de l'administration pour procéder à l'ajustement des taux d'imposition en cours d'année.

Plusieurs études ont été réalisées à l'étranger sur les « coûts de conformité » (*compliance costs*) supportés par les tiers payeurs dans les pays qui prélèvent l'impôt sur le revenu à la source¹⁰⁴. Si les résultats sont fortement dépendants du système de retenue à la source adopté, deux conclusions s'imposent :

- **i. le montant total des coûts de conformité n'est pas négligeable**. Les différentes études le placent entre 1,3 % et 3,5 % des montants prélevés¹⁰⁵. En conséquence, si ce coût de gestion est ajouté au coût de gestion administratif de la retenue à la source, le coût total pour la société d'un système en retenue à la source peut excéder celui d'un système déclaratif avec prélèvement sur rôle ;
- **ii. c'est sur les petites et moyennes entreprises (PME) que repose l'essentiel des coûts de conformité**, dans la mesure où elles sont moins bien équipées que les entreprises et administrations de taille plus importante pour gérer la complexité d'un système de retenue à la source¹⁰⁶.

Les éléments recueillis dans le cadre de l'enquête internationale confirment que la charge de gestion supportée par les tiers payeurs en régime de croisière peut être significative, de 4 euros par salarié et par an au Danemark (pays à structure d'imposition très simple) jusqu'à 200 euros par salarié par an (Pays-Bas et Australie)¹⁰⁷. Il s'agit également d'un sujet de préoccupation qui a été souligné avec constance par les interlocuteurs patronaux auditionnés dans le cadre du présent exercice.

¹⁰⁴ Par exemple : D. Collar et M. Godwin, « Compliance Costs for Employers : UK PAYE and National Insurance », 1995/1996, *Fiscal Studies*, 1999 et F. Vaillancourt, J. Clemens et P. Milagros, *Compliance and administrative Costs of Taxation in Canada*, 2007.

¹⁰⁵ G. Larin et D. Boudreau, *Les Retenues à la source et les acomptes provisionnels : des problèmes de couverture et d'équité op. cit.*

¹⁰⁶ Par exemple : Chittenden, Francis, Saleema Kauser et Panikkos Poutziouris, "PAYE-NIC Compliance costs, Empirical Evidence from the UK SME Economy" in *International Small Business Journal*, Décembre 2005 ; "Changes in SME tax compliance costs 2004 to 2009, evaluation report 2", New Zealand Inland Revenue, 2010.

¹⁰⁷ Cf. rapport particulier sur les comparaisons internationales.

Chapitre V

Prélèvements à la source et pilotage de l'économie

L'impôt étant également un instrument de politique économique, son mode de recouvrement peut avoir une incidence sur l'efficacité du pilotage de l'activité.

Deux effets sont plus spécifiquement étudiés dans ce chapitre :

- au niveau macroéconomique, le rôle que le prélèvement à la source peut jouer pour favoriser une plus grande réactivité des politiques économiques ;
- au niveau microéconomique, l'impact que peut avoir le prélèvement à la source sur le comportement d'épargne des ménages et, de ce fait, sur leur consommation.

I - Le prélèvement à la source accroît-il la réactivité des politiques macroéconomiques ?

Le prélèvement à la source favorise un calcul de l'impôt au fil de l'eau : d'une part, l'application d'un taux aux revenus conduit mécaniquement le montant d'impôt à s'ajuster aux variations de revenus des contribuables, *a fortiori* si le taux lui-même peut être ajusté (« effet assiette » et « effet taux » présentés au chapitre III ci-dessus) ; d'autre part, le taux étant appliqué chaque mois aux revenus, il apparaît possible de modifier le mode de calcul de l'impôt en cours d'année avec effet immédiat, sans attendre l'émission de l'avis d'imposition en $n+1$.

Il en résulte deux effets potentiellement intéressants en matière de conduite des politiques économiques :

- i. la meilleure synchronisation de l'impôt aux variations de revenus peut renforcer l'efficacité des stabilisateurs automatiques, c'est-à-dire le rôle d'amortisseur des variations de revenu joué par les finances publiques ;

- ii. le calcul de l'impôt sur une base mensuelle peut favoriser une entrée en vigueur plus rapide des nouvelles dispositions fiscales, et ainsi améliorer leur utilisation à des fins de politique économique.

A - Le prélèvement à la source renforcerait l'effet des stabilisateurs automatiques, mais de façon limitée dans le cas français

1 - Présentation du raisonnement théorique

Les finances publiques jouent un rôle important d'amortisseurs des variations de l'activité économique. Cet effet est appelé « stabilisateurs automatiques » :

- lorsque la conjoncture se dégrade, les rentrées fiscales diminuent mécaniquement sous l'effet de la baisse des revenus (les contribuables imposables, qu'il s'agisse des entreprises ou des particuliers, sont moins nombreux et disposent de revenus plus faibles), alors même que les transferts des administrations publiques augmentent (indemnisation du chômage par exemple). L'effet de ciseau entre baisse des recettes et hausse des dépenses se traduit par un creusement du déficit budgétaire ;
- lorsque l'activité économique redémarre, l'effet inverse se produit : les recettes fiscales et sociales progressent sous l'effet de la hausse des revenus, alors que les transferts publics diminuent. Il en résulte une résorption du déficit conjoncturel.

La contribution des prélèvements obligatoires aux stabilisateurs automatiques est essentielle : en période de dégradation de la conjoncture, l'absence de compensation de la baisse des recettes fiscales revient à soutenir les revenus et donc la demande globale. *A contrario*, l'augmentation automatique des prélèvements obligatoires en période de croissance permet de contenir l'inflation.

Dans ce contexte, le prélèvement à la source, parce qu'il permet une synchronisation plus immédiate de l'impôt aux variations de revenus, est susceptible d'amplifier l'effet des stabilisateurs automatiques :

- d'une part, l'impôt sur le revenu étant dorénavant prélevé sur les revenus de l'année courante, il s'ajusterait dès la survenance de la variation de revenus (alors qu'aujourd'hui, l'impôt s'ajuste avec un an de décalage, soit en $n+1$). C'est « l'effet assiette » ;

- d'autre part, l'impôt pourrait être recalculé en temps réel pour tenir compte des variations de revenu (via la modulation du taux d'imposition), accélérant la prise en compte des variations de revenu dès l'année n (et non pas lors de la régularisation de $n+1$). C'est « l'effet taux ».

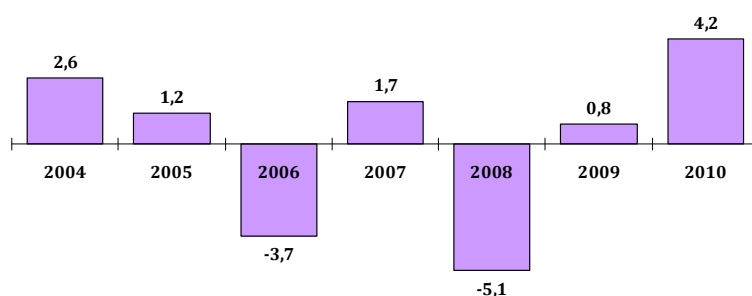
En période de dégradation de l'activité économique, il en résulterait un soutien plus immédiat à la demande des ménages (effet dit contracyclique, car compensant la baisse des revenus des ménages) et, en contrepartie, une contribution plus forte au déficit budgétaire (effet dit procyclique, car amplifiant la dégradation des finances publiques).

2 - Application au cas de l'impôt sur le revenu en France

S'agissant du cas de l'impôt sur le revenu en France, deux conclusions peuvent être tirées :

- **i. le prélèvement à la source entraînerait effectivement une amplification des stabilisateurs automatiques** : le simple devancement de l'année de recettes fiscales (« effet assiette » correspondant à une retenue à la source « imparfaite ») entraînerait des variations de recettes fiscales d'environ 3 milliards d'euros par an par rapport au système actuel ;

Graphique n° 25 : Ampleur des variations de recettes fiscales si la base d'imposition avait été avancée d'une année par rapport au système actuel (en milliards d'euros)

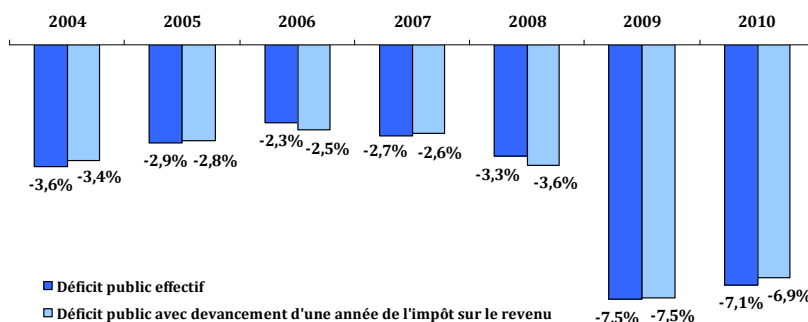


Source : Direction générale des finances publiques, bureau GF3C.

- **ii. toutefois, cette amplification resterait limitée, compte tenu du faible poids de l'impôt sur le revenu** : comme cela a été rappelé au III du chapitre IV, l'impôt sur le revenu représente aujourd'hui moins de 6 % du produit total des prélèvements obligatoires (46,9 milliards d'euros de recettes en 2010 pour un produit total des prélèvements obligatoires de 822,1 milliards

d'euros)¹⁰⁸. En conséquence, la plus grande réactivité de l'impôt sur le revenu aux variations de la conjoncture n'aurait qu'un impact limité au niveau macroéconomique.

Graphique n° 26 : Impact sur le déficit public du devancement d'un an de la recette d'impôt sur le revenu (en % du PIB)¹⁰⁹



Source : Comptes nationaux INSEE et direction générale des finances publiques. Le déficit public est le déficit public des administrations publiques au sens de Maastricht, exprimé en pourcentage du produit intérieur brut.

B - Le prélèvement à la source aurait une incidence plus marquée sur l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions fiscales

Le second volet du pilotage économique concerne l'entrée en vigueur des dispositions fiscales : lorsqu'une nouvelle disposition est votée en cours d'année, son impact sur le comportement des contribuables peut être plus ou moins rapide. Un ajustement rapide du comportement est plus intéressant car il permet de produire plus immédiatement les résultats attendus.

¹⁰⁸ Rapport sur les prélèvements obligatoires pour 2012 op. cit.

¹⁰⁹ Actuellement, l'impôt sur le revenu est enregistré dans les comptes nationaux à la date de l'émission des rôles et non à la date du fait générateur (la perception des revenus). Ainsi, l'impôt recouvré en 2011 au titre des revenus 2010 est rattaché budgétairement à l'exercice 2011 (et pas à l'exercice 2010). En revanche, avec une retenue à la source, l'impôt sur le revenu deviendrait presque par construction un impôt enregistré selon le fait générateur (l'impôt 2011 serait rattaché à l'exercice 2011). Ce changement de base, s'il n'était pas accompagné d'un retraitement des montants d'impôt collectés précédemment, pourrait fausser la lecture de l'évolution des montants d'impôt collectés et donc de l'impact réel de la retenue à la source sur le déficit budgétaire.

Dans cette perspective, la retenue à la source de l'impôt sur le revenu pourrait apporter une avancée non négligeable.

1 - Inertie du système actuel d'impôt sur le revenu

Dans le cadre de l'impôt sur le revenu, il est d'ores et déjà possible de tirer les conséquences d'une nouvelle disposition fiscale en cours d'année, sans attendre l'émission de l'avis d'imposition en $n+1$. En effet, les contribuables disposent de la faculté de moduler leurs acomptes (provisionnels ou mensuels) s'ils anticipent une baisse de leur impôt futur (cf. I du chapitre III ci-dessus).

C'est notamment le cas lorsqu'une nouvelle disposition fiscale favorable aux contribuables entre en vigueur (par exemple : baisse du taux marginal, dépense fiscale permettant de réduire l'impôt dû ...) : si elle est applicable à compter des revenus de l'année n , le contribuable qui en bénéficie verra son impôt diminuer en $n+1$. La baisse de l'impôt sera normalement calculée au moment de l'établissement de l'avis d'imposition, à l'été $n+1$, et prise en compte lors du versement du solde ou des derniers acomptes mensuels de l'année $n+1$. Toutefois, le contribuable n'est pas obligé d'attendre la régularisation de fin d'année : il peut moduler ses acomptes (provisionnels ou mensuels) dès le mois de janvier $n+1$ pour anticiper la baisse future de son imposition.

Toutefois, l'étude empirique réalisée dans le cadre du présent exercice sur la dépense fiscale « Scellier »¹¹⁰ montre que cette possibilité d'anticiper l'ajustement de l'impôt reste largement théorique : sur l'échantillon de 149 contribuables mensualisés qui bénéficiaient pour la première fois d'une réduction d'impôt « Scellier » au titre de leur impôt 2010, seuls 11, soit 7 % de l'échantillon, ont baissé dès janvier 2010 leurs mensualités d'impôt de façon correcte. Les 93 % restants ont soit modifié leurs acomptes dès janvier mais de façon incorrecte (9 %), soit modifié avec retard (13 %) voire pas du tout (71 %) leurs mensualités. Pourtant, les montants en jeu étaient significatifs et auraient pu justifier une démarche de la part du contribuable : le remboursement des trop perçus par l'administration s'est élevé en moyenne à 3 500 euros, ce qui correspond à un trop payé par les contribuables de 500 euros par mois pendant sept mois.

Ainsi, les modalités de prise en compte accélérée des nouvelles dispositions fiscales restent largement inopérantes dans le cadre actuel.

¹¹⁰ Cf. rapport particulier sur les prélèvements fiscaux potentiellement concernés par une extension de la retenue à la source. Source direction générale des finances publiques, bureau GF1A.

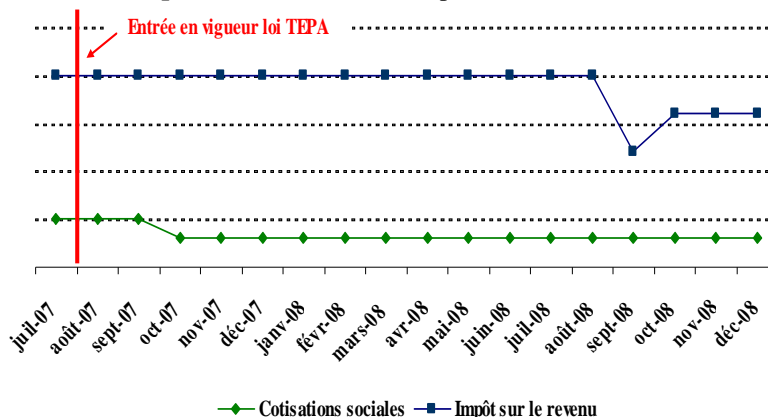
L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions est frappée d'une certaine inertie qui résulte du décalage d'un an entre la perception des revenus et le calcul de l'impôt.

2 - Avantage comparatif de la retenue à la source

Par contraste, les prélèvements à la source se singularisent par une entrée en vigueur rapide des nouvelles dispositions fiscales.

Dans la sphère sociale, les nouvelles dispositions entrent en vigueur rapidement dès lors que le calcul du prélèvement peut être réalisé sur une base mensuelle. C'est le cas de la mesure d'exonération des heures supplémentaires, inscrite dans la loi relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat promulguée le 21 août 2007 (loi dite « TEPA ») et dont l'application aux cotisations sociales a été effective dès le mois d'octobre 2007. Le pendant fiscal – exonération au titre de l'impôt sur le revenu – n'a lui, profité aux contribuables qu'en septembre 2008.

Graphique n° 27 : Illustration du délai comparé d'entrée en vigueur d'une nouvelle disposition (loi TEPA) dans le cadre d'un prélèvement à la source (cotisations sociales sur les salaires) et dans le cadre d'un prélèvement sur rôle (impôt sur le revenu)



Toutefois, cet effet d'accélération permis par la retenue à la source ne joue à plein que si le mode de calcul de l'impôt ou des nouvelles dispositions fiscales correspondantes permet une prise en compte infra-annuelle de ces dernières. Par exemple, l'annualisation du calcul de l'allègement de charges sociales sur les bas salaires, adoptée en décembre 2010, n'est entrée en vigueur qu'en janvier 2012 pour les cotisations dues au titre des revenus 2011. C'est un délai certes plus court que celui qui prévaut pour l'impôt sur le revenu (janvier $n+1$ contre septembre $n+1$),

mais l'avantage est réduit du fait de la nature même de la disposition fiscale (gain de sept mois et non pas de dix-huit mois) et ne vaut, là encore, que si le mode de calcul du prélèvement peut être ajusté rapidement (ce qui est le cas d'un prélèvement non personnalisé comme les cotisations).

Le même constat peut être dressé à partir des exemples étrangers. Au Canada par exemple, les nouvelles réductions d'impôt prévues dans le cadre du budget 2009/2010, déposé le 29 janvier 2009, ont été intégrées dans le taux de retenue à la source dans un délai de deux mois : ainsi, dès le versement de la paye d'avril 2009, les contribuables ont bénéficié de la réduction d'impôt et de la hausse du salaire net correspondante. Ici aussi, c'est parce que le taux de retenue à la source pouvait être ajusté en cours d'année, sans attendre la déclaration des revenus de $n+1$, que les contribuables ont bénéficié plus rapidement des nouvelles réductions d'impôt. Toutefois, on peut considérer que la retenue à la source facilite par elle-même cette dynamique, d'abord parce que l'impôt est dû sur les revenus de l'année en cours (et non pas sur ceux de l'année $n-1$), ensuite parce que la modulation d'un taux peut sembler plus facile à mettre en œuvre que celle d'acomptes mensuels ou provisionnels.

Le prélèvement à la source peut donc favoriser une entrée en vigueur plus rapide des nouvelles dispositions fiscales, à condition qu'il permette un ajustement du taux d'imposition en cours d'année, sans attendre la liquidation finale de l'impôt en $n+1$.

II - Le prélèvement à la source peut-il avoir une incidence sur la consommation et l'épargne des ménages ?

A - La retenue à la source pourrait réduire une partie de l'épargne contrainte des ménages

La théorie économique montre que l'incertitude sur les revenus futurs peut affecter la consommation et l'épargne à travers deux canaux principaux :

- **i. l'épargne de précaution** : elle est liée à l'aversion au risque des agents économiques. Ceux-ci constituent une épargne pour se prémunir contre une éventuelle baisse de revenu future. L'épargne de précaution est une fonction décroissante du revenu : plus le revenu est élevé, plus l'agent économique est

prémuni contre le risque qu'une baisse de revenu affecte la couverture de ses besoins de subsistance ;

- **ii. l'épargne tampon** : elle provient de la présence potentielle de contraintes de liquidités. Les agents constituent une épargne pour s'assurer d'un volant de trésorerie minimum.

Encadré n° 7 : L'évaluation empirique de l'existence de contraintes de liquidité¹¹¹

Des tests empiriques ont permis de démontrer la possible existence de contraintes de liquidités aux États-Unis :

- Zeldes (1989)¹¹² évalue empiriquement la présence de contraintes de liquidité sur des données américaines. Il montre que les ménages américains qui possèdent une richesse nette inférieure à un certain seuil sont bien soumis à une contrainte qui va limiter leur consommation et empêcher l'emprunt. Il faut remarquer que cette distinction entre ménages est importante car les ménages plus riches ne sont pas frappés par la contrainte d'après Zeldes (1989). Ceux qui possèdent une richesse assez importante et liquide peuvent désépargner pour lisser leur consommation lorsque leurs revenus sont bas même s'il est difficile d'emprunter contre les revenus futurs ;
- Jappelli & al. (1998)¹¹³ répliquent les tests de Zeldes (1989) mais en s'appuyant sur des informations concernant les crédits des ménages. Ils obtiennent alors des résultats plus significatifs que Zeldes (1989). Plus récemment, Gross & Souleles (2009)¹¹⁴, en utilisant des données américaines de cartes de crédit, montrent qu'élever la limite de la ligne de crédit associée génère une augmentation immédiate et significative de la dette des consommateurs.

Ces résultats révèlent donc a priori la présence des contraintes de liquidité aux États-Unis et celles-ci frapperaient plus particulièrement les bas revenus et les jeunes.

Sur données agrégées françaises, Bacchetta & Gerlach (1998)¹¹⁵ parviennent à déceler un impact significatif des conditions de crédit sur la consommation agrégée ce qui tend à démontrer que les contraintes de liquidité joueraient un rôle important dans le comportement des ménages français. Mais il est difficile de distinguer dans leur cadre les contraintes dues à l'offre de celles dues à la demande de crédit.

Cependant, des doutes subsistent quant à la présence réelle des contraintes de liquidité. Shea (1995)¹¹⁶ trouve des résultats contradictoires dans son test sur données américaines. Au cas d'espèce sur l'impact du passage à la retenue à la source en matière d'impôt sur le revenu, il n'est pas certain non plus que les 60 % des ménages fiscaux français qui sont imposables subissent directement les contraintes de liquidités ou adaptent leur comportement de consommation face à la perspective de leur activation dans le futur. Une étude empirique répliquant les tests de Zeldes (1989), Shea (1995) ou encore Jappelli & al. (1998) sur les ménages imposables en France permettrait de se prononcer sur le sujet.

¹¹¹ Extrait du rapport particulier sur les prélèvements fiscaux potentiellement concernés par une extension de la retenue à la source.

¹¹² S.P. Zeldes, Consumption and liquidity constraints : An empirical investigation. *The Journal of Political Economy*, pages 305–346, 1989.

¹¹³ T. Jappelli, J.-S. Pischke, and N.S. Souleles. Testing for liquidity constraints in euler equations with complementary data sources. *The Review of Economics and Statistics*, pages 251–262, 1998.

¹¹⁴ D.B. Gross and N.S. Souleles. Do liquidity constraints and interest rates matter for consumer behaviour ? Evidence from credit card data. *The Quarterly Journal of Economics*, pages 149–185, 2002.

¹¹⁵ P. Bacchetta and Gerlach S. Consumption and credit constraints : International evidence. *Journal of Monetary Economics*, pages 207–238, 1997.

¹¹⁶ J. Shea. Union contracts and the life-cycle/permanent-income hypothesis. *The American Economic Review*, pages 186–200, 1995.

La retenue à la source pourrait contribuer à réduire ces deux types d'épargne. En effet, la retenue à la source permet en principe au contribuable de bénéficier d'un revenu net d'impôt : elle réduit donc son incertitude quant aux dépenses futures et aux sommes à provisionner en conséquence. En outre, la retenue à la source entraîne un ajustement immédiat de l'impôt aux variations de revenu : elle réduit donc le risque de liquidité auquel le contribuable est confronté, par exemple lorsqu'il subit une baisse brutale de son revenu sans avoir pu ajuster immédiatement sa consommation en conséquence.

B - L'impact sur la consommation resterait toutefois très limité

Le principal bénéfice à attendre d'une réduction de l'épargne de précaution et de l'épargne tampon est une augmentation immédiate de la consommation. En effet, plusieurs études montrent que :

- **i. la réduction des incertitudes sur les revenus futurs se traduit par une augmentation de la consommation à court terme** (cf. par exemple Barsky, Mankiw et Zeldes, 1986¹¹⁷ ou Carroll, 1994¹¹⁸) ;
- **ii. la consommation à court terme s'ajuste directement aux variations du revenu courant** (cf. Parker et alii 2011¹¹⁹ ou Lollivier 1999¹²⁰).

Toutefois, le surplus de consommation qui résulterait d'une retenue à la source ne doit pas être surestimé dans le cas français : l'épargne de précaution représente environ 2 % du patrimoine des ménages¹²¹, soit au maximum 0,2 point de produit intérieur brut¹²². Or une retenue à la source de l'impôt sur le revenu, même suffisamment synchronisée pour réduire significativement l'incertitude sur les revenus

¹¹⁷ R. Barsky, G. Mankiw, and S. Zeldes, "Ricardian consumers with keynesian propensities", *American Economic Review*, 76 :676–691, 1986.

¹¹⁸ C.D. Carroll, "How does future income affect current consumption ?", *The Quarterly Journal of Economics*, 109(1) : 111, 1994.

¹¹⁹ J.A. Parker, N.S. Souleles, D.S. Johnson, and R. McClelland. "Consumer spending and the economic stimulus payments of 2008", *Technical report, National Bureau of Economic Research*, 2011.

¹²⁰ S. Lollivier. « La consommation sensible aux variations de revenu, même sur le court terme », *Economie et statistique*, 324(1) :181–193, 1999.

¹²¹ Cf. L. Arrondel et H. Calvo Pardo, « Les français sont-ils prudents ? Patrimoine et risque sur le marché du travail. », *Economie et statistique*, 417(1) : 27–53, 2008.

¹²² Hypothèses d'un taux d'épargne des ménages d'environ 10 points de PIB et d'une corrélation entre le taux d'épargne de précaution observé sur le stock d'épargne des ménages et la part des flux d'épargne annuels alloués à l'épargne de précaution.

futurs, ne réduirait qu'une partie de l'épargne de précaution : l'impact sur la croissance du produit intérieur brut serait donc très faible.

De même, au niveau microéconomique, la réduction de l'épargne de précaution se traduirait par un surcroît de revenu disponible d'environ sept euros par an pour le contribuable médian (revenu avant impôt de 2 000 euros par mois)¹²³ : là encore, l'impact d'une retenue à la source sur la consommation des ménages serait probablement marginal.

Ainsi, la retenue à la source de l'impôt sur le revenu n'aurait qu'un impact très faible sur la consommation des ménages et sur la croissance. Cela tient au fait que le mode de recouvrement actuel de l'impôt sur le revenu, certes générateur d'incertitudes sur le revenu futur, n'est qu'un des nombreux déterminants de ces incertitudes. De surcroît, la réduction des incertitudes ne serait significative qu'avec une retenue à la source s'approchant du modèle « parfait » (*cf.* chapitre III ci-dessus), c'est-à-dire offrant une synchronisation de l'impôt aux variations de revenus suffisamment aboutie pour minimiser les régularisations en $n+1$. Or, comme le montrent les développements qui suivent dans la deuxième partie ci-après, un tel modèle de retenue à la source paraît difficile à envisager dans le système français à court terme.

¹²³ Le patrimoine total de ce ménage est évalué à environ 135 000 euros, son taux d'épargne à 10 % de son revenu (source INSEE). La baisse de volatilité du revenu grâce à la retenue à la source est évaluée à 15 % (*cf.* scénario 1 de retenue à la source présenté au chapitre III).

Conclusion de la première partie

Les développements qui précèdent montrent que la retenue à la source concerne d'ores et déjà une part significative des prélèvements obligatoires en France : selon la définition adoptée, entre un quart et la moitié du produit des prélèvements obligatoires provient de prélèvements à la source. Ce résultat conduit à relativiser « l'exception française » que constituerait l'absence de retenue à la source de l'impôt sur le revenu : plusieurs prélèvements importants sur les revenus des ménages, comme la contribution sociale généralisée, sont prélevés à la source, avec un produit supérieur à celui de l'impôt sur le revenu.

En outre, l'administration fiscale n'a pas cessé de moderniser les modalités de calcul et de recouvrement de l'impôt sur le revenu, même en l'absence de retenue à la source. La déclaration préremplie, généralisée en 2006, a significativement réduit les risques d'erreurs ou d'omission de recettes fiscales, tout en allégeant les tâches de gestion de l'administration fiscale. La montée en puissance des moyens de paiement dématérialisés, qui représentent désormais près de 90 % des paiements de l'impôt sur le revenu, a à la fois simplifié les démarches des contribuables, fiabilisé l'encaissement du produit de l'impôt et réduit les tâches de recouvrement au sein de l'administration.

Dans ce contexte, plusieurs arguments forts autrefois avancés pour promouvoir la retenue à la source de l'impôt sur le revenu ont aujourd'hui perdu de leur poids : la retenue à la source n'entraînerait ni une simplification des tâches incombant aux contribuables, ni une amélioration du recouvrement des recettes fiscales ou de la trésorerie de l'État, ni des économies de gestion significatives dans l'administration, ni une réduction sensible de l'épargne de précaution des ménages.

A l'issue de ce bilan critique, deux arguments subsistent en faveur d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu : la meilleure prise en compte des variations de revenu du contribuable ; et la plus grande réactivité du système pour traduire dans la situation des contribuables les réformes fiscales adoptées en cours d'année.

Ces avantages paraissent toutefois insuffisants pour légitimer à eux seuls une extension de la retenue à la source.

D'une part, ils doivent être rapprochés des inconvénients de ce mode de recouvrement de l'impôt : une dégradation possible de la lisibilité de l'impôt et donc du consentement à le payer pour le citoyen ; une détérioration potentielle des relations de travail dans l'entreprise ; et

un coût de gestion global peut-être plus élevé pour la société si l'on ajoute la charge nouvelle portée par les tiers payeurs au travail subsistant de l'administration.

D'autre part, leur réalisation dépend du type de retenue à la source mis en œuvre. Seule une analyse de l'économie globale du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu via l'étude des modèles possibles, des choix qu'ils impliquent et de leurs conséquences, permettrait de déterminer si, et dans quelles conditions, une retenue à la source de l'impôt sur le revenu à structure constante des prélèvements obligatoires pourrait encore apporter un progrès. C'est l'objet de la deuxième partie.

DEUXIÈME PARTIE

**Questions posées par une retenue à la source
de l'impôt sur le revenu, étendue des choix
possibles et conséquences de chacun**

Chapitre I

Modalités possibles de calcul d'un impôt sur le revenu prélevé à la source

I - La retenue à la source de l'impôt sur le revenu est-elle subordonnée à une réforme préalable de cet impôt ?

A - Plusieurs éléments pourraient laisser penser qu'une retenue à la source nécessiterait une simplification préalable de l'impôt sur le revenu

1 - Les éléments qui plaident en faveur d'une refonte de l'impôt sur le revenu préalable à la retenue à la source

La retenue à la source est souvent présentée comme un mode de recouvrement de l'impôt qui ne peut s'accommoder que de modalités de calcul particulièrement simples. En effet, pour pouvoir être précompté par le tiers payeur dès le versement du revenu, le prélèvement à la source ne doit pas impliquer des retraitements complexes et chronophages.

Les prélèvements à la source dans le champ social semblent conforter cette opinion : les cotisations sociales ou la contribution sociale généralisée sur les revenus salariaux, par exemple, sont prélevées selon un taux unique proportionnel quels que soient les revenus du contribuable, sa situation conjugale ou encore sa situation familiale (*cf.* chapitre II de la première partie ci-dessus). Ainsi, sauf exceptions, ni le tiers payeur ni l'administration n'ont à effectuer de calculs spécifiques pour prélever l'impôt : il suffit d'appliquer au salaire versé chaque mois le taux national en vigueur (7,5 % pour la contribution sociale généralisée ...). L'impôt peut donc être prélevé dès le versement d'une rémunération, interrompu dès la disparition de celle-ci, et recouvré quelles que soient ses fluctuations à la hausse comme à la baisse.

Les prélèvements à la source dans le champ fiscal incitent à conclure de façon identique : le prélèvement forfaitaire libérateur sur les revenus du capital, par exemple, est recouvré selon un taux proportionnel unique qui varie uniquement selon la nature de l'assiette (21 % pour les dividendes ou 24 % pour les intérêts)¹²⁴ ; de même, les plus-values immobilières sont soumises à un taux unique de 19 %, quelle que soit là encore la situation personnelle du contribuable. Ce dernier exemple est d'ailleurs éclairant sur le lien possible entre prélèvement à la source et simplicité du calcul de l'impôt. En effet, la mise en place de la retenue à la source de l'imposition des plus-values immobilières, en 2004, s'est accompagnée d'une simplification importante du mode de calcul de l'impôt : un taux unique proportionnel a été substitué au barème progressif qui prévalait jusque là, la plupart des exonérations ont été supprimées... Cette expérience semble corroborer l'idée qu'un prélèvement à la source n'était pas compatible avec le maintien d'un mode de calcul complexe et personnalisé.

Tableau n° 16 : Principales évolutions de l'assiette du prélèvement sur les plus-values immobilières lors du passage à la retenue à la source¹²⁵

Ancien régime d'imposition (antérieur au 31 décembre 2003)	Nouveau régime d'imposition (à compter du 1 ^{er} janvier 2004)
Exonération de la résidence principale	Exonération de la résidence principale
Exonération de la première cession d'un logement	Exonération supprimée ¹²⁶
Exonération si le patrimoine familial est inférieur à 61 000 € (+ 15 250 € par enfant à partir du troisième)	Exonération supprimée
Exonération des terrains agricoles ou forestiers	Exonérations supprimée
Exonération des titulaires de pensions de vieillesse non assujettis à l'impôt sur le revenu	Exonération aménagée (ne pas être assujetti à l'ISF et ne pas dépasser un plafond de ressources ; à nouveau aménagée depuis)
Exonération des cessions inférieures à 4 600 €	Exonération des cessions inférieures à 15 000 €
Abattement de 5 % par an au delà de la deuxième année : la plus value est exonérée au bout de 22 ans.	Abattement de 10 % par année de détention au-delà de la 5 ^{ème} . La plus value est exonérée au bout de 15 ans ¹²⁷

¹²⁴ Encore que cette différenciation n'existait pas jusqu'au 31 décembre 2011, tous les revenus du capital étant jusque là soumis à un taux unique de 19 %.

¹²⁵ Extrait du rapport particulier sur la typologie des modes de prélèvement.

¹²⁶ Rétablie à compter du 1^{er} février 2012, sous conditions (exonération de la plus-value réalisée lors de la première cession d'un logement lorsque le cédant n'est pas propriétaire de sa résidence principale et qu'il remploie le produit de la vente dans l'acquisition de sa résidence principale).

¹²⁷ Remplacé depuis le 1^{er} février 2012 par un abattement progressif appliqué à compter de la 5^e année de détention et ouvrant droit à exonération au bout de 30 ans.

Ancien régime d'imposition (antérieur au 31 décembre 2003)	Nouveau régime d'imposition (à compter du 1 ^{er} janvier 2004)
Abattement en cas de première cession d'une résidence secondaire (3 050 € par époux, 4 600 € pour les veufs, célibataires ou divorcés, et 1 525 € pour chacun des enfants)	Abattement supprimé.
La plus value est intégrée au revenu global et imposée selon le barème progressif de l'impôt sur le revenu	La plus value est taxée au taux proportionnel fixe de 19 % ¹²⁸
Païement fractionné pendant 5 ans du montant de l'impôt.	Système d'étalement supprimé
Prélèvements sociaux avec déductibilité d'une part de la CSG	Prélèvement sociaux sans déductibilité de la CSG
Obligation déclarative : déclaration 2049	Obligation déclarative : 2048.

Source : code général des impôts.

2 - Les mesures de simplification qui pourraient être adoptées dans le cas français

Dans ce contexte, l'impôt sur le revenu, tel qu'il existe aujourd'hui en France, semble incompatible avec une retenue à la source : personnalisé, calculé selon un barème progressif qui tient compte de l'ensemble des revenus du contribuable et de sa situation de famille, ouvrant droit à de nombreux types de dépenses fiscales (abattements sur l'assiette, exonérations de certains revenus, réductions de l'impôt final dû...), il ne semble pas pouvoir s'accommoder d'un prélèvement mensuel par un tiers payeur. En effet, comment celui-ci pourrait-il avoir connaissance mois par mois de l'ensemble des éléments nécessaires au calcul de l'impôt (montant des autres revenus du contribuable, recours à des dépenses fiscales...) ? Une telle perspective semble difficile à concevoir.

C'est d'ailleurs le constat que semblait dresser le Conseil des impôts en 1990, lorsqu'il écrivait 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* » au point de conclure : « *le quotient familial peut être intégré dans le calcul de la retenue [à la source] ; la cascade d'abattements, correctifs et plafonnements que comporte la législation ne le peut* »¹²⁹.

¹²⁸ Depuis le 1^{er} janvier 2011. Le taux était auparavant de 16 %.

¹²⁹ Conseil des impôts, *L'impôt sur le revenu*, XI^e rapport au Président de la République, 1990.

De fait, de nombreuses simplifications de l'impôt sur le revenu pourraient être envisagées :

- **s'agissant du barème progressif** : la réduction du nombre de tranches, voire le remplacement du taux marginal par un taux effectif couvrant la totalité du revenu du contribuable ;
- **s'agissant de la prise en compte des charges de famille** : le remplacement du quotient familial par un mécanisme d'abattement sur l'assiette de l'impôt, ou encore par un mécanisme de réduction ou de crédit d'impôt versé par l'administration lors de la régularisation en $n+1$. Ainsi, il ne serait plus nécessaire de tenir compte la situation de famille du contribuable lors du calcul du taux d'imposition appliqué mensuellement sur les salaires ;
- **s'agissant du montant global de l'impôt** : la suppression ou du moins la limitation de certaines dépenses fiscales.

Ces quelques exemples montrent que le champ des possibles est très vaste, et excède en tout état de cause le cadre d'analyse du présent rapport.

La seule question qui doive être posée dans ce cadre est donc la suivante : ces mesures de simplification sont-elles indispensables à la mise en œuvre d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu ? Ou celle-ci pourrait-elle en réalité s'accommoder de la complexité actuelle de l'impôt sur le revenu ?

B - Dans les faits, une telle simplification ne serait ni nécessaire, ni toujours possible dans le cadre juridique français

1 - L'enseignement issu des exemples étrangers

L'observation des pays ayant choisi de prélever à la source l'impôt sur le revenu apporte une réponse claire à la question précédente : la simplicité de l'impôt n'est pas une condition préalable au prélèvement à la source.

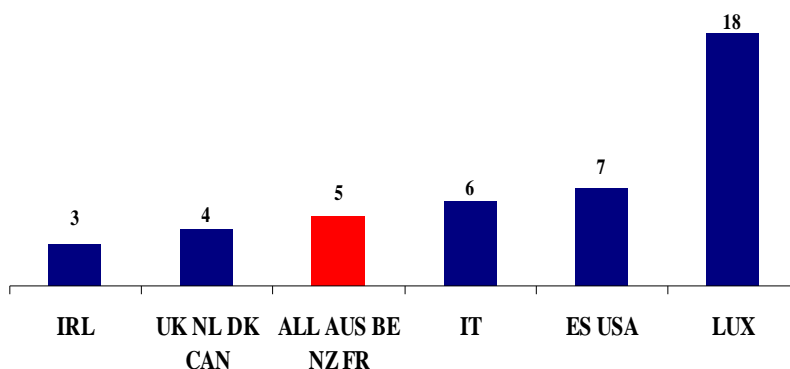
Certes, dans certains pays, l'impôt recouvré à la source obéit à des modalités de calcul sensiblement plus simples que celles de l'impôt sur le revenu français : au Royaume-Uni et au Danemark, par exemple, le taux d'imposition appliqué au revenu par le tiers payeur ne tient compte, ni de la situation conjugale ou familiale du contribuable, ni de son

comportement économique, le nombre de dépenses fiscales étant très limité¹³⁰.

Toutefois, dans la majorité des cas, les modalités de calcul de l'impôt se rapprochent de la complexité du système français¹³¹ :

- en premier lieu, **les treize pays examinés appliquent un barème progressif**, le taux d'imposition étant ainsi différencié en fonction du revenu global du contribuable. Le nombre de tranches est comparable à celui du système français (entre quatre et six, la France en comptant cinq), certains pays prévoyant même un nombre de tranches significativement supérieur (sept tranches en Espagne et aux Etats-Unis, et même dix-huit au Luxembourg). En outre, le barème est, comme en France, toujours exprimé en taux marginaux sauf en Australie ;

Graphique n° 28 : Nombre de tranches du barème de l'impôt sur le revenu dans les pays prélevant cet impôt à la source, et situation de la France (en rouge)¹³²



Source : Rapport particulier sur les comparaisons internationales.

- par ailleurs, **neuf des treize pays prennent en compte la situation conjugale du contribuable** (tous sauf le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande), **dont**

¹³⁰ Cf. première partie, B. du I. du chapitre III ci-dessus.

¹³¹ Les éléments qui suivent sont extraits du rapport particulier consacré aux comparaisons internationales.

¹³² Légende : IRL = Irlande ; UK = Royaume-Uni ; NL = Pays-Bas ; DK = Danemark ; CAN = Canada ; ALL = Allemagne ; AUS = Australie ; BE = Belgique ; NZ = Nouvelle-Zélande ; FR = France ; IT = Italie ; ES = Espagne ; USA = Etats-Unis ; LUX = Luxembourg.

huit au stade de la retenue à la source (en Espagne, cette prise en compte intervient lors de la régularisation) : à revenu égal, le taux peut donc être différencié suivant que le contribuable est marié ou pas ;

- dix des treize pays prennent en compte **la situation familiale du contribuable** (tous sauf le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et le Danemark), dont six au stade de la retenue à la source : Italie, Espagne, Belgique, Canada, Irlande et Allemagne. Dans ces six pays, le taux de retenue à la source doit donc être différencié suivant le nombre d'enfants du contribuable ;
- enfin, tous les pays prévoient que **le contribuable puisse recourir à des dépenses fiscales** pour réduire son montant d'imposition. Ces dépenses fiscales peuvent être prises en compte dès le stade du calcul de la retenue à la source, y compris quand leur nombre est élevé (Irlande, Canada), entraînant une grande différenciation des taux d'imposition en fonction des choix de consommation ou d'épargne des contribuables.

Ainsi, dans près de la moitié des pays examinés (six sur treize), la retenue à la source de l'impôt sur le revenu est mise en œuvre malgré une grande différenciation des taux applicables, puisque le calcul mensuel de ces deniers doit prendre en compte le montant des revenus, la situation conjugale et la situation familiale du contribuable. En outre, l'Irlande et le Canada montrent que la retenue à la source mensuelle peut même intégrer un nombre élevé de dépenses fiscales malgré la complexité de calcul correspondante.

Ce constat découle du fait que le calcul et le recouvrement de l'impôt sont en réalité deux opérations différentes et non directement corrélées : la retenue à la source, qui est un mode de *recouvrement* de l'impôt, suppose que le recouvrement puisse intervenir de façon contemporaine au versement du revenu, donc que le *calcul* de l'impôt puisse lui-même être réalisé en temps réel.

Naturellement, 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. C'est pourquoi la retenue à la source est souvent privilégiée pour recouvrer les prélèvements dont le mode de calcul est simple, comme les cotisations sociales ou, depuis 2004, les plus-values immobilières en France. Mais cela ne signifie pas qu'inversement, seul un impôt simple puisse être prélevé à la source : un calcul complexe peut également être effectué mois par mois, au fil du versement des revenus ; il en résultera simplement un coût de gestion plus

élevé pour l'entité chargée d'effectuer le calcul, qu'il s'agisse de l'administration ou du tiers payeur.

Par conséquent, dans le cas français, si la retenue à la source de l'impôt sur le revenu pourrait s'accompagner d'une simplification de son mode de calcul, il ne s'agirait aucunement d'une condition nécessaire.

2 - Les contraintes applicables dans le cadre français

En outre, s'il était décidé de procéder à une simplification du mode de calcul de l'impôt sur le revenu, celle-ci ne pourrait être réalisée que dans les limites fixées par les décisions du Conseil constitutionnel. En particulier, trois éléments font l'objet d'un contrôle étroit :

- **i. le respect du principe d'égalité devant l'impôt** : le principe d'égalité devant l'impôt se comprend à la fois comme l'égalité des contribuables devant la loi fiscale¹³³, celle-ci devant être la même pour tous, et comme l'égalité des contribuables devant les charges publiques¹³⁴, chacun devant contribuer à hauteur de ses capacités. Le principe d'égalité n'interdit pas au législateur de traiter de façon différente des contribuables placés dans une situation différente pour des raisons d'intérêt général, ou à condition que la différence de situation soit objective et que la différence de traitement soit en rapport direct avec l'objet de la loi. Dans le cas de l'impôt sur le revenu, ce raisonnement exclut de procéder à une différenciation trop importante du calcul de l'impôt en fonction du type de revenu perçu par le contribuable et ferait *a priori* obstacle à ce que soit remis en cause le caractère universel de l'impôt (*cf.* chapitre II ci-dessous) ;
- **ii. la prise en compte des charges de famille du contribuable** : elle découle directement du principe d'égalité devant les charges publiques présenté ci-dessus. Un contribuable qui doit subvenir aux besoins d'une ou plusieurs personnes à charge n'ayant pas le même revenu final, et de ce fait pas les mêmes capacités contributives, qu'un contribuable sans personne à charge percevant le même revenu, le calcul de l'impôt doit tenir compte de cette différence de situation. C'est à cette aune que le Conseil constitutionnel a validé le mécanisme du quotient conjugal¹³⁵ et du quotient familial¹³⁶. Si le Conseil

¹³³ L'égalité devant la loi fiscale est garantie par l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

¹³⁴ Ce second volet découle de l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

¹³⁵ Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999.

constitutionnel a explicitement reconnu que des mécanismes alternatifs de prise en compte des charges de famille pouvaient être envisagés¹³⁷, il n'en reste pas moins qu'un impôt sur le revenu supprimant toute prise en compte des charges conjugales ou familiales ne serait pas reconnu conforme aux principes constitutionnels ;

- **iii. le respect du principe de progressivité de l'impôt sur le revenu** : il découle lui aussi du principe d'égalité devant les charges publiques et a été affirmé avec constance par le Conseil constitutionnel¹³⁸. Si sa portée n'est pas précisée afin de préserver le pouvoir d'appréciation du législateur, il est néanmoins probable qu'un impôt sur le revenu à taux unique purement proportionnel (« *flat tax* ») serait jugé inconstitutionnel.

Ainsi, même s'il était décidé de procéder à une simplification du mode de calcul de l'impôt sur le revenu pour accompagner la mise en place d'une retenue à la source, cette démarche se heurterait rapidement aux bornes fixées par le Conseil constitutionnel. Par conséquent, la retenue à la source de l'impôt sur le revenu en France devrait s'accommoder du maintien d'une certaine complexité de l'impôt qui l'éloignerait des modèles britannique ou danois.

II - Quels revenus pourraient être concernés par la retenue à la source ?

Le chapitre II de la première partie a montré qu'il ne pouvait y avoir retenue à la source que dans des circonstances particulières : non seulement il faut que la base taxable soit connue au moment même où elle se forme, ce qui limite *a priori* le champ de ce mode de prélèvement aux seuls revenus des particuliers, mais encore ce revenu doit-il être versé par un tiers payeur en mesure de liquider et de précompter l'impôt.

Ce champ de contraintes contraste avec le caractère universel de l'impôt sur le revenu : en effet, celui-ci a vocation à s'appliquer à

¹³⁶ Décisions n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 et n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 relative à la loi de finances pour 1999. A travers ces décisions, le Conseil constitutionnel rappelle également que le quotient familial est l'une des aides aux familles choisies par la représentation nationale et participe ainsi à l'exigence résultant des dixième et onzième alinéas du préambule de la Constitution de 1946.

¹³⁷ Décision n° 2010-44 QPC du 29 septembre 2010.

¹³⁸ Cf. par exemple décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993.

l'ensemble des revenus que peut percevoir le contribuable particulier, l'impôt étant de plus calculé sur le revenu global.

De ce fait, deux questions de périmètre se posent s'agissant d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu :

- i. peut-elle s'appliquer à *chacun* des revenus concernés par l'impôt sur le revenu, ou doit-elle être limitée à certains d'entre eux ?
- ii. lorsqu'un contribuable perçoit plusieurs types de revenus, une même retenue à la source peut-elle couvrir *l'ensemble* des revenus agrégés, ou faut-il segmenter le recouvrement de l'impôt par type de revenu ?

A - Pour les contribuables qui perçoivent un seul type de revenu, la retenue à la source ne peut s'appliquer que s'il s'agit d'un revenu salarial ou, dans une certaine mesure, de revenus du capital

La retenue à la source de l'impôt sur le revenu implique de distinguer trois familles de revenus : les revenus salariaux et assimilés ; les revenus du capital ; les autres revenus (revenus des indépendants et revenus fonciers notamment).

1 - Les revenus salariaux ou de remplacement

Les revenus salariaux et les revenus assimilés, comme les revenus de remplacement (pensions de retraite, indemnités de chômage ...), se prêtent le plus naturellement à une retenue à la source : versés en général chaque mois, connus dès leur versement sans qu'il soit besoin de procéder à des retraitements complexes, ils transitent nécessairement par un tiers verseur facilement identifiable : l'employeur, la caisse de retraite... Didier Migaud écrivait ainsi en 2007 qu'« *intuitivement, le sujet se concentre sur la catégorie des traitements, salaires, indemnités, émoluments, pensions et rentes viagères* »¹³⁹.

Pour un contribuable ne percevant que des revenus salariaux ou de remplacement, la retenue à la source serait donc relativement simple à mettre en œuvre. Elle serait proche du système qui prévaut aujourd'hui pour la contribution sociale généralisée sur les salaires, les deux principales différences se situant dans la différence d'assiette d'une part, et dans le calcul du taux d'imposition d'autre part, ce dernier devant

¹³⁹ Page 80.

intégrer davantage d'éléments dans le cadre de l'impôt sur le revenu (revenus des autres membres du foyer fiscal, situation de famille du contribuable, progressivité) : il serait donc plus individualisé.

En 2010, environ 40 % des contribuables étaient dans cette situation.

Tableau n° 17 : Contribuables percevant exclusivement des revenus salariaux ou de remplacement en 2010¹⁴⁰

	Nombre de foyers imposables percevant exclusivement des revenus de la catégorie	En % du total des imposables
Traitements et salaires	6 726 032	31,62 %
Pensions et retraites	1 679 012	7,89 %
Total	8 405 044	39,51 %
Rappel nombre total des foyers imposables	21 273 977	

Source : Direction générale des finances publiques.

2 - Les revenus du capital

Les revenus du capital partagent avec les revenus salariaux des caractéristiques qui facilitent leur imposition à la source : connus dès leur versement, ils transitent également par un tiers verseur qui est cette fois la banque, la société d'assurance ou l'établissement financier via lesquels ont été souscrits les produits d'épargne. C'est pour cette raison qu'ils font déjà l'objet de plusieurs prélèvements à la source, qu'il s'agisse de la contribution sociale généralisée sur les produits de placement, du prélèvement forfaitaire libératoire sur les intérêts et les dividendes ou encore de l'imposition des plus-values immobilières (*cf.* chapitre II de la première partie ci-dessus).

Toutefois, deux différences importantes les éloignent des revenus salariaux :

- **i. d'une part, tous ne peuvent pas faire l'objet d'une retenue à la source**, notamment en raison de l'absence de tiers payeur pertinent. C'est en particulier le cas pour :
 - o les plus-values de cession de valeurs mobilières (PVM ; cession d'actions par exemple) : la grande atomisticité du marché des détenteurs de valeurs mobilières, qui sont des particuliers pour une partie d'entre elles, empêche la mise en place d'une retenue à la source efficace. En

¹⁴⁰ Foyers dénombrés en 2011 au titre des revenus perçus en 2010.

outre, la base imposable n'est pas immédiatement connue puisque les moins-values peuvent s'imputer aux plus-values de la même année¹⁴¹. Dans le système actuel, les plus-values de valeurs mobilières ne sont d'ailleurs pas incluses dans le périmètre du prélèvement forfaitaire libératoire : elles font l'objet d'une déclaration spéciale (2074) déposée dans les mêmes conditions que la déclaration annuelle d'ensemble des revenus (2042) ;

- les revenus fonciers : ils ne peuvent pas non plus faire l'objet d'une retenue à la source, le précompte de l'impôt par les locataires lors du paiement de leur loyer n'étant pas concevable.
- **ii. d'autre part, les revenus du capital sont par essence plus éclatés que les revenus salariaux.** A la différence de ces derniers, il n'existe pas une source du revenu (l'employeur), mais autant que le contribuable détient de produits d'épargne : contrats obligataires, portefeuilles d'actions ... Il apparaît difficilement concevable de mettre en place des retenues à la source multiples qui puissent chacune incorporer en temps réel le montant global des revenus du contribuable.

Dans ces conditions, quatre options peuvent être explorées en cas de retenue à la source de l'impôt sur le revenu :

- **1. le statu quo** : les revenus du capital seraient exclus du champ de la retenue à la source et continueraient d'être imposés suite à émission d'un rôle, en $n+1$, ou via le prélèvement forfaitaire libératoire. Un tel choix aurait le mérite d'être simple à mettre en œuvre, mais au prix d'un système peu lisible et limitant les avantages de la retenue à la source pour le contribuable ;
- **2. la généralisation du prélèvement forfaitaire libératoire** : les contribuables ne percevant que des revenus du capital seraient contraints de recourir au prélèvement forfaitaire libératoire. C'est le choix qui a été réalisé aux Pays-Bas et en Espagne. Toutefois, cette solution ne serait pas applicable à toutes les situations (cf. les plus-values mobilières ou les revenus fonciers). En outre, elle pourrait apparaître problématique au regard des principes de progressivité et d'universalité de l'impôt sur le revenu ;

¹⁴¹ Cf. 11 de l'article 150 -0 D du code général des impôts.

- **3. le recours à des prélèvements forfaitaires non libératoires** : variante de l'option précédente, celle-ci consisterait à soumettre également l'ensemble des revenus du capital à un prélèvement à la source proportionnel. Toutefois, à la différence du modèle précédent, le montant d'impôt prélevé à la source constituerait seulement un acompte de l'impôt final dû : lors de la réception de la déclaration de revenus du contribuable, en $n+1$, l'administration calculerait le montant réel d'impôt en appliquant le barème progressif à l'ensemble des revenus déclarés ; en fonction du montant des acomptes déjà prélevés en n , une régularisation interviendrait lors de l'émission de l'avis d'imposition (rappel complémentaire d'impôt auprès du contribuable ou remboursement à celui-ci du trop perçu). Ce système, qui permettrait également d'inclure les plus-values mobilières, impliquerait en revanche de reporter à la régularisation de $n+1$ le paiement de l'impôt sur les revenus fonciers ;
- **4. la généralisation d'acomptes mensuels au titre des revenus courants** : le contribuable verserait chaque mois un acompte au titre de ses revenus futurs de l'année *via* un prélèvement automatique sur son compte bancaire. Il s'agirait en quelque sorte d'une généralisation de la mensualisation déjà proposée aujourd'hui, à ceci près que, dans le cas d'espèce, les acomptes payés en n seraient dus au titre de l'impôt n assis sur les revenus de l'année n (et non pas les revenus $n-1$ comme aujourd'hui). Un rappel ou un remboursement interviendrait en $n+1$ pour régulariser le solde.
 - cette option paraît moins pertinente que la précédente pour les revenus qui peuvent faire l'objet d'une retenue à la source. En effet, les revenus du capital étant fortement volatiles sur l'année, le paiement d'acomptes réguliers entraînerait probablement des régularisations plus fortes en $n+1$ que les prélèvements non libératoires ;
 - elle ne serait guère adaptée non plus à l'imposition des plus-values mobilières, par définition non récurrentes au cours de l'année ;
 - en revanche, elle serait bien adaptée à l'imposition des revenus fonciers, qui sont récurrents mais qui ne peuvent pas faire l'objet d'une retenue à la source. Le versement d'acomptes mensuels en cours d'année, plutôt que le paiement intégral de l'impôt lors de la

régularisation en $n+1$, serait en effet plus satisfaisant tant du point de vue de l'égalité de traitement entre contribuables que de celui de la sécurisation des recettes fiscales pour l'Etat.

En tout état de cause, l'enjeu ne doit pas être surestimé : en 2010, seuls 50 000 contribuables ont perçu exclusivement des revenus du capital, soit moins de 1 % du total des contribuables.

La quasi-totalité d'entre eux (96 %) ont perçu exclusivement des revenus fonciers et seraient donc concernés par une généralisation des acomptes mensuels prélevés sur le compte bancaire au titre de l'année n ou, à défaut, par le maintien d'une imposition en $n+1$. Seuls les 4 % restants pourraient être concernés par une généralisation du prélèvement forfaitaire, libératoire ou non.

Tableau n° 18 : Contribuables percevant exclusivement des revenus du capital en 2010¹⁴²

	Nombre de foyers imposables percevant exclusivement des revenus de la catégorie	En % du total des imposables
Revenus fonciers	48 004	0,23 %
Revenus de capitaux mobiliers (imposés au barème)	1 277	0,01 %
Revenus de capitaux mobiliers (soumis au prélèvement forfaitaire libératoire)	NC	NC
Plus-values	608	0,00 %
Total	49 889	0,23 %
Rappel nombre total des foyers imposables	21 273 977	

Source : Direction générale des finances publiques.

3 - Les revenus des indépendants

Les revenus perçus par les professionnels indépendants (bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux, bénéfices agricoles) présentent deux caractéristiques qui les rendent peu compatibles avec une retenue à la source :

- **i. ils ne sont pas versés par des entités pouvant faire office de tiers payeurs**, le précompte et le reversement de l'impôt ne pouvant être confié aux clients de l'entreprise¹⁴³ ;

¹⁴² Foyers dénombrés en 2011 au titre des revenus perçus en 2010.

- **ii. ils ne sont pas connus dès leur versement :** le revenu imposable des indépendants est constitué du bénéfice annuel de leur activité. Or celui-ci est obtenu après imputation sur le chiffre d'affaires mensuel des charges d'exploitation, des soldes financiers et des soldes exceptionnels, qui dans certains cas ne sont connus qu'en fin d'exercice comptable. Le calcul mensuel du chiffre d'affaires n'est donc pas suffisant pour délimiter une assiette d'imposition mensuelle sur laquelle pourrait être appliqué un prélèvement à la source.

Cela explique que les systèmes de prélèvements forfaitaires, même non libératoires, doivent *a priori* être exclus :

- **i. l'absence de tiers payeurs substituables au client empêche la mise en place de prélèvements forfaitaires sur le modèle de l'imposition du capital :**
 - o un prélèvement à la source sur les recettes transitant par le(s) compte(s) bancaire(s) de l'entreprise, sur le modèle du prélèvement à la source des revenus du capital (*cf.* ci-dessus) serait peu pertinent, voire dommageable : les flux de chiffre d'affaire étant très irréguliers et parfois peu en rapport avec le futur bénéfice final, un tel prélèvement se traduirait par des régularisations importantes en $n+1$ avec un préjudice potentiel pour la trésorerie de l'entreprise (par exemple si un chiffre d'affaire élevé s'accompagne dans un second temps de charges d'exploitation elles-mêmes élevées) ;
 - o le raisonnement est valable *a fortiori* si le prélèvement à la source était confié à d'autres tiers payeurs parfois évoqués dans de précédents travaux, comme les centres et associations de gestion agréés (CGA et AAA) ou les experts comptables : non seulement le problème de la méconnaissance de la base taxable en cours d'exercice resterait entier, avec les mêmes risques de régularisations lourdes en $n+1$; mais, en outre, ces acteurs n'ont aujourd'hui aucune prise sur les flux de recettes de l'entreprise (ceux-ci transitent directement du client vers l'entreprise) et donc aucun moyen de

¹⁴³ Quelques pays ont mis en place une retenue à la source sur les revenus indépendants confiée à leurs clients. Mais il s'agit des cas très spécifiques où le client n'est pas un particulier : prestations entre professionnels en Espagne, prestations payées par des entités gouvernementales en Irlande.

retenir à la source un impôt assis sur ces mêmes flux. Enfin, quand bien même un mécanisme serait mis en place à cette fin, de telles institutions ne sont pas autorisées aujourd'hui à manier des deniers publics : il faudrait donc procéder préalablement à une réforme profonde de leur statut.

- **ii. en outre, les retraitements d'assiette rendent peu pertinents les modèles de paiement sur autoliquidation du contribuable** : une seconde option de retenue à la source sur les revenus des indépendants est parfois présentée : la retenue à la source sur autoliquidation du contribuable. Celui-ci déterminerait lui-même le taux qui lui est applicable en fonction de ses revenus, et appliquerait ce taux chaque mois sur son chiffre d'affaires.
 - o c'est le modèle qui a été retenu pour le régime des auto-entrepreneurs : pour les activités dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 32 600 euros (activité libérale) ou 81 500 euros (activité commerciale), le redevable peut opter pour une imposition forfaitaire assise sur le chiffre d'affaires et dont le taux dépend de l'activité concernée¹⁴⁴ (1 % pour la vente ou fourniture de logements ; 1,7 % pour les prestations de services ; 2,2 % pour les activités non commerciales) ;
 - o toutefois, ce mode d'imposition ne fonctionne que parce qu'il est réservé à de très petites activités qui génèrent un chiffre d'affaires faible et pour lesquelles il est possible de procéder à une évaluation forfaitaire du bénéfice net final. Il n'est donc pas généralisable à l'ensemble des activités indépendantes.

En conséquence, deux modèles d'imposition des indépendants semblent devoir être privilégiés :

- **1. le *statu quo*** : compte tenu de leur spécificité, les revenus indépendants seraient exclus du champ de la retenue à la source. Ils continueraient d'être imposés selon le régime actuel, c'est-à-dire l'année suivant leur perception (en $n+1$) sur la base d'acomptes mensuels ou trimestriels avec ajustement éventuel lors de l'envoi de l'avis d'imposition en septembre $n+1$.
 - o c'est le régime qui prévaut actuellement pour les prélèvements sociaux (cotisations sociales et

¹⁴⁴ Cf. article 151-0 du code général des impôts.

contribution sociale généralisée sur les indépendants ;
cf. chapitre II ci-dessus). C'est également la solution qui
avait été privilégiée par de précédents travaux¹⁴⁵ ;

- simple à mettre en œuvre, cette solution soulève toutefois un risque constitutionnel au regard du principe d'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. De ce point de vue, l'exemple de la contribution sociale généralisée n'est pas totalement transposable : si le conseil constitutionnel a admis l'existence d'un mode de recouvrement différencié entre la CSG sur les salaires et la CSG sur les indépendants, c'est d'une part en raison de l'application d'un mécanisme correcteur sur les salaires (abattement forfaitaire de 1,75 %¹⁴⁶ pour frais professionnels), et plus fondamentalement en raison de la nature spécifique de la contribution sociale généralisée, considérée non pas comme une, mais comme trois impositions distinctes instaurées pour se substituer à des cotisations sociales¹⁴⁷.

- **2. la généralisation d'acomptes mensuels au titre des revenus courants** : à défaut de retenue à la source, une seconde option consisterait à généraliser aux indépendants le paiement d'acomptes mensuels à valoir au titre des revenus de l'année *n*. Les acomptes seraient calculés sur la base de l'impôt payé en *n-1*, versés en douze fractions au cours de l'année *n*, puis une régularisation serait effectuée à l'été *n+1* une fois le revenu final de l'année *n* connu.

¹⁴⁵ Cf. R. Viricelle, C. Bébéar, F. Auvigne, *Rapport sur les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France op. cit.* p. 29 : « la mission estime que la réforme ne devrait d'abord concerner que les revenus pour lesquels il existe un tiers-payeur, c'est-à-dire les salaires et les revenus de remplacement. L'extension de son périmètre aux revenus des indépendants et aux revenus de l'épargne pourrait ensuite être envisagée à un horizon plus lointain ».

¹⁴⁶ Depuis la loi de finances pour 2012.

¹⁴⁷ Cf. décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990 ; les développements qui précèdent sont issus du rapport particulier relatif aux contraintes juridiques encadrant une extension des prélèvements à la source.

- ce système permettrait d'assurer une meilleure égalité entre contribuables (tous les redevables payant leur impôt en n au titre des revenus perçus en n) sans entraîner les mêmes inconvénients que les prélèvements forfaitaires évoqués plus haut : les acomptes représentant un *montant* d'impôt (et non un taux), ils ne s'ajusteraient pas automatiquement à la hausse en cas d'augmentation du chiffre d'affaires de l'entreprise ; la trésorerie de celle-ci serait ainsi davantage protégée qu'avec un système de retenues forfaitaires même non libératoires.
- ce système d'acomptes sur les revenus courants est d'ailleurs celui qui a été adopté par les douze pays pour lesquels des données ont pu être obtenues. La périodicité de versement est variable suivant les pays (entre un et douze acomptes par an). Les acomptes sont généralement calculés sur la base de l'impôt $n-1$, des tables de conversion permettant parfois d'ajuster les acomptes en cours d'année en fonction de l'évolution de l'activité. En outre, des pénalités sont prévues si les contribuables minorent de façon excessive leurs acomptes en cours d'année¹⁴⁸.

En tout état de cause, comme pour les revenus du capital, l'enjeu ne doit pas être surestimé : en 2010, moins de 130 000 foyers imposables ont perçu exclusivement des revenus indépendants, ce qui représente seulement 0,6 % du total des redevables de l'impôt sur le revenu.

Tableau n° 19 : Contribuables percevant exclusivement des revenus indépendants en 2010¹⁴⁹

	Nombre de foyers imposables percevant exclusivement des revenus de la catégorie	En % du total des imposables
Bénéfices industriels et commerciaux	62 081	0,29 %
Bénéfices non commerciaux	56 393	0,27 %
Bénéfices agricoles	8 153	0,04 %
Total	126 627	0,60 %
Rappel nombre total des foyers imposables	21 273 977	

Source : Direction générale des finances publiques.

¹⁴⁸ Cf. rapport particulier sur les comparaisons internationales.

¹⁴⁹ Foyers dénombrés en 2011 au titre des revenus perçus en 2010.

Ainsi, des options différenciées peuvent être envisagées suivant le type de revenu perçu par les contribuables : une retenue à la source peut être facilement mise en œuvre pour ceux qui perçoivent exclusivement des revenus salariaux ; en revanche, elle est plus difficilement envisageable pour ceux qui perçoivent exclusivement des revenus du capital ou des revenus indépendants. Pour ces deux derniers cas de figure, des options alternatives doivent être envisagées, comme la généralisation de prélèvements forfaitaires (libératoires ou non) ou la mise en place de paiements d'acomptes sur les revenus courants.

En tout état de cause, les contribuables qui perçoivent exclusivement un type de revenu ne représentent qu'environ 40 % des redevables de l'impôt sur le revenu. Dans la majorité des cas, les contribuables perçoivent plusieurs sources de revenu. Les modalités de retenue à la source doivent donc être aussi étudiées pour ce cas majoritaire.

B - Pour les contribuables qui perçoivent plusieurs catégories de revenus, la présence de revenus de type salarial permet d'envisager une retenue à la source dans la majorité des cas

En cas de perception de revenus mixtes, deux options sont envisageables :

- i. l'application de modes de recouvrement spécifiques par type de revenu ;
- ii. l'intégration des différents types de revenu dans un taux moyen appliqué sur le revenu principal.

1 - L'application de modes de recouvrement spécifiques par type de revenu

Une première option pour recouvrer l'impôt sur des revenus mixtes consisterait à *imposer séparément des revenus différents* : un prélèvement à la source pour tous les revenus qui le permettent, et une modalité alternative pour les autres.

Cette option reviendrait à juxtaposer les modalités d'imposition présentées au A ci-dessus :

- sur les revenus salariaux et assimilés, une retenue à la source dont le taux tiendrait compte uniquement du montant du salaire ;

- sur les revenus du capital, des prélèvements forfaitaires et, lorsque ce n'est pas possible, des acomptes tenant compte des seuls revenus correspondants (par exemple, tenant compte des seuls revenus fonciers connus) ;
- sur les revenus indépendants, un paiement en $n+1$ comme aujourd'hui, ou des acomptes au titre de l'année n calculés sur la base des seuls revenus indépendants.

Cette option aurait l'avantage de la simplicité de mise en œuvre pour l'administration et pour les tiers payeurs : pour chaque type de revenu, une seule modalité de recouvrement serait possible quels que soient les revenus dont le contribuable disposerait par ailleurs. Et le taux d'imposition serait calculé sur la base du seul revenu correspondant.

Toutefois, elle présenterait trois types d'inconvénients non négligeables :

- **i. le système serait complexe et peu compréhensible pour le contribuable**, qui se verrait appliquer des taux multiples en fonction de ses revenus (un taux pour le revenu salarial, des taux potentiellement différenciés sur les revenus du capital ...), taux qui pourraient de plus se juxtaposer avec d'autres modalités d'imposition au titre du même impôt (par exemple des acomptes mensuels à payer avec un an de décalage s'agissant de revenus indépendants). Il deviendrait particulièrement difficile pour le contribuable de disposer d'une vision synthétique de son taux d'imposition annuel ;
- **ii. le système générerait des régularisations lourdes en $n+1$, dégradant le principal avantage à attendre de la retenue à la source : un ajustement plus immédiat de l'impôt aux variations de revenu**. En effet, chaque prélèvement étant calculé sur la base du seul revenu sous-jacent, il serait nécessaire de procéder à un nouveau calcul global de l'impôt en $n+1$, une fois l'ensemble des revenus de l'année n connus, et de rapprocher ce montant des acomptes payés en n ou $n+1$ au titre des différents modes de recouvrement (retenue à la source salariale, prélèvements forfaitaires non libératoires, acomptes mensuels...) pour procéder à la régularisation du solde. L'effet « taux » présenté au chapitre III de la première partie ne jouerait donc quasiment pas, alors qu'il est une condition déterminante d'une retenue à la source « parfaite » s'ajustant rapidement aux variations de revenu du contribuable ;
- **iii. sur le plan des principes, ce système constituerait une atteinte significative au principe d'universalité de l'impôt**

sur le revenu, surtout si le modèle des prélèvements libératoires était généralisé sur les revenus autres que salariaux.

Cette option ne semble donc devoir être privilégiée que lorsque le revenu dominant du contribuable n'est pas un revenu de type salarial, c'est-à-dire lorsque les revenus dominants du contribuable sont des revenus du capital ou des revenus indépendants : dans ces deux dernières configurations en effet, l'application d'un taux synthétique sur le revenu dominant n'apparaît pas possible (*cf.* seconde option ci-après).

Dans les faits, ce cas de figure apparaît très minoritaire : seuls 9 % des contribuables percevant plusieurs revenus seraient concernés, soit à peine 5 % du total des contribuables.

Tableau n° 20 : Contribuables dont le revenu dominant n'est pas de type salarial, en 2010¹⁵⁰

	Nombre de foyers imposables percevant principalement des revenus de la catégorie ¹⁵¹	En % du total des imposables
Bénéfices industriels et commerciaux	287 973	1,35 %
Bénéfices non commerciaux	327 064	1,54 %
Bénéfices agricoles	126 572	0,59 %
Revenus fonciers	289 980	1,36 %
Revenus de capitaux mobiliers (imposés au barème)	42 591	0,20 %
Revenus de capitaux mobiliers (soumis au prélèvement forfaitaire libératoire)	NC	NC
Plus-values	18 662	0,09 %
Autres	20 495	0,10 %
Total	1 113 337	5,23 %
Total des foyers percevant plusieurs revenus	12 657 680	59,50 %
Rappel nombre total des foyers imposables	21 273 977	

Source : Direction générale des finances publiques.

2 - L'intégration des revenus dans un taux synthétique

Une seconde option consisterait à intégrer, dans le calcul du principal taux de retenue à la source, l'ensemble des revenus que perçoit

¹⁵⁰ Foyers dénombrés en 2011 au titre des revenus perçus en 2010.

¹⁵¹ Déduction faite des contribuables percevant exclusivement des revenus de la catégorie.

le contribuable : les revenus qui peuvent faire l'objet d'une retenue à la source, mais aussi les autres.

Le contribuable se verrait ainsi appliquer chaque mois une seule retenue à la source, sur un seul de ses revenus. Le taux de cette retenue serait nécessairement supérieur à celui qui résulterait de la prise en compte du seul sous-jacent, puisqu'il prendrait en compte l'ensemble des revenus du contribuable. Par exemple, un contribuable percevant chaque mois un salaire de 100, un revenu du capital de 15 et un revenu foncier de 5 se verrait appliquer sur son seul salaire une retenue à la source dont le taux serait calculé à partir de l'ensemble de ses revenus (ici 120) et non pas à partir de son seul salaire (100) : le taux de cette retenue serait donc légèrement supérieur à celui qui prévaudrait si le contribuable ne percevait que son salaire de 100. Ce taux est qualifié de « synthétique », car il ferait la synthèse de l'ensemble des revenus perçus par le contribuable. Il correspondrait au « taux moyen d'imposition » (TMI) qui est déjà indiqué depuis 2000 sur l'avis d'imposition des contribuables.

L'option d'une retenue à la source sur revenus multiples via le taux synthétique n'est envisageable que *si le revenu dominant du contribuable est de type salarial (salaire ou revenu de remplacement)*. En effet, dans le cas contraire (par exemple un revenu salarial de seulement 15 pour un contribuable percevant par ailleurs un revenu foncier de 100), l'application du taux synthétique sur le revenu salarial, soit ne permettrait pas à l'Etat de recouvrer le montant d'impôt nécessaire compte tenu de l'étroitesse de l'assiette, soit obligerait à majorer le taux synthétique dans une proportion telle qu'il en résulterait un assèchement du revenu imposé. L'objection vaut également pour les contribuables percevant à titre principal des dividendes ou des intérêts : en théorie, ces revenus pourraient faire l'objet d'une retenue à la source au taux majoré pour tenir compte des autres revenus du contribuable ; toutefois, à la différence des revenus salariaux, les revenus du capital sont souvent fragmentés car issus de multiples produits : ils constituent donc davantage une somme de revenus minoritaires qu'un seul revenu majoritaire auquel le taux synthétique pourrait être appliqué.

Cependant, les contribuables dont le revenu dominant peut faire l'objet d'une retenue à la source constituent la grande majorité des contribuables percevant plusieurs revenus (91 %) et la majorité des redevables de l'impôt sur le revenu (55 %).

Tableau n° 21 : Contribuables dont le revenu dominant est un revenu de type salarial, en 2010¹⁵²

	Nombre de foyers imposables percevant principalement des revenus de la catégorie ¹⁵³	En % du total des imposables
Traitements et salaires	7 556 849	35,52 %
Pensions et retraites	3 987 494	18,74 %
Total	11 544 343	54,27 %
Total des foyers percevant plusieurs revenus	12 657 680	59,50 %
Rappel nombre total des foyers imposables	21 273 977	

Source : Direction générale des finances publiques.

Ainsi, la retenue à la source pourrait être appliquée sans difficulté à une grande majorité des contribuables : en agrégeant les 40 % qui perçoivent exclusivement des revenus de type salarial et les 55 % qui perçoivent plusieurs revenus avec un revenu salarial dominant, ce sont au total près de 95 % des contribuables qui pourraient se voir appliquer une retenue à la source de l'impôt sur le revenu.

Les 5 % restants sont principalement des contribuables percevant plusieurs revenus mais pour lesquels une retenue à la source globale apparaît difficile en l'absence de revenu salarial dominant, et à titre plus anecdotique des contribuables percevant exclusivement des revenus indépendants (0,6 % des contribuables) ou des revenus fonciers (0,2 % des contribuables) sur lesquels une retenue à la source est peu envisageable.

Pour ces deux derniers cas, l'absence de retenue à la source pourrait être avantageusement compensée par une généralisation du paiement d'acomptes sur les revenus courants.

III - Avec quelle réactivité l'impôt retenu à la source pourrait-il s'ajuster aux évolutions de la situation du contribuable ?

¹⁵² Foyers dénombrés en 2011 au titre des revenus perçus en 2010.

¹⁵³ Déduction faite des contribuables percevant exclusivement des revenus de la catégorie.

A - À défaut d'une liquidation de l'impôt en temps réel, la retenue à la source de l'impôt sur le revenu passerait par l'application du dernier taux moyen d'imposition connu associée à d'importantes possibilités de modulation

1 - La difficulté à calculer le taux d'imposition en temps réel

Les avantages de la retenue à la source sont maximisés lorsqu'elle repose sur un calcul du taux d'imposition en temps réel, mois par mois : en effet, c'est à cette condition que l'impôt peut s'ajuster le plus immédiatement aux variations de revenu du contribuable (« effet taux » se cumulant à « l'effet assiette ») et ainsi limiter les difficultés de trésorerie qui résultent d'une baisse de revenu (*cf.* chapitre III de la première partie ci-dessus).

Toutefois, une telle synchronisation en temps réel n'apparaît pas envisageable dans le cadre du système fiscal français actuel. Elle supposerait en effet :

- **i. que l'ensemble des revenus imposables soient connus en temps réel.** Or, cela n'est pas possible pour certains revenus tels que les revenus professionnels et les plus-values : il faut attendre la clôture de l'année n et la communication en $n+1$ des opérations réalisées en n (imputation des charges ou des moins-values) pour que le montant final de ces revenus soit connu (*cf.* II ci-dessus). En outre, même les revenus les plus simples, comme les revenus salariaux, ne sont pas connus immédiatement par l'administration : celle-ci n'a connaissance des rémunérations versées au cours de l'année n à chaque contribuable qu'après réception des déclarations annuelles des salaires (DADS) communiquées par les employeurs en mars $n+1$. Ainsi, les revenus perçus en n par les contribuables ne sont connus qu'en $n+1$ par l'administration ;
- **ii. que l'administration puisse elle-même procéder à la liquidation de l'impôt en temps réel.** Or cela également est impossible aujourd'hui compte tenu de la complexité de l'impôt sur le revenu et du nombre de paramètres à prendre en compte pour chacun des 20 millions de foyers imposables (situation conjugale du contribuable, nombre d'enfants à charge, recours aux dépenses fiscales ...). C'est en raison de cette complexité qu'aujourd'hui, l'avis d'imposition final ne peut être adressé aux contribuables qu'en *septembre* $n+1$ pour l'impôt dû au titre des

revenus n , alors même que ces derniers sont en théorie connus *dès le début de l'année $n+1$* et que l'administration n'a à procéder au calcul de l'impôt qu'une seule fois par an (au lieu de douze fois dans une retenue à la source « parfaite ») ; or l'administration fiscale a indiqué dans le cadre du présent exercice que le simple fait d'avancer l'avis d'imposition à *juillet $n+1$* au lieu de *septembre $n+1$* était impossible dans le cadre du système actuel. Ainsi, quand bien même les revenus imposables pourraient être connus au cours de l'année n (ce qui n'est pas possible, cf. point précédent), l'administration ne serait pas en mesure de procéder en temps réel au calcul de l'impôt dû au titre de ces revenus ;

- **iii. enfin, qu'existent des flux d'échanges d'information mensuels sécurisés entre l'administration et l'ensemble des tiers payeurs possibles.** En effet, une liquidation mensuelle des taux d'imposition ne serait effective que si l'administration pouvait communiquer ces derniers sur une base mensuelle. Or, de tels flux d'échange n'existent que pour une minorité des tiers payeurs envisageables (il n'existe pas de flux avec les banques ou les sociétés d'assurance, par exemple) ; et lorsqu'ils existent, ils sont paramétrés pour des impositions simples, à taux proportionnel uniforme sur le territoire (comme les cotisations sociales) : les informations transmises en cours d'année par l'administration aux tiers payeurs concernant simplement des mises à jour générales (actualisation des seuils d'exonération de charges, par exemple). Il en irait différemment de la communication mensuelle de plusieurs millions de taux individualisés, opération qui devrait de plus être différenciée tiers payeur par tiers payeur afin d'éviter qu'un employeur reçoive des informations fiscales sur des salariés relevant d'une autre entreprise.

Sans qu'il soit besoin d'aller plus loin, on constate aisément qu'une retenue à la source calculée en temps réel n'est pas envisageable dans le cadre du système actuel. La seule option réaliste serait l'application d'un taux par défaut correspondant au dernier taux d'imposition connu. Ce taux existe déjà : il s'agit du taux moyen d'imposition (TMI) communiqué chaque année au contribuable sur son avis d'imposition. Il correspond au taux d'impôt payé en $n+1$ au titre des revenus perçus en n . Il n'est connu qu'en septembre $n+1$.

Ainsi, s'il était décidé de prélever à la source l'impôt sur le revenu, le taux appliqué par les tiers payeurs sur le revenu mensuel serait :

- de janvier n à septembre n , le TMI calculé en septembre $n-1$ au titre des revenus perçus en $n-2$;
- d'octobre n à décembre n , le TMI calculé en septembre n au titre des revenus perçus en $n-1$.

En tout état de cause, le taux de retenue à la source ne correspondrait pas aux revenus courants du contribuable : sa base de calcul serait périmée d'un an, voire de deux ans pour les neuf premiers prélèvements de l'année. En outre, dans les cas particuliers de première imposition (par exemple un nouvel entrant sur le marché du travail percevant pour la première fois des revenus salariaux), il n'existerait pas de base de calcul connue : le tiers payeur ne pourrait donc appliquer qu'un taux forfaitaire par défaut en attendant qu'il ait été procédé à la première liquidation de l'impôt, en septembre $n+1$.

Ainsi, compte tenu des contraintes prévalant dans le système français, il n'est pas possible d'envisager un « effet taux » spontané de la retenue à la source en cas de variation de revenu du contribuable. En l'absence de correctif, ce dernier ne pourrait donc pas bénéficier du principal avantage de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu par rapport au système actuel.

2 - L'intérêt d'ouvrir d'importantes possibilités de modulation en contrepartie

Afin de compenser l'impossibilité de calculer automatiquement l'impôt en temps réel, il pourrait être proposé d'ouvrir aux contribuables de larges possibilités de moduler leur taux d'imposition, à leur initiative, en cours d'année.

Deux options seraient envisageables :

- **i. une modulation laissée à la seule initiative du contribuable, sous sa responsabilité** : elle soulèverait un risque d'erreurs ou d'omissions plus important (qui pourrait toutefois être contrôlé ; cf. ci-dessous), mais serait plus simple et plus rapide à exercer pour le contribuable. C'est d'ailleurs l'option qui a été retenue dans le système actuel pour les modulations d'acomptes mensuels ou provisionnels (cf. chapitre III de la première partie ci-dessus) ;
- **ii. une modulation appliquée par le contribuable sur validation préalable de l'administration** : plus sécurisante du point de vue des possibilités d'erreurs ou d'omissions, elle risquerait toutefois d'entraîner une surcharge importante de

travail pour l'administration et des délais de traitement élevés nuisant au service rendu au contribuable.

Afin de limiter les risques d'erreurs et la surcharge de travail imposée à l'administration et aux tiers payeurs, il pourrait être décidé d'encadrer les initiatives des contribuables :

- d'une part, en limitant le nombre de modifications autorisées sur une année ;
- d'autre part, en n'autorisant la modification qu'au-delà d'un certain seuil. Par exemple, toute demande de variation du TMI inférieure à 10 % pourrait être refusée par l'administration fiscale.

La modulation du taux en cours d'année, à l'initiative du contribuable, serait ainsi une réponse imparfaite à l'impossibilité de connaître le taux d'imposition en temps réel : elle permettrait au contribuable de bénéficier de tout ou partie de « l'effet taux » permis par la retenue à la source en cas de baisse de ses revenus.

B - Ce système aurait pour contrepartie le maintien des obligations déclaratives du contribuable et la nécessité de procéder à des régularisations *ex post*

1 - Les obligations déclaratives

La retenue à la source de l'impôt sur le revenu impliquerait nécessairement le maintien de la déclaration annuelle de revenus pour l'ensemble des contribuables :

- *a minima* pour recouper les informations communiquées par les tiers lorsque celles-ci existent, par exemple les salaires versés par les employeurs et connus de l'administration en $n+1$ après réception des déclarations annuelles des salaires ;
- *a fortiori* pour connaître les autres revenus soumis à l'impôt sur le revenu en France et qui ne peuvent pas être connus autrement – hors contrôle fiscal – que par déclaration du contribuable : revenus indépendants, revenus fonciers, revenus perçus hors de France mais imposables en France... Il en va de même pour les nombreuses dépenses fiscales auxquelles le contribuable français est autorisé à recourir, mais dont l'administration n'a connaissance, et n'en fait bénéficier le contribuable, que si celui-ci l'en informe : dons aux œuvres, emploi à domicile...

De fait, les seuls autres pays qui ont supprimé les obligations déclaratives pour un nombre significatif de contribuables sont ceux qui, comme le Royaume-Uni ou le Danemark, ont une structure d'imposition sensiblement plus simple que celle qui prévaut en France (*cf.* chapitre III de la première partie ci-dessus).

Par ailleurs, en l'absence de possibilité de connaître le montant d'impôt exact en temps réel, l'émission d'un avis d'imposition en septembre $n+1$ resterait nécessaire pour indiquer le montant définitif d'impôt dû en n au titre des revenus n et le cas échéant, le montant de la régularisation due en $n+1$ compte tenu des retenues à la source effectuées en n .

Enfin, la retenue à la source de l'impôt sur le revenu se traduirait probablement par la création de nouvelles formalités déclaratives. En effet, aux acteurs déjà concernés par des formalités aujourd'hui (le contribuable via la déclaration de revenus, l'administration via l'émission de l'avis d'imposition), s'ajouteraient les tiers payeurs. Ils devraient en effet communiquer à l'administration fiscale un récapitulatif annuel et/ou périodique des retenues effectuées au cours de l'année pour chaque salarié (comme dans les treize pays étudiés dans le cadre du présent exercice), voire, en supplément, communiquer un tel récapitulatif aux salariés également (comme au Royaume-Uni, en Allemagne ou encore aux Etats-Unis)¹⁵⁴.

2 - Les régularisations en $n+1$

L'impossibilité de calculer le taux d'imposition en temps réel a une seconde conséquence : la retenue à la source de l'impôt sur le revenu s'accompagnerait *nécessairement* de régularisations en $n+1$. En effet, il faudrait attendre le calcul de l'impôt définitif en septembre $n+1$:

- **i. pour connaître l'ensemble des revenus imposables perçus en n par le contribuable**, notamment ceux qui n'ont pas pu être communiqués par des tiers payeurs ;
- **ii. pour appliquer à cette nouvelle base imposable le barème de l'impôt sur le revenu** au titre des revenus n ;
- **iii. et pour rapprocher le montant ainsi obtenu des retenues à la source effectuées au cours de l'année n** . Or ayant été calculées sur la base du taux $n-2$ du contribuable au cours des neuf premiers mois, puis $n-1$ sur les trois derniers mois, ces retenues seraient nécessairement en décalage avec l'application du barème n aux revenus n .

¹⁵⁴ *Cf.* rapport particulier sur les comparaisons internationales.

Ainsi, les revenus perçus par le contribuable en n , bien qu'ayant fait l'objet d'un prélèvement à la source tout au long de l'année n , ne seraient pas pour autant nets d'impôt au 31 décembre de n : ils resteraient probablement concernés par un rappel d'impôt complémentaire à la charge du contribuable, ou un remboursement du trop perçu par l'administration, en septembre $n+1$.

Cette régularisation pourrait emprunter deux modalités :

- **1. une opération de paiement unique décorrélée de la retenue à la source mensuelle** : si le calcul du solde faisait apparaître un complément d'impôt à payer pour le contribuable au regard de l'impôt payé en n , il procéderait à un versement de régularisation en septembre $n+1$, indépendamment des retenues à la source effectuées en $n+1$ au titre des revenus $n+1$; dans le cas contraire, c'est l'administration qui procéderait à un remboursement unique en septembre $n+1$. Cette modalité contraindrait le contribuable à des démarches supplémentaires – régulariser son solde d'impôt une fois par an – mais elle aurait l'avantage de préserver la lisibilité du taux de prélèvement à la source appliqué chaque mois, qui n'évoluerait que sur initiative du contribuable ;
- **2. une intégration lissée par modulation du taux de retenue à la source** : le taux de prélèvement des trois derniers mois de l'année $n+1$ serait augmenté pour prélever le complément d'impôt dû en n au titre des revenus n , ou au contraire diminué si la régularisation de septembre $n+1$ faisait apparaître un trop perçu par l'administration. Exemptant le contribuable de démarche à effectuer au titre de la régularisation du solde, cette option aurait en revanche l'inconvénient de dégrader la lisibilité de la retenue à la source : les prélèvements réalisés par le tiers payeur entre octobre et décembre $n+1$ agrègeraient en effet l'impôt dû en $n+1$ au titre des revenus $n+1$ et la régularisation du solde de l'impôt n dû au titre des revenus n . Un tel système est proposé aux contribuables sur option au Royaume-Uni et au Danemark, la période de régularisation pouvant s'étendre jusqu'aux retenues à la source réalisées $n+2$ ¹⁵⁵.

Dans tous les cas, la régularisation constituerait une contrainte pour les contribuables. Des études réalisées aux Pays-Bas et en Espagne ont ainsi montré qu'un nombre significatif de contribuables (340 000 aux Pays-Bas, soit 4,6 % des contribuables) préféreraient ne pas déposer la déclaration facultative en $n+1$ alors même qu'elle leur aurait permis

¹⁵⁵ Cf. rapport particulier sur les comparaisons internationales.

d'obtenir un remboursement d'impôt. Pour la même raison, en Espagne, ce sont 500 millions d'euros de trop perçus qui n'ont jamais été réclamés par les contribuables en 2006 alors qu'ils y avaient droit.

Ainsi, compte tenu de la structure de l'impôt sur le revenu en France (prélèvement universel, progressif et fortement personnalisé) et de l'état des techniques administratives (connaissance nécessairement tardive de la plupart des revenus), il paraît illusoire d'escompter la mise en place d'une retenue à la source « parfaite » permettant un ajustement automatique du taux d'imposition aux variations de revenu du contribuable : la retenue à la source ne pourrait être réalisée que par application du taux d'imposition antérieur, taux par définition décorrélé de l'évolution de la situation du contribuable.

Si cet inconvénient pourrait être partiellement corrigé par l'ouverture de larges possibilités de modulation du taux en cours d'année à l'initiative du contribuable, il en résulterait en contrepartie le maintien, voire l'alourdissement des démarches déclaratives, et la nécessité d'une régularisation systématique du solde de l'impôt n en $n+1$.

IV - Synthèse des choix possibles sur les modalités de calcul d'un impôt sur le revenu prélevé à la source

Les développements qui précèdent permettent de mettre en évidence trois modèles de retenue à la source :

- **1. la retenue à la source cédulaire** : l'impôt serait liquidé et recouvré revenu par revenu, pour les revenus qui le permettent (revenus salariaux, certains revenus du capital, plus-values immobilières) sur le modèle de l'actuelle contribution sociale généralisée. Ce choix aurait l'avantage d'une grande simplicité de mise en œuvre et de coûts de gestion limités pour l'administration. Il présenterait toutefois deux inconvénients majeurs : d'une part, il impliquerait de renoncer au caractère universel de l'impôt sur le revenu : le barème progressif ne serait appliqué qu'aux revenus salariaux, les autres étant soumis à un taux proportionnel libératoire ou à un barème spécifique (revenus indépendants par exemple) ; d'autre part, il ne réduirait pas les démarches du contribuable (envoi de la déclaration et régularisation en $n+1$) du fait des délais de traitement incompressibles des informations sur la base taxable (communication à l'administration des données sur les salaires,

connaissance des revenus ne pouvant pas faire l'objet d'une retenue à la source comme les revenus indépendants ou les revenus fonciers ...);

- **2. la retenue à la source globale synchronisée** : le caractère universel de l'impôt sur le revenu serait préservé par l'application du taux synthétique d'imposition au revenu dominant (lorsqu'il s'agit d'un revenu salarial ou de remplacement) ; par ailleurs, la liquidation en temps réel du taux synthétique conduirait à un ajustement permanent du taux d'imposition aux variations de revenu du contribuable et donc à l'absence de régularisation en $n+1$. Comme cela a été montré plus haut, un tel modèle est utopique en l'état de la structure de l'impôt sur le revenu (impôt global, progressif, familialisé, fortement personnalisé via l'ouverture d'un nombre élevé de dépenses fiscales) et des techniques administratives (au regard de l'accès aux données des contribuables par l'administration et de la communication aux tiers payeurs des modifications de taux d'imposition des contribuables) : non seulement il n'est pas possible de connaître en janvier n le taux synthétique n du contribuable (cette information n'étant connue qu'en septembre $n+1$ de façon définitive), mais l'administration n'est pas en mesure d'effectuer ce calcul chaque mois, ni même d'en communiquer le résultat à chaque tiers payeur sur une base mensuelle. De fait, il apparaît que le caractère synchronisé de l'impôt (ajustement automatique du taux en temps réel) n'est pas compatible avec son caractère universel (qui suppose d'intégrer des revenus qu'il n'est pas possible de connaître en temps réel), *a fortiori* s'il doit être également fortement personnalisé (auquel cas les délais de collecte et de traitement des multiples informations à intégrer dans le calcul de l'impôt impliquent une inertie incompressible) ;
- **3. la retenue à la source globale non synchronisée** : la retenue à la source serait pratiquée en appliquant le dernier taux d'imposition connu du contribuable, à savoir le taux $n-2$ de janvier à septembre, puis le taux $n-1$ d'octobre à décembre. Cette option permettrait de concilier retenue à la source mensuelle et caractère universel de l'impôt, mais elle aurait pour prix le maintien d'un décalage important entre le revenu du contribuable (perçu en n) et l'impôt prélevé au même moment (calculé sur des bases périmées). Les effets positifs de la retenue à la source (ajustement de l'impôt aux variations de revenu, entrée en vigueur rapide des nouvelles dispositions fiscales) seraient en grande partie perdus, le contribuable étant confronté

à une régularisation importante en septembre $n+1$. Il serait possible d'atténuer les défauts de cette solution en ouvrant de larges possibilités de modulation du taux en cours d'année à l'initiative du contribuable ; mais l'avantage obtenu en matière d'ajustement de l'impôt se paierait au prix de charges de gestion supplémentaires pour les tiers payeurs et de coûts de traitement et de contrôle plus importants pour l'administration.

Chapitre II

Modalités possibles de recouvrement d'un impôt sur le revenu prélevé à la source

I - Quel tiers payeur peut être choisi pour précompter l'impôt pour le compte de l'administration ?

La retenue à la source repose sur l'existence d'un tiers payeur, ou du moins d'un acteur qui puisse à la fois liquider et recouvrer l'impôt pour le compte de l'administration au moment où le revenu imposable se forme (cf. chapitre II de la première partie ci-dessus).

Encadré n° 8 : La notion de tiers payeur

La notion de tiers payeur découle de celle de subrogation qui prévaut en droit civil : le tiers payeur est l'acteur qui bénéficie de la subrogation dans les droits d'un créancier¹⁵⁶. En effet, la subrogation est notamment caractérisée « *lorsque le créancier recevant son paiement d'une tierce personne la subroge dans ses droits, actions, privilèges ou hypothèques contre le débiteur* »¹⁵⁷.

Ainsi, en matière d'accidents de la circulation, est qualifié de « tiers payeur » la personne ou l'organisme qui est appelé à indemniser une personne victime du dommage subi et qui peut ensuite engager une action récursoire contre l'auteur de l'accident : la victime du dommage subroge le tiers payeur dans ses droits à remboursement vis-à-vis de l'auteur de l'accident¹⁵⁸.

Il existe des cas où la puissance publique agit comme tiers payeur pour le compte d'un créancier. Le plus connu est celui des avances de frais de santé remboursés par la sécurité sociale : le professionnel de santé qui a fourni une prestation à un patient détient sur lui une créance qui ne s'éteint que lorsque le patient a payé le montant correspondant à cette prestation ; or, lorsque la prestation est prise en charge par la sécurité sociale, celle-ci peut procéder directement au paiement et ainsi exonérer le patient de l'avance de frais : le professionnel de santé subroge dans ses droits la

¹⁵⁶ Cf. article 1249 du code civil.

¹⁵⁷ Cf. 1. de l'article 1250 du code civil.

¹⁵⁸ Cf. articles 29 et 33 de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation.

caisse primaire d'assurance maladie qui prend en charge le paiement des frais à la place du patient¹⁵⁹.

Dans le cadre d'un prélèvement fiscal à la source, on peut considérer que l'administration subroge le tiers payeur dans ses droits à recouvrer la créance fiscale auprès du contribuable. La comparaison n'est pas tout à fait exacte dans la mesure où le « tiers payeur » ne fait ici que recouvrer l'impôt *pour le compte de* l'administration, qui reste seule détentrice de la créance fiscale *in fine* : l'expression « tiers verseur » serait peut-être plus appropriée. Toutefois, l'expression « tiers payeur » étant entrée dans le langage courant en matière de prélèvements à la source, c'est elle qui est utilisée dans le cadre du présent rapport.

L'introduction du tiers payeur dans la relation contribuable – administration pose trois séries de questions :

- i. qui doit être ce tiers payeur ?
- ii. que représente la charge de travail supplémentaire qu'il devra assumer au titre de ses nouvelles fonctions ?
- iii. quelles sont les responsabilités nouvelles qui naîtront, sur le plan juridique, de ses nouvelles fonctions ?

A - Le prélèvement par l'employeur semble devoir être privilégié à celui réalisé par les banques

1 - Les avantages et les limites de l'option consistant à confier le prélèvement à la source aux banques

Le prélèvement à la source des revenus virés sur les comptes bancaires des contribuables¹⁶⁰ est une option *a priori* séduisante. En effet, outre sa faisabilité technique – les banques sont déjà tiers payeurs pour la retenue à la source réalisée sur les revenus du capital (prélèvement forfaitaire libératoire, contribution sociale généralisée sur les produits de placement ...) et tous les contribuables disposent normalement d'au moins un compte bancaire – elle présente deux principaux avantages :

- **i. la préservation de la confidentialité des échanges dans la relation de travail** : la retenue à la source par la banque impliquerait que seule celle-ci aurait connaissance du taux moyen d'imposition du contribuable, qu'elle appliquerait sur le

¹⁵⁹ Cf. article L. 322-2 du code de la sécurité sociale.

¹⁶⁰ Qui se distingue donc du prélèvement mensuel aujourd'hui offert aux contribuables : dans l'hypothèse d'une retenue à la source confiée aux banques, les revenus feraient l'objet d'un prélèvement *au moment même* où ils parviendraient sur le compte bancaire du contribuable, de sorte que le revenu figurant sur le compte bancaire serait un revenu *net d'impôt*. En outre, le prélèvement serait dû au titre des revenus courants, et non pas au titre des revenus perçus l'année précédente.

revenu au moment de son versement sur le compte bancaire. Ainsi, la relation de travail dans l'entreprise resterait inchangée : l'employeur n'aurait pas connaissance du taux d'imposition du salarié lors du versement de son salaire et celui-ci ne pourrait pas en retour soupçonner l'employeur d'utiliser cette information afin de faire pression sur les salaires ou l'emploi. En outre, tous les salariés relevant du même salaire brut continueraient de percevoir le même salaire net : la compréhension des éléments de rémunération reposerait sur les mêmes bases qu'aujourd'hui ;

- **ii. la commodité de gestion et la sécurisation du recouvrement pour l'administration** : la quasi-totalité des contribuables disposant d'au moins un compte bancaire dans l'une des grandes banques françaises, le nombre d'interlocuteurs de l'administration serait extrêmement limité : quelques dizaines tout au plus. Il en résulterait en principe une grande simplicité de gestion et une meilleure assurance de recouvrer l'impôt dû (notamment au regard du risques des procédures collectives qui affectent les tiers payeurs employeurs).

Toutefois, ces avantages ne doivent pas occulter de lourds inconvénients :

- **i. la difficulté à recouper correctement les revenus imposables** :
 - o d'une part, toutes les sommes virées sur un compte bancaire ne sont pas nécessairement des revenus imposables : les transferts de compte à compte ou les remboursements de frais professionnels, par exemple ne sauraient être taxés sous peine de soumettre le contribuable à une imposition indue. Il conviendrait ainsi que les payeurs de revenus procèdent à un « codage » de leurs virements et, parmi ceux-ci, au codage des seules sommes imposables, afin que ces dernières soient identifiées par le tiers payeur. Or un tel codage n'existe pas aujourd'hui ;
 - o en sens inverse, tous les revenus ne transitent pas nécessairement par un compte bancaire : les sommes versées sous forme de chèque, par exemple, sont difficiles à identifier ;
 - o enfin, pour les contribuables qui détiennent plusieurs comptes bancaires (28 % en 2010 selon la Fédération bancaire française ; cette situation est appelée « multi-

bancarisation »), parfois dans plusieurs établissements distincts, l'application d'un taux uniforme à des sources de revenus multiples risque de s'avérer délicate à mettre en œuvre.

- **ii. la multiplication des risques d'insolvabilité** : contrairement à l'idée avancée de prime abord (cf. « avantages » ci-dessus), le prélèvement à la source par les banques ne réduit pas les risques d'insolvabilité : les revenus (autres que ceux versés par les banques) étant toujours versés par un acteur tiers (l'employeur ...), les risques de défaillances de celui-ci restent entiers. Au contraire même, ils se voient doublés d'un risque de défaillance de l'établissement bancaire ;
- **iii. le risque de faible acceptabilité du dispositif par les contribuables** : ceux-ci peuvent être réticents à l'idée que des informations fiscales pouvant révéler leur situation patrimoniale ou personnelle soient transmises à leur banque, notamment depuis la crise financière de 2008.

Au final, les inconvénients avérés de la solution bancaire (en particulier la difficulté d'identifier les revenus imposables) ne semblent pas équilibrés par ses avantages supposés (la sécurisation du recouvrement). Au contraire même, il est possible qu'un recouvrement par les banques contribuerait à dégrader le taux de recouvrement de l'impôt.

2 - Les avantages et les limites de l'option consistant à confier le prélèvement à la source aux employeurs

Une seconde option consiste à confier le prélèvement à la source à l'employeur ou à l'organisme verseur des revenus de remplacement pour ces derniers.

A la différence des banques, les employeurs peuvent identifier sans difficulté l'assiette imposable, puisqu'il s'agit des rémunérations mensuelles sur lesquelles sont déjà appliqués des prélèvements à la source. En outre, le problème posé par la multi-bancarisation disparaît : même si le contribuable dispose de sources de revenu multiples, l'application du taux moyen d'imposition au salaire permet de recouvrer l'impôt au titre de l'ensemble des revenus du contribuable (sous réserve que le salaire soit le revenu dominant du contribuable, ce qui est le cas de près de 95 % des redevables de l'impôt sur le revenu ; cf. chapitre I ci-dessus).

En revanche, le prélèvement à la source par l'employeur ne réduit pas les risques de défaillance du tiers payeur (*cf.* point C ci-dessous sur le régime de responsabilité), ni ceux liés à la communication d'informations fiscales du contribuable – il peut même rendre ceux-ci plus problématiques (*cf.* ci-après). Enfin, le prélèvement par l'employeur entraîne un risque spécifique de confusion entre salaire et impôt qui peut dégrader l'acceptabilité du dispositif (*cf.* C du chapitre III de la première partie ci-dessus).

Au final, le prélèvement à la source par l'employeur paraît plus simple à mettre en œuvre que le prélèvement par les banques, et finalement au moins aussi sécurisant pour le recouvrement de l'impôt. C'est d'ailleurs la solution qui a été retenue par la totalité des pays prélevant l'impôt sur le revenu à la source, et la solution qui a été recommandée par les précédents travaux sur le sujet en France.

B - La charge de travail supplémentaire confiée aux tiers payeurs peut s'avérer non négligeable

1 - Les facteurs de coûts pour les tiers payeurs

La charge de travail confiée aux tiers payeurs dépend de la façon dont les tâches de liquidation et de recouvrement de l'impôt sont réparties entre les trois acteurs : tiers payeur, administration et contribuable. En particulier, cette charge sera plus limitée si le tiers payeur doit simplement appliquer un taux communiqué par l'administration, ou s'il doit calculer lui-même l'impôt à partir des informations qu'il collecterait par ailleurs.

Or, même avec la première option (l'application d'un taux communiqué par l'administration, option *a priori* la plus probable en raison des impératifs de confidentialité des données ; *cf.* ci-après), des coûts incompressibles s'appliquent aux tiers payeurs. Ceux-ci peuvent être regroupés en deux ensembles :

- **i. les coûts de transition** : ils résultent de la nécessité d'adapter les logiciels de paye au traitement des nouvelles informations (prise en compte d'un nouveau prélèvement sur le salaire, création des interconnexions avec l'administration, *cf.* ci-après), et de répondre aux demandes d'information que ne manqueront pas de formuler les salariés. Il s'agit dans le premier cas d'une dépense d'investissement supplémentaire, dans le second d'une charge de fonctionnement additionnelle pour les services en charge des ressources humaines ;

- **ii. les coûts de gestion courante** : une fois le système mis en place, les tiers payeurs ont à supporter des coûts récurrents qui sont liés à trois opérations :
 - **la collecte et l'intégration des taux d'imposition des salariés** : cette opération est rendue complexe par le caractère individualisé des taux d'imposition (un par salarié), ce qui différencie fortement l'impôt sur le revenu des prélèvements sociaux à la source¹⁶¹.
 - une approche *a priori* simple consisterait à prévoir une transmission *automatisée* des taux directement par l'administration. Toutefois, les outils techniques nécessaires à cette approche (système d'information et « plateforme » d'interconnexion entre l'administration et les tiers payeurs) n'existent pas aujourd'hui, sauf pour certains revenus de remplacement spécifiques¹⁶². En outre, l'administration fiscale n'a pas connaissance aujourd'hui de la situation d'emploi des salariés : il faudrait pour cela qu'elle réceptionne et traite les déclarations uniques d'embauche (DUE) aujourd'hui communiquées aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). Enfin, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a indiqué en 2007 que cette option lui semblait insuffisamment protectrice des droits des salariés, marquant sa préférence pour une transmission du taux « *à l'initiative du contribuable, à partir d'un document officiel qu'il aurait reçu de l'administration* »¹⁶³ ;
 - l'approche *manuelle* qui en résulterait – une saisie manuelle de chacun des taux transmis par

¹⁶¹ Même si les taux des prélèvements sociaux à la source ne sont pas totalement uniformes et peuvent aussi faire intervenir des éléments de différenciation (cf. départements d'outre-mer ou zones franches urbaines par exemple).

¹⁶² Cf. le Centre national de transfert des données fiscales (CNTDF) utilisé pour communiquer à la caisse nationale d'assurance vieillesse les informations nominatives permettant à certains retraités de bénéficier de prestations. Le flux annuel de gestion est d'environ 700 000 personnes pour un total de 13 millions de retraités.

¹⁶³ R. Viricelle, C. Bébéar, F. Auvigne, *Rapport sur les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France* op. cit.

les salariés, y compris lorsque ceux-ci décident de modifier leurs taux en cours d'année – serait potentiellement lourde pour les services en charge de la paye, notamment dans les petites et moyennes entreprises.

- **le rapprochement entre les taux d'imposition et la situation administrative des salariés** : ce travail de rapprochement serait nécessaire compte tenu : i. de la rotation des salariés, particulièrement élevée dans certains cas (travailleurs intérimaires ou saisonniers) ; ii. de la diversité des situations de rémunération dans l'entreprise : par exemple, un salarié en congé maladie longue durée se voit appliquer une baisse de salaire compensée par une prise en charge de la sécurité sociale. Dans ce cas de figure, un système d'échanges d'informations avec les administrations sociales devra être mis en place ;
- **la déclaration à l'administration des opérations effectuées** : enfin, le tiers payeur devrait rendre compte à l'administration des prélèvements effectués :
 - dans le système actuel, deux supports de communication existent vis-à-vis des administrations sociales : le bordereau récapitulatif des cotisations (BRC), communiqué chaque mois ou chaque trimestre pour indiquer le montant global des prélèvements réalisés ; et la déclaration annuelle des salaires (DADS), envoyée une fois par an entre le 31 janvier et le 31 mars $n+1$, qui contient les informations nominatives de chaque salarié. Une contrainte *a minima* consisterait donc à demander aux entreprises de fournir les informations complémentaires relatives à l'impôt sur le revenu dans les BRC mensuels ou trimestriels (montant agrégé des sommes collectées) et dans les DADS annuelles (données individualisées) ;
 - à moyen terme, ces démarches pourraient être intégrées via la déclaration sociale nominative (DSN) qui serait établie chaque mois, sur une base nominative, en lieu et place de l'ensemble des déclarations actuelles. Toutefois, l'entrée

en vigueur définitive de la DSN n'est pas prévue avant au mieux 2016¹⁶⁴.

2 - Le chiffrage du surcoût et les modalités de compensation

L'évaluation précise des surcoûts que générerait la retenue à la source pour les tiers payeurs est malaisée : comme cela a été montré plus haut, ces surcoûts dépendent beaucoup des options choisies par ailleurs pour calculer ou recouvrer l'impôt (degré d'universalité du taux, fréquence des modulations en cours d'année, caractère automatique ou manuel de la saisie des taux dans les fichiers de paye...).

En 2007, le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables avait estimé la surcharge de travail pour les entreprises à « *une à trois heures de travail par bulletin de salaire* ». L'auteur du rapport d'alors avait toutefois estimé ce chiffrage « *un peu excessif* »¹⁶⁵.

Au niveau international, les données recueillies dans le cadre du présent exercice font apparaître des situations contrastées, les coûts estimés s'étalant de moins de 20 euros par an et par salarié pour les pays à structure d'imposition simple (Royaume-Uni, Danemark) à plus de 100 euros par an et par salarié pour les pays à structure plus complexe (Pays-Bas, Australie). En Allemagne, le surcoût des seules obligations déclaratives liées à la retenue à la source de l'impôt sur le revenu a été évalué à près de 10 euros par déclaration par an, soit un surcoût total de 230 millions d'euros par an pour les entreprises¹⁶⁶.

Dans ses travaux consacrés à la retenue à la source, la chaire de fiscalité de l'Université de Sherbrooke a quant à elle indiqué que les études conduites dans les pays pratiquant ce mode de recouvrement pour l'impôt sur le revenu évaluaient les « coûts de conformité » (*compliance costs*) supportés par les tiers payeurs entre 1,3 et 3,5 % des montants d'impôt collectés¹⁶⁷. A titre d'exemple, dans le cas français, cela aurait représenté une charge comprise entre 600 millions et 1,6 milliard d'euros pour l'impôt collecté en 2010. En tout état de cause, le surcoût de gestion imposé aux employeurs apparaît comme le principal motif d'insatisfaction exprimé contre la retenue à la source dans les autres pays : cinq des sept pays dans lesquels des critiques ont été identifiées

¹⁶⁴ Cf. article 30 de la proposition de loi n° 3706 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives.

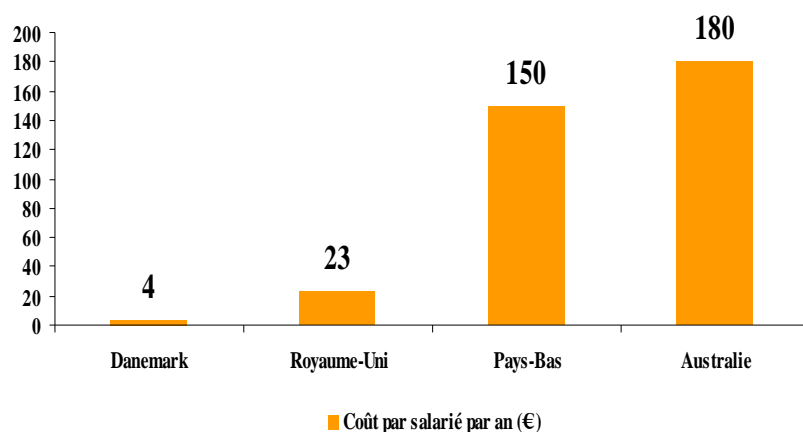
¹⁶⁵ Didier Migaud, *Le prélèvement à la source et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG op. cit.* p. 84.

¹⁶⁶ Cf. rapport particulier sur les comparaisons internationales.

¹⁶⁷ Cf. D. Boudreau et G. Larin, *Les retenues à la source et les acomptes provisionnels : des problèmes de couverture et d'équité op. cit.*

placent ce motif au premier rang (Pays-Bas, Allemagne, Espagne, Nouvelle-Zélande, Canada)¹⁶⁸.

Graphique n° 29 : Evaluation des surcoûts générés par la retenue à la source pour les employeurs (en € par salarié et par an)



Source : Rapport particulier sur les comparaisons internationales ; le chiffre indiqué pour les Pays-Bas résulte d'une moyenne, l'information communiquée étant un surcoût « compris entre 100 et 200 euros ».

Cependant, aucun des pays prélevant à la source l'impôt sur le revenu n'a mis en place un mécanisme de compensation des surcoûts pour les tiers payeurs : un tel mécanisme a existé en Espagne autrefois (versement d'une « prime de recouvrement » correspondant à un pour mille unités d'impôt versé) mais il a été abrogé en 1979 avec l'instauration de l'impôt dans sa forme moderne.

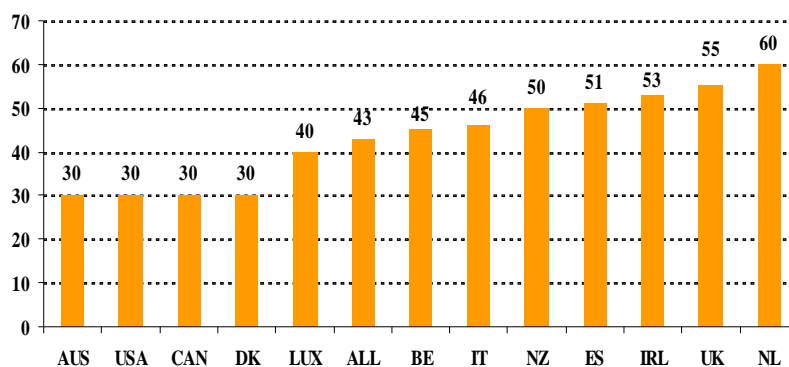
Les seules facilités accordées par l'administration sont :

- **i. des délais de trésorerie** : les entreprises tiers payeurs disposent d'un délai moyen compris entre 10 jours et un mois et demi pour reverser à l'administration l'impôt précompté sur les salaires, ce délai variant en général en fonction du montant d'impôt collecté (et donc de la taille de l'entreprise) ;
- **ii. des aides plus spécifiques** : dans la plupart des pays, l'administration accompagne indirectement les tiers payeurs en leur fournissant des outils d'aide à l'accomplissement de leurs démarches (portails informatiques, tables de calcul, guides, centres d'appel téléphonique ...), voire en leur livrant

¹⁶⁸ Cf. rapport particulier sur les comparaisons internationales.

gratuitement les logiciels de calcul de la retenue à la source (Royaume-Uni, Pays-Bas, Espagne, Australie).

Graphique n° 30 : Délai de trésorerie maximum accordé aux entreprises tiers payeurs pour le reversement des acomptes d'impôt à l'administration (en jours)



Source : Rapport particulier sur les comparaisons internationales ; pour les Etats-Unis, l'Australie et le Canada, le chiffre est une moyenne, le délai pouvant aller jusqu'au trimestre, voire à l'année (Etats-Unis).

C - En outre, la responsabilité juridique des tiers payeurs devra être clarifiée

Le tiers payeur étant chargé du prélèvement de l'impôt pour le compte du contribuable, c'est sur lui que repose la responsabilité de reverser le montant d'impôt attendu. Or, indépendamment des cas de fraude, un décalage peut survenir :

- soit du fait d'erreurs dans la transmission ou l'application du taux d'imposition du contribuable ;
- soit du fait de difficultés financières de l'entreprise, *a fortiori* en cas de dépôt de bilan.

La question se pose dès-lors de savoir jusqu'à quel point l'entreprise tiers payeur engage sa responsabilité, et quelles en sont les conséquences.

1 - Caractérisation des risques d'erreurs ou de défaut de paiement

La retenue à la source a pour effet de transférer les obligations liées au paiement de l'impôt du contribuable vers le tiers payeur. Or, tout comme le contribuable particulier, le tiers payeur, même de bonne foi, n'est pas toujours infallible. L'expérience issue des prélèvements sociaux à la source est à ce titre éclairante.

D'une part, les données relatives aux contrôles font apparaître un nombre élevé de redressements : jusqu'à 80 % des entreprises contrôlées en 2010. Or ces redressements sont dus en partie à des erreurs dans le calcul du taux d'imposition – et non pas à de la fraude – comme en atteste la part des redressements qui sont portés au crédit des entreprises (entre 20 et 35 % des redressements chaque année).

Tableau n°22 : Répartition des redressements par bénéficiaires depuis 2010 (en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010
Montant des redressements au crédit de l'URSSAF	610	535	458	781	806
Montant des redressements au crédit des entreprises tiers payeurs	159	247	252	214	170
Part des redressements en faveur des tiers payeurs	20,7 %	31,6 %	35,5 %	21,5 %	17,4 %

Source : Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

D'autre part, les données relatives au taux d'encaissement spontané montrent que celui-ci est sensible à la conjoncture économique : il a baissé en 2009 et 2011, dans des proportions certes limitées en valeur absolue, mais équivalentes à la progression des années de croissance. Le reversement des acomptes d'impôt à l'administration est en effet rendu plus délicat pour les entreprises qui connaissent des difficultés de trésorerie.

Tableau n°23 : Évolution du taux d'encaissement spontané des prélèvements sociaux à la source depuis 2005, en %

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Taux d'encaissement spontané (total secteur privé)	95,09 %	95,12 %	95,26 %	96,22 %	95,76 %	96,32 %	96,25 %
Evolution sur un an		0,03%	0,15%	1,01%	-0,48%	0,58%	-0,07%

Source : Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

Ainsi, comme les contribuables particuliers, les entreprises tiers payeurs sont exposées au risque d'erreur, voire d'insolvabilité en cas de difficulté financière. L'impôt restant dû par les contribuables particuliers, il en résulte une interrogation sur la répartition des responsabilités entre ces deux acteurs.

2 - Responsabilité juridique

En matière sociale, le prélèvement à la source a pour effet de transférer sur l'employeur la responsabilité du recouvrement de l'impôt : c'est sur lui que repose l'obligation de vérifier la conformité des sommes précomptées au montant final d'impôt reversé à l'administration¹⁶⁹, et la rétention délibérée des sommes précomptées sur les salaires constitue, s'agissant des cotisations salariales¹⁷⁰, une infraction pénale même en cas de paiement partiel¹⁷¹.

Cependant, en cas de procédure collective (redressement ou liquidation judiciaire), le paiement à l'administration des créances nées avant le jugement d'ouverture est suspendu¹⁷². Si un paiement partiel est possible, les cotisations salariales bénéficient d'une imputation prioritaire. Si l'entreprise est insolvable, les cotisations salariales dues et non payées par l'entreprise sont couvertes par l'association de garantie des salaires (AGS)¹⁷³ : ainsi, l'administration ne se retourne pas contre les salariés.

Dans le cas d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu, le principe de la responsabilité du tiers payeur devrait être repris ; mais il devrait être adapté pour tenir compte des trois types de situation possibles conduisant à un décalage entre le montant d'impôt attendu par l'administration et le montant effectivement versé par le tiers payeur :

- **i. le décalage du fait du tiers payeur** : la responsabilité du tiers payeur serait entière et exclusive, *a fortiori* en cas de fraude ;
- **ii. le décalage du fait du contribuable** : elle pourrait survenir dans l'hypothèse où c'est le contribuable qui fournirait son taux moyen d'imposition au tiers payeur (*cf.* 1 du B ci-dessus). Dans ce cas de figure, ce serait au contribuable d'endosser la responsabilité du décalage et de régulariser sa situation directement auprès de l'administration, par exemple lors de la régularisation de septembre $n+1$;

¹⁶⁹ *Cf.* Cass. Soc. 26 et 27 septembre 1990.

¹⁷⁰ Des règles de priorité sont en effet établies en faveur des cotisations salariales, leur paiement conditionnant l'ouverture de droits sociaux aux salariés ; *cf.* rapport particulier sur les prélèvements sociaux à la source.

¹⁷¹ *Cf.* articles L et R. 244-3 du code de la sécurité sociale.

¹⁷² *Cf.* article L. 622-7 du code de commerce et Cass. Crim. 24 janvier 2006.

¹⁷³ *Cf.* dernier alinéa de l'article L. 3253-8 et article L. 3253-21 du code du travail.

- **iii. le décalage du fait de l'insolvabilité du tiers payeur** : des délais de paiement pourraient être accordés aux tiers payeurs sous certaines conditions, sur le modèle de ce qui est proposé aujourd'hui pour les tiers payeurs des prélèvements à la source en matière sociale ou pour les redevables de l'impôt sur le revenu en matière fiscale. En cas de procédure collective, un système comparable à celui de l'Association de garantie des salaires pourrait être envisagé, même s'il se justifierait moins que pour le défaut de paiement des cotisations sociales salariales¹⁷⁴.

La répartition globale des responsabilités qui naîtrait d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu fait l'objet d'un développement spécifique au IV ci-après.

II - Comment protéger la confidentialité des informations transmises par le contribuable au tiers payeur ?

A - La protection de la confidentialité des informations fiscales du contribuable est une préoccupation majeure qui ferait l'objet d'un contrôle strict en droit interne

1 - L'enjeu de la confidentialité des informations fiscales

La retenue à la source reposant sur le principe d'un prélèvement *par un tiers* de l'impôt dû par le contribuable particulier, ce tiers doit recueillir les informations nécessaires au calcul et au recouvrement de l'impôt.

Or ces informations sont potentiellement nombreuses et sensibles s'agissant d'un impôt personnalisé comme l'impôt sur le revenu : outre le revenu auquel est appliqué la retenue à la source, le calcul du taux d'imposition nécessite en effet de connaître les autres revenus perçus par le contribuable et sa situation de famille – et donc, par exemple, les revenus de son conjoint.

Le risque posé par la divulgation de telles informations prend une résonance particulière du fait que les deux tiers des redevables de l'impôt

¹⁷⁴ Car le paiement de celles-ci conditionne l'ouverture des droits sociaux aux salariés ; en revanche, un prélèvement fiscal comme l'impôt sur le revenu obéit au principe de non affectation : son produit ne conditionne pas l'ouverture de droits aux contribuables.

sur le revenu perçoivent principalement ou exclusivement des revenus salariaux et que, en conséquence, le tiers payeur le plus vraisemblable pour ces redevables serait leur propre employeur¹⁷⁵. Les organisations syndicales rencontrées dans le cadre du présent exercice ont exprimé leur préoccupation quant au risque que l'employeur utilise ces nouvelles informations pour orienter sa politique salariale ou managériale, par exemple en évinçant en priorité les salariés percevant d'autres revenus que leur seul salaire – ou mariés à un conjoint percevant également un salaire – dans le cadre d'un plan social.

Or le problème se poserait dans des termes voisins avec l'hypothèse d'un tiers payeur bancaire : les nouvelles informations communiquées à celui-ci pourraient le conduire à refuser un prêt à son client ou à réviser ses conditions de tarification, par exemple.

Il existe donc un enjeu majeur de sécurisation des informations fiscales transmises aux tiers payeurs. C'est une condition clef de la protection des contribuables.

2 - Les choix possibles et leur pertinence compte tenu du cadre français

Le risque d'atteinte à la confidentialité des données du contribuable dépend du nombre d'informations auxquelles le tiers payeur peut avoir accès *distinctement*.

Ce nombre dépend lui-même de trois facteurs :

- **i. le nombre d'informations prises en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu** : plus un impôt est complexe et intègre un nombre élevé de paramètres liés à la situation personnelle du contribuable, plus il fait courir un risque de divulgation d'informations confidentielles en cas de retenue à la source. En ce sens, l'impôt sur le revenu français fait *intrinsèquement* courir plus de risques que l'impôt sur le revenu britannique et danois qui ne prennent en compte qu'un nombre limité de paramètres¹⁷⁶ ;
- **ii. la part de ces informations qui sont traitées dès le stade de la retenue à la source** : même si le calcul de l'impôt tient compte d'un nombre élevé de paramètres, ceux-ci ne sont pas nécessairement intégrés dès le calcul du taux appliqué sur les

¹⁷⁵ Cf. chapitres I et II ci-dessus.

¹⁷⁶ Cf. A du chapitre III de la première partie : pas de prise en compte de la situation conjugale du salarié, nombre limité de dépenses fiscales ...

revenus mensuels : tout ou partie des informations à caractère personnel du contribuable peuvent n'être intégrées qu'au stade de la régularisation du solde, en $n+1$, dans le cadre du face à face classique entre le contribuable et l'administration.

- c'est le cas par exemple des informations sur le nombre d'enfants à charge du contribuable, qui ne sont prises en compte qu'au moment de la régularisation de $n+1$ aux Pays-Bas, en Australie, au Luxembourg ou encore aux Etats-Unis¹⁷⁷ ; c'est également le cas pour la majorité ou la totalité des dépenses fiscales utilisées par le contribuable pour cinq pays sur les dix où elles représentent un volume significatif (Pays-Bas, Espagne, Australie, Belgique, Etats-Unis)¹⁷⁸ ;
 - or, le renvoi de certaines informations au stade de la régularisation réduit d'autant la part de celles-ci qui doivent être communiquées au tiers payeur. Aux Pays-Bas par exemple, le tiers payeur n'a pas connaissance de la situation familiale du contribuable, ni des dépenses fiscales auxquelles il recourt, alors que ces informations sont prises en compte dans le calcul final de l'impôt en $n+1$. Il n'a pas non plus connaissance des autres revenus éventuellement perçus par le contribuable, ceux-ci étant exclus du barème de l'impôt sur le revenu. Ce système est à l'évidence plus protecteur pour le salarié que celui dans lequel l'ensemble de ces informations seraient communiquées au tiers payeur ;
 - toutefois, le renvoi du traitement des informations au stade de la régularisation a pour contrepartie une plus faible synchronisation de l'impôt à la situation du contribuable : l'impôt ne s'ajuste qu'avec retard aux changements de situation, limitant « l'effet taux » qui peut être attendu de la retenue à la source.
- **iii. parmi ces informations, la part de celles qui sont communiquées séparément à l'employeur en vue d'effectuer**

¹⁷⁷ Cf. rapport particulier sur les comparaisons internationales.

¹⁷⁸ S'agissant des revenus autres que salariaux, le choix réalisé dans certains pays (par exemple les Pays-Bas ou les Etats-Unis) consiste à les exclure du calcul de l'impôt à la source et à les imposer séparément (modèle du prélèvement forfaitaire libératoire ou du paiement sur acomptes pour les indépendants). Ce choix revient à limiter le nombre d'informations prises en compte dans le calcul de l'impôt à la source (cf. puce précédente).

le calcul de l'impôt : enfin, même si des informations multiples sont prises en compte dès le calcul du taux de retenue à la source, elles peuvent être plus ou moins protégées suivant que le tiers payeur les reçoit séparément ou qu'il n'en connaît que la synthèse. Au Canada par exemple, le salarié doit communiquer à son employeur les éléments sur le salaire de son conjoint, sur ses enfants à charge et sur la plupart des dépenses fiscales auxquelles il recourt s'il veut bénéficier des crédits d'impôt correspondants. *A contrario*, dans le système irlandais, toutes ces informations sont communiquées à l'administration seulement, qui ne transmet qu'un taux synthétique aux tiers payeurs.

Dans le cas français, compte tenu d'une part du nombre élevé d'informations prises en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu, et d'autre part de l'intérêt de traiter ces informations dès le stade de la retenue à la source afin de maximiser ses effets positifs pour le contribuable¹⁷⁹, un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu présenterait par construction un degré de risque élevé en matière de divulgation d'informations aux tiers payeurs : c'est seulement au stade du troisième des facteurs présentés ci-dessus que la confidentialité pourrait être assurée.

Ce constat plaide en faveur de l'option consistant à confier l'intégralité du calcul de l'impôt à l'administration, celle-ci ne communiquant au tiers payeur qu'un taux synthétique (modèle irlandais). C'est d'ailleurs le modèle qui était privilégié par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en 2007 : « *Il conviendrait de privilégier la solution dans laquelle le tiers payeur ne dispose que d'un taux d'imposition mensuel applicable [...] – une simple donnée agrégée qui pourra tenir compte de l'ensemble des critères à prendre en compte – et non de tout ou partie des renseignements individuels nécessaires à son calcul* »¹⁸⁰. Cette option présente en outre l'avantage de limiter la charge de gestion pour le tiers payeur par rapport à un système où il aurait à procéder lui-même au calcul du taux d'imposition pour chaque contribuable (cf. B du I ci-dessus).

En tout état de cause, l'option choisie, quelle qu'elle soit, devrait être assortie de garanties rigoureuses fixées par la loi, notamment :

¹⁷⁹ Cf. II du chapitre III de la première partie.

¹⁸⁰ Contribution du Président Alex Türk, citée dans le rapport de Didier Migaud *op. cit.* page 77.

- une délimitation stricte du champ de l'autorisation donnée au tiers payeur pour utiliser les données confidentielles¹⁸¹ ;
- un assujettissement du tiers payeur au secret professionnel¹⁸² ;
- un régime de sanctions du tiers payeur en cas de manquement aux obligations présentées ci-dessus¹⁸³.

B - Le recours au taux moyen d'imposition assorti d'une option pour le taux standard pourrait répondre en partie à cette préoccupation

1 - Le taux synthétique et ses limites

Le taux synthétique apparaissant *plus protecteur* pour le contribuable que le calcul de l'impôt par le tiers payeur, il reste à savoir s'il s'agit d'un outil *suffisamment protecteur* en valeur absolue.

Afin de répondre à cette question, il a été procédé à la modélisation d'un cas type : dans quelle mesure un employeur qui ne disposerait que des taux synthétiques communiqués par l'administration, et qui souhaiterait reconstituer sur cette base des éléments d'information relatifs à ses salariés, pourrait y parvenir¹⁸⁴.

Les hypothèses suivantes ont été retenues :

- l'employeur dispose, pour chacun de ses salariés, de deux taux :
 - o **i. le taux moyen d'imposition (TMI)** qui lui a été communiqué par l'administration et qui a été calculé en rapportant l'impôt *n-1* aux revenus perçus en *n-1*. Le TMI intègre tous les éléments de personnalisation de la situation du contribuable : ensemble des revenus perçus, situation de famille, recours aux dépenses fiscales ...¹⁸⁵. Le TMI représente donc le taux « réel » d'imposition du salarié ;

¹⁸¹ Cette exigence découle du droit constitutionnel au respect de la vie privée ; cf. par exemple Conseil constitutionnel, décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998.

¹⁸² Cf. article L. 103 du livre des procédures fiscales.

¹⁸³ Cf. par exemple les peines prévues à l'article 226-13 du code pénal applicables aux professionnels de l'action sociale dans le cadre des communications d'informations à des tiers.

¹⁸⁴ Les développements qui suivent empruntent largement aux travaux réalisés par la direction générale du Trésor pour le compte du présent exercice.

¹⁸⁵ Seule la prime pour l'emploi (PPE) n'est pas intégrée ici, son inclusion dans la retenue à la source risquant d'entraîner des difficultés.

- **ii. le taux moyen de référence (TMR)** qui représente le taux d'imposition qui serait dû en principe par le contribuable si l'on appliquait le barème progressif à son seul revenu salarial, sans autre élément de personnalisation¹⁸⁶.
- le seul cas problématique pour le salarié est celui où son TMI est supérieur à son TMR.
 - en effet, si le taux d'imposition réel du contribuable (TMI) est inférieur à son taux théorique (TMR), c'est qu'un ou plusieurs facteurs viennent réduire son revenu imposable ou son montant d'impôt final : l'application du quotient conjugal si son conjoint perçoit des revenus plus faibles que lui ; l'application du quotient familial si le foyer a par ailleurs des enfants à charge ; ou encore l'utilisation de dépenses fiscales. Compte tenu de la diversité de ces facteurs possibles, l'employeur n'est pas en mesure d'identifier si le contribuable perçoit d'autres revenus que son seul salaire ;
 - en revanche, si le TMI du salarié est supérieur à son TMR, l'employeur dispose d'une indication sur la « richesse » du foyer de son salarié : le salarié est soit marié/pacsé à une personne dont les revenus d'activité sont bien supérieurs, soit il possède d'autres sources de revenus (revenus du patrimoine par exemple).

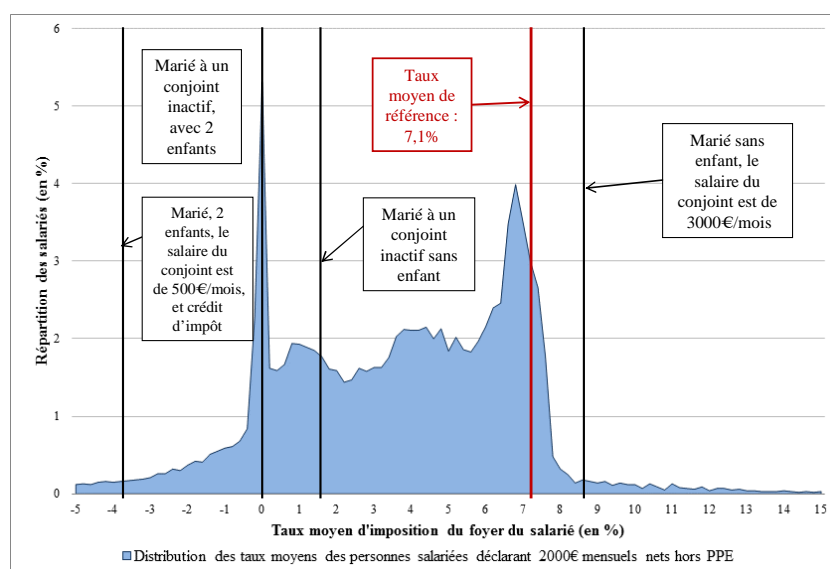
Les simulations, réalisées à partir des données de l'échantillon « lourd » de la direction générale des finances publiques¹⁸⁷, font apparaître les conclusions suivantes :

¹⁸⁶ Le contribuable est considéré comme célibataire sans enfants, ne percevant pas d'autre revenu que son salaire et ne recourant pas à des dépenses fiscales.

¹⁸⁷ 500 000 déclarations fiscales (sur 36 millions) relatives aux revenus 2009 imposés en 2010.

- **i. la forte dispersion des taux pour un salaire donné laisse *a priori* penser que le taux moyen d'imposition protège correctement la confidentialité des informations du contribuable.** Dans le graphique ci-dessous, on constate que les salariés percevant un même salaire net de 2 000 euros par mois, auquel correspond un TMR de 7,1 %, sont en réalité assujettis à une grande diversité de taux réels d'imposition allant de 0 % (et même moins pour les contribuables bénéficiant de crédits d'impôt) à près de 15 %. Ainsi, la lecture des seuls TMI communiqués par l'administration ne fournit pas d'information sur la richesse réelle du salarié.

Graphique n° 31 : Dispersion des taux moyens d'imposition des contribuables percevant un salaire net de 2 000 euros par mois en 2010

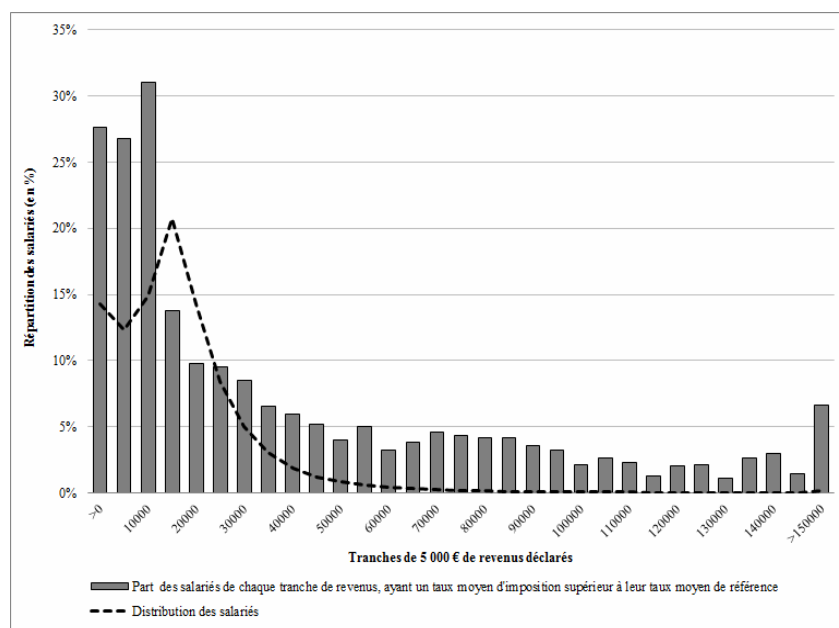


Source : Direction générale du Trésor.

- **ii. la majorité des contribuables sont protégés par un TMI inférieur au taux de référence.** En effet, en 2010, plus de 82 % des salariés avaient un taux moyen d'imposition inférieur à leur taux de « référence ». Pour ces contribuables, la transmission du TMI à l'employeur ne divulguerait pas d'information significative sur leurs revenus ;
- **iii. en revanche, la situation des 18 % de contribuables restants est problématique.** *A contrario*, 18 % des contribuables ont un taux réel d'imposition supérieur à leur taux de référence et, de ce fait, révèlent nécessairement qu'ils

perçoivent d'autres revenus que leur seul salaire (soit par le biais de leur conjoint, soit parce qu'ils ont d'autres sources de revenu). Cette situation est doublement problématique : d'une part, 18 % représente une part significative qu'il n'est pas possible d'ignorer ; d'autre part, ces contribuables sont principalement situés dans les premières tranches de salaires : il s'agit des salariés percevant des revenus modestes et pour lesquels on peut supposer que le taux d'imposition plus élevé provient du revenu du conjoint, cette catégorie de la population étant peu susceptible de percevoir des revenus du capital ou des revenus professionnels en plus de ses revenus salariaux.

Graphique n°32 : Part des salariés ayant un taux moyen d'imposition (TMI) supérieur à leur taux d'imposition de référence (TMR), par tranches de 5 000 euros de revenus déclarés (en 2010)



Source : Direction générale du Trésor.

Ainsi, il apparaît que le taux moyen d'imposition n'est pas une solution suffisamment protectrice de la confidentialité des informations des contribuables. Pour près de 20 % des salariés, notamment les plus modestes, il permet à l'employeur d'identifier facilement l'existence de revenus complémentaires des salariés (entre 25 et 30 % des salariés sont concernés pour chacune des trois premières tranches de salaires). De plus, même pour les autres salariés, la protection des informations permise par le taux moyen d'imposition peut être

discutée à partir du moment où certains des paramètres constitutifs du taux moyen sont généralement connus par ailleurs de l'employeur, notamment dans les petites et moyennes entreprises¹⁸⁸.

S'il était décidé de mettre en œuvre la retenue à la source de l'impôt sur le revenu par application du taux moyen d'imposition, il serait donc nécessaire de prévoir un dispositif complémentaire afin de corriger les limites de cette solution.

2 - L'option pour un taux alternatif

Pour mieux protéger la confidentialité de leurs données, il pourrait être proposé aux contribuables qui le souhaitent de communiquer à leur tiers payeur un taux alternatif à leur taux moyen d'imposition.

Ce taux alternatif pourrait emprunter deux formes :

- **i. le taux moyen de référence (TMR)** : le contribuable opérerait pour le taux « standard » correspondant à l'application du barème progressif à son seul revenu salarial, en dehors de tout autre élément de personnalisation (pas de prise en compte des autres revenus, pas de prise en compte de la situation conjugale ou familiale ...). Ce taux serait assurément très protecteur pour les contribuables, notamment ceux dont le taux effectif est supérieur au TMR (*cf.* point 1 ci-dessus). Toutefois, il obligerait les contribuables à procéder à de lourdes régularisations en $n+1$, l'intégration de tous les éléments de personnalisation étant renvoyée à cette étape. En outre, il ferait courir un risque pour les finances publiques, cette option ayant vocation à être utilisée par les contribuables dont le TMI est supérieur au TMR et qui seraient donc gagnants financièrement à opter pour le TMR ;
- **ii. le TMI individualisé** : pour les contribuables mariés ou pacsés, cette option reviendrait à décomposer le taux moyen du foyer en deux taux établis sur la base des revenus de chacun, les éventuels revenus complémentaires communs aux deux membres du foyer (par exemple les revenus fonciers) étant répartis selon une clef à définir (50/50 ou au prorata du salaire de chacun par exemple). Ainsi, pour un foyer percevant un revenu annuel de 60 000 euros à raison de 40 000 euros pour le conjoint A et 20 000 euros pour le conjoint B, le TMI annuel actuel (par exemple 10 %, soit un montant annuel d'impôt de 6 000 euros) serait décomposé en un taux de 5 % sur le salaire

¹⁸⁸ Par exemple, les éléments sur la situation de famille sont communiqués par les salariés aux comités d'entreprise ou au moment de l'organisation de l'arbre de Noël.

de B et, en contrepartie, un taux de 12,5 % sur le salaire de A. Cette option serait également protectrice pour les contribuables, notamment pour ceux dont le TMI est supérieur au TMR en raison des revenus du conjoint, soit *a priori* le cas de figure majoritaire pour les contribuables des premières tranches de salaire (cf. point 1 ci-dessus). Plus souple pour les contribuables, elle serait en outre plus sécurisante pour les finances publiques, le montant d'impôt dû en *n* au titre des revenus *n* étant toujours collecté au cours de *n*. En revanche, elle n'apporterait pas de solution pour les contribuables qui ne sont pas mariés ou pacsés, ou qui perçoivent des salaires équivalents au sein du couple, et dont le TMI élevé provient de revenus annexes extra-salariaux (revenus du capital ...).

En tout état de cause, l'option pour le taux alternatif devrait faire l'objet d'un contrôle étroit par l'administration fiscale pour éviter les abus. En outre, elle se traduirait inévitablement par des régularisations plus importantes en *n+1* (notamment avec l'option pour le TMR) et par une surcharge de travail des tiers payeurs (adaptations plus fréquentes du taux de retenue à la source sur les logiciels de paye et des formulaires déclaratifs).

Un choix de priorité doit donc être réalisé entre la protection de la confidentialité des informations des contribuables d'une part (au prix d'une moindre synchronisation de l'impôt aux revenus et d'une surcharge de travail plus importante pour les administrations et pour les tiers payeurs) et la simplicité de gestion ou l'ajustement du taux d'imposition en temps réel d'autre part.

III - Quel réseau de recouvrement choisir ?

Une fois que l'impôt a été précompté par le tiers payeur, il doit être reversé à l'administration. Or la question peut être posée de savoir quelle administration serait la plus pertinente pour recouvrer les acomptes d'impôt. En effet :

- si l'on s'inscrit dans la continuité de la gestion de l'impôt sur le revenu, l'administration de recouvrement des acomptes du prélèvement à la source serait naturellement l'administration fiscale, unifiée depuis 2007 sous le nom de direction générale des finances publiques (DGFIP) ;
- toutefois, une autre administration a acquis une expérience du recouvrement de prélèvements à la source sur les revenus des

particuliers : le réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), chargé du recouvrement des cotisations sociales salariales et patronales et de la contribution sociale généralisée.

Les développements qui suivent éclairent les termes du choix qui pourrait être fait entre les deux options possibles.

A - Le choix qui se pose est entre un recouvrement confié exclusivement à la DGFIP, d'une part, et un recouvrement partagé entre la DGFIP et les URSSAF, d'autre part

Contrairement à une opinion souvent avancée, la retenue à la source de l'impôt sur le revenu ne conduit pas à devoir « choisir » entre l'administration fiscale et le réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

En effet, il n'a jamais été question de retirer à l'administration fiscale le traitement des principales étapes de la gestion de l'impôt sur le revenu, même prélevé à la source :

- la gestion courante des 20 millions de foyers imposables, le recouplement de l'ensemble des informations les concernant et le calcul de leur impôt annuel sont des opérations complexes, nécessitant des ressources humaines importantes et des outils informatiques spécifiques dont seule l'administration fiscale dispose aujourd'hui. Ainsi, le service d'accueil des contribuables, le traitement des déclarations et l'émission des avis d'imposition resteraient en tout état de cause du ressort de la direction générale des finances publiques ;
- de même, le contrôle du recouvrement de l'impôt contribuable par contribuable, l'identification des anomalies et l'engagement des poursuites contre les tiers payeurs défaillants resteraient confiés à la direction générale des finances publiques, car ces opérations nécessitent de connaître l'assiette de l'impôt : seule l'administration ayant calculé l'impôt, c'est-à-dire la DGFIP (cf. point précédent) disposerait de tous les éléments nécessaires à cette fin ;
- enfin, la mission de contrôle fiscal resterait elle aussi intégralement du ressort de la direction générale des finances publiques.

En réalité, le choix qui se pose porte uniquement sur *l'encaissement des précomptes versés par les tiers payeurs* :

- **i. soit cette opération serait également confiée à la DGFIP** : les tiers payeurs verseraient l'impôt collecté sur les salaires à la direction générale des finances publiques, selon un schéma à définir ;
- **ii. soit cette opération serait confiée au réseau des URSSAF**, sur le modèle de l'encaissement des cotisations sociales ou de la contribution sociale généralisée. Les URSSAF se contenteraient de percevoir le produit de l'impôt, pour le retransmettre aussitôt à la direction générale des finances publiques qui resterait en charge du contrôle du recouvrement et des opérations de recouvrement contentieuses.

L'enjeu de la question doit donc être relativisé et ramené à de justes proportions.

B - En l'absence d'élément technique permettant de départager ces deux options, le choix devra être réalisé sur d'autres bases

1 - Les deux options sont techniquement envisageables

En premier lieu, aucune contrainte juridique n'interdit de recourir à l'une ou l'autre des options. En particulier, la circonstance que les URSSAF sont des personnes morales de droit privé ne les empêche nullement de procéder au recouvrement d'un impôt, à partir du moment où elles agissent sous l'autorité ou pour le compte de l'Etat¹⁸⁹.

De fait, les URSSAF sont déjà investies de toutes les prérogatives de puissance publique nécessaires au recouvrement de l'impôt. Elles sont habilitées à réaliser tout contrôle nécessaire sur les tiers payeurs¹⁹⁰. De plus :

- **i. elles peuvent recourir à différents moyens de recouvrement forcé en cas d'incident de paiement**, comme la contrainte¹⁹¹, qui correspond au commandement à payer de l'administration fiscale. La contrainte peut être suivie de mesures d'exécution forcée comme les oppositions à tiers détenteur (OTD) qui correspondent aux avis à tiers détenteur

¹⁸⁹ Cf. Conseil constitutionnel, décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990.

¹⁹⁰ Cf. article L. 136-5 du code de la sécurité sociale.

¹⁹¹ Cf. articles L. 244-9 et R. 133-3 à R. 133-7 du code de la sécurité sociale.

(ATD) de l'administration fiscale, ou comme les hypothèques légales ;

- **ii. elles peuvent engager des poursuites pénales** contre les cotisants qui ne se sont pas conformés aux prescriptions de la législation sociale¹⁹², selon des modalités proches de l'administration fiscale¹⁹³ ;
- **iii. leurs créances bénéficient de deux sûretés supplémentaires** : un privilège général sur les biens meubles et un privilège général sur les biens immeubles¹⁹⁴, qui, pour ce dernier, est transformé en hypothèque légale.

Ainsi, aucune limite technique ne conduit à rejeter *a priori* l'option d'un précompte par les URSSAF. Les deux options sont donc également recevables.

2 - Aucun élément objectif ne permet de privilégier l'une des options

En sens contraire, aucune donnée objective ne permet de conclure de façon décisive à la supériorité de l'une ou l'autre des deux options quant à la performance du recouvrement :

- **i. s'agissant de l'efficacité du recouvrement**, les deux réseaux (DGFIP et URSSAF) affichent d'ores et déjà des performances voisines de l'ordre de 99,5 % de taux de recouvrement au terme de la période de recouvrement (31 mars *n+1* pour les URSSAF ; 31 décembre *n+1* pour la DGFIP ; cf. II du chapitre IV de la première partie ci-dessus). La performance des URSSAF est certes plus élevée à l'échéance (plus de 99 % de taux de recouvrement contre environ 94 % à la DGFIP), mais cela tient davantage aux modalités de recouvrement des prélèvements collectés respectivement par les deux organismes (les prélèvements à la source confiés aux URSSAF permettant de faire l'économie de la phase amiable ; cf. *ibidem*) qu'à des différences de performances ;
- **ii. s'agissant de l'efficience du recouvrement**, la comparaison des taux d'intervention des deux réseaux (le « coût de gestion » de l'impôt) est peu conclusive en raison des différences de nature entre les prélèvements collectés ; en tout état de cause, la

¹⁹² Cf. article L. 244-1 du code de la sécurité sociale.

¹⁹³ Cf. articles L. 229 et L. 231 du livre des procédures fiscales.

¹⁹⁴ Cf. article L. 243-4 du code de la sécurité sociale.

faiblesse des économies de gestion à attendre d'une retenue à la source côté DGFIP laisse supposer que les différences d'efficience entre les deux réseaux ne sont pas significatives (cf. III du chapitre IV de la première partie) ;

- **iii. s'agissant du coût d'adaptation à un système de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu :**

- le réseau des URSSAF a l'avantage de disposer d'ores et déjà d'un support d'échange mensuel (le bordereau récapitulatif des cotisations ou BRC) et annuel (la déclaration annuelle des salaires, ou DADS) avec les employeurs tiers payeurs pour des prélèvements assis sur les salaires. Ces supports devraient être adaptés dans le cas d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu car l'assiette de ce dernier (le revenu imposable, donc le salaire net s'agissant des rémunérations versées par l'employeur) est différente de celle des prélèvements sociaux (les rémunérations brutes ; cf. chapitre II de la première partie). Il s'agirait d'une actualisation d'ampleur limitée¹⁹⁵ ;
- *a contrario*, si la DGFIP entretient également déjà des échanges mensuels avec la plupart des entreprises, ces échanges portent sur des impositions de nature différente, qui ne sont pas assises sur les rémunérations individuelles (il s'agit par exemple de la TVA ou de prélèvements sur la masse salariale). La DGFIP devrait donc procéder à une adaptation de ses supports déclaratifs et des systèmes d'information permettant de les traiter¹⁹⁶. Toutefois, il n'apparaît pas que ces adaptations supplémentaires à prévoir dans la sphère fiscale entraînent des surcoûts rédhibitoires.

Ainsi, aucun élément objectif ne fait apparaître une supériorité manifeste de l'option en faveur d'un recouvrement confié intégralement à la DGFIP, ou de celle en faveur d'un recouvrement partagé entre la DGFIP et les URSSAF.

¹⁹⁵ D'autant plus que les supports actuels prennent déjà en compte des assiettes différentes, par exemple entre les cotisations plafonnées, déplafonnées, la CSG sur revenus salariaux ou encore les versements transport.

¹⁹⁶ En outre, du point de vue des entreprises, ce changement se traduirait par la création d'un nouveau support déclaratif destiné à la DGFIP et complémentaire de celui émis en destination des URSSAF.

En réalité, le choix entre les deux options est davantage de nature politique, et dépend notamment du caractère symbolique qui serait accordé au fait qu'un prélèvement régalien comme l'impôt sur le revenu soit prélevé ou pas par l'administration fiscale.

IV - Comment répartir les responsabilités entre le contribuable, le tiers payeur et l'administration ?

L'introduction d'un tiers dans le processus de collecte de l'impôt élargit les sources possibles d'inadéquation entre l'impôt théoriquement dû et l'impôt effectivement collecté. En effet, le tiers payeur peut être à l'origine de dysfonctionnements dans la collecte de l'impôt, par exemple s'il n'applique pas correctement le taux transmis par l'administration ou s'il ne reverse pas à celle-ci le montant d'impôt attendu.

Il convient donc d'identifier la chaîne de responsabilités et les conséquences contentieuses qui pourraient en découler si l'impôt sur le revenu était prélevé à la source. Dans les faits, trois ensembles peuvent être distingués :

- i. les contentieux classiques de l'assiette de l'impôt ;
- ii. les contentieux matériels portant spécifiquement sur le calcul du taux de retenue à la source ;
- iii. les contentieux sur le recouvrement de l'impôt.

A - Le contentieux classique de l'assiette de l'impôt resterait *a priori* inchangé avec une retenue à la source de l'impôt sur le revenu

La retenue à la source étant une modalité de *recouvrement* de l'impôt, elle ne changerait *a priori* rien aux éléments constitutifs du calcul de l'impôt (*cf.* par exemple A du chapitre I ci-dessus).

Ainsi, en cas de désaccord entre le contribuable et l'administration sur le montant d'impôt dû (au regard des revenus perçus par le contribuable, de son éligibilité à certaines dépenses fiscales ...), le contentieux qui en naîtrait :

- **i. ne concernerait que le contribuable et l'administration**, le tiers payeur n'intervenant pas dans le calcul de l'impôt et n'ayant pas compétence pour se prononcer en opportunité sur le

montant d'impôt dû par le contribuable. Les voies de recours resteraient donc les mêmes qu'aujourd'hui¹⁹⁷ ;

- **ii. resterait du ressort du juge administratif** : en vertu d'une longue tradition juridique, le contentieux de l'assiette et du recouvrement des contributions directes relève des juridictions administratives¹⁹⁸. Comme l'établissement de l'assiette de l'impôt resterait du ressort de l'administration fiscale (direction générale des finances publiques), quel que soit le réseau choisi par ailleurs pour collecter l'impôt (*cf.* ci-après), les règles de contentieux ne seraient en rien altérées par rapport à la situation actuelle.

Par conséquent, un contribuable contestant les éléments retenus par l'administration pour calculer le montant définitif de son impôt (indiqué dans l'avis d'imposition) pourrait former un contentieux dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui.

B - Le préjudice né du calcul erroné du taux de retenue à la source devrait en revanche faire l'objet d'une prise en compte spécifique

Dans le système actuel, l'impôt est mis en recouvrement *après* que son montant définitif a été calculé : les revenus de n ne sont imposés qu'en $n+1$, le calcul de l'impôt intervenant lui-même au cours de l'année $n+1$.

Si, jusqu'au mois de septembre de l'année $n+1$, les premiers acomptes versés au titre des revenus de n sont estimés à partir des revenus perçus en $n-1$, l'émission de l'avis d'imposition en septembre $n+1$ permet de connaître le montant final d'impôt dû au titre des revenus perçus en n et d'ajuster en conséquence les derniers acomptes mensuels ou le solde payés en $n+1$.

Ainsi, le seul contentieux possible en matière d'assiette porte sur les éléments retenus par l'administration pour calculer l'impôt, par exemple la prise en compte de certaines exonérations. Ce contentieux est traité par voie administrative puis juridictionnelle et resterait ouvert dans les mêmes termes avec une retenue à la source (*cf.* A ci-dessus).

¹⁹⁷ Seule changerait éventuellement la date à partir de laquelle s'ouvre le délai de recours contentieux : il s'agirait *a priori*, comme aujourd'hui, du moment où le montant définitif de l'impôt est calculé, c'est-à-dire la date d'émission de l'avis d'imposition (été $n+1$). Toutefois, il est possible d'envisager une date plus précoce.

¹⁹⁸ *Cf.* Tribunal des conflits, 10 juillet 1956, Société Bourgogne Bois et Conseil constitutionnel, décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987.

Avec le prélèvement à la source, en revanche, l'impôt serait mis en recouvrement *en même temps* que son calcul, c'est-à-dire en réalité *avant* que son montant final ait été calculé (*cf.* III du chapitre I ci-dessus) : le taux de prélèvement mensuel serait donc une *estimation* du taux d'imposition réel du contribuable. Or, indépendamment du préjudice qui pourrait naître d'un calcul erroné de ce dernier (qui fait l'objet du contentieux décrit au A ci-dessus), un préjudice pourrait également apparaître du fait de sa mauvaise *traduction par le taux de retenue à la source mensuelle* appliqué par le tiers payeur. Une telle situation pourrait apparaître avec la possibilité ouverte au contribuable ou à l'administration de moduler le taux de retenue à la source en cours d'année, ou encore du fait d'erreurs dans la transmission du taux d'imposition à appliquer aux revenus du contribuable (transmission de l'administration vers l'entreprise, ou transmission par l'entreprise sur la fiche de paye par exemple). Ainsi, si le taux de retenue à la source est manifestement trop élevé par rapport au montant d'impôt dû par le contribuable, celui-ci subira une surimposition préjudiciable.

Cette situation nouvelle soulève deux séries de questions :

- i. faut-il ouvrir une nouvelle voie contentieuse ?
- ii. si oui, à qui doit être reconnu l'intérêt à agir ?

1 - Les modalités possibles de traitement d'une contestation du taux de retenue à la source

Si le contribuable conteste le taux d'imposition appliqué par son tiers payeur sur ses revenus, par exemple s'il estime que son employeur prélève un montant d'impôt excessif sur son salaire par rapport au montant réel de son impôt dû, trois types de réponses sont possibles :

- **i. le renvoi à la régularisation de septembre $n+1$** : le sur-prélèvement éventuel du contribuable ne pourrait faire l'objet d'aucune contestation au cours de l'année n . Le contribuable devrait attendre l'émission de son avis d'imposition en septembre $n+1$ pour vérifier s'il a fait l'objet d'une surimposition en n et, le cas échéant, réclamer à l'administration un remboursement du trop payé. Plus simple à gérer pour l'administration et pour les tiers payeurs, cette solution serait à l'évidence moins protectrice des intérêts du contribuable ;
- **ii. la correction du taux de retenue à la source par le contribuable lui-même en cours d'année** : si le contribuable estime que son taux de prélèvement mensuel est trop élevé, il pourrait procéder lui-même à l'ajustement de son taux en cours

d'année n , sans attendre la régularisation de $n+1$. Cette solution, qui faciliterait par ailleurs l'ajustement de l'impôt aux variations de revenu en cours d'année (cf. III du chapitre I ci-dessus), serait plus favorable au contribuable. Elle soulèverait toutefois des risques d'erreurs, voire de fraude, plus importants¹⁹⁹, et alourdirait la charge de travail des administrations et des tiers payeurs ;

- **iii. l'ouverture d'une voie contentieuse spécifique** : la troisième option consisterait à ouvrir une voie contentieuse portant sur le mode de calcul de la retenue à la source. Elle pourrait être formée par le contribuable contre le tiers payeur ou contre l'administration, et / ou par le tiers payeur contre l'administration (cf. 2 ci-dessous). Elle permettrait de concilier défense des droits du contribuable et sécurisation du recouvrement de l'impôt ; mais elle n'empêcherait probablement pas les abus et, surtout, elle risquerait d'entraîner un alourdissement sensible de l'activité juridictionnelle.

2 - Le périmètre de l'intérêt à agir dans le cadre de l'ouverture d'une voie contentieuse spécifique

S'il était décidé d'ouvrir une nouvelle voie de recours contre le taux de retenue à la source, plusieurs motifs pourraient être envisagés :

- **i. le recours formé par le tiers payeur contre l'administration** : il est déjà prévu aujourd'hui dans le cadre des prélèvements sociaux à la source et dans le cadre de la retenue à la source sur les revenus mobiliers versés aux non résidents²⁰⁰. Il pourrait donc être ouvert également dans le cadre d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu, si le tiers payeur estime que le taux que lui communique l'administration est erroné et que cette situation lui porte préjudice ;
- **ii. le recours formé par le contribuable contre l'administration** : par parallélisme, le contribuable s'estimant victime d'un surprélèvement du fait d'une erreur de l'administration (taux communiqué au tiers payeur erroné) devrait également se voir ouvrir un droit au recours. Ce droit serait d'autant plus justifié que le redevable serait la principale

¹⁹⁹ Le risque de fraude pourrait être limité, comme dans le système actuel de modulation des acomptes mensuels ou provisionnels, par l'application de pénalités lorsque la modulation proposée par le contribuable excède une marge d'erreur de 10%

²⁰⁰ Cf. CE, 19 décembre 1975, n° 84 774 et 91 895, *Plén.* et plus récemment CE, 6 avril 2007 n° 235 069, *Société Denkavit international BV et Denkavit France*.

personne à subir un préjudice. Les décisions précitées du Conseil d'Etat sur les revenus mobiliers versés aux non résidents ont d'ailleurs précisé que le droit au recours ouvert aux tiers payeurs valait également pour les bénéficiaires du revenu, redevables finaux de l'impôt. La principale limite de cette option est que, cumulée à la précédente, elle présenterait le risque de doubles demandes de restitution au titre d'une même somme d'impôt ;

- **iii. le recours formé par le contribuable contre le tiers payeur :** si le surprélèvement du contribuable provient d'une erreur du tiers payeur, le contribuable pourrait également se voir ouvrir un droit au recours contre ce dernier. Le contentieux qui se nouerait alors serait en principe un contentieux entre personnes privées, qui pourrait être assimilé à un contentieux du travail et donc relever de la juridiction prud'homale. Si le contentieux était considéré comme fiscal, le soin de le trancher pourrait être confié au juge administratif. Dans un souci de clarté, un choix devrait vraisemblablement être opéré par le législateur.

C - Enfin, le contentieux du recouvrement de l'impôt devrait être aménagé

Une seconde spécificité de la retenue à la source par rapport au système actuel tient au précompte de l'impôt par le tiers payeur : même si le taux final d'imposition du contribuable n'est pas contesté, même si les retenues effectuées en cours d'année *n* paraissent adéquates au regard de ce taux final d'imposition, un contentieux peut naître au moment du reversement de ces retenues à l'administration.

En effet, si le tiers payeur ne reverse pas l'impôt précompté, ou seulement une partie, l'administration subira un préjudice du fait du non recouvrement de sa créance fiscale. Si, en sens inverse, l'administration engage des moyens d'exécution forcée pour recouvrer auprès du tiers payeur des sommes qu'elle estime dues, ce dernier peut également s'estimer victime d'un préjudice et souhaiter former un recours contre l'administration.

Ces deux cas de figure soulèvent des questions contentieuses spécifiques qui sont étudiées ci-après.

1 - Le contentieux formé par l'administration du fait du non reversement des sommes d'impôt exigibles

Le prélèvement à la source a pour effet de transférer la responsabilité du recouvrement de l'impôt du redevable particulier vers le tiers payeur. En cas de défaut de paiement de l'impôt dans les délais prévus, c'est le tiers payeur qui engage sa responsabilité, qu'il s'agisse des prélèvements sociaux à la source²⁰¹ ou de la retenue à la source sur les salaires, traitements, pensions et rentes viagères²⁰², sur certains revenus non salariaux²⁰³ ou encore sur les revenus du capital²⁰⁴ de source française perçus par des non résidents.

Dans le cas d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu, le principe de la responsabilité du tiers payeur devrait être repris. Mais il pourrait être assorti d'un droit de reprise vis-à-vis du contribuable, aujourd'hui explicitement exclu²⁰⁵, par exemple dans les cas où le tiers payeur serait déclaré insolvable à la suite d'une procédure collective (*cf.* 2 du C du I ci-dessus).

2 - Le contentieux formé par les tiers payeurs pour contester les actions de recouvrement mises en œuvre par l'administration

A contrario, les tiers payeurs bénéficieraient de la possibilité de contester les actions en recouvrement engagées par l'administration.

Comme aujourd'hui, et quel que soit l'organisme de recouvrement choisi²⁰⁶, ce contentieux du recouvrement de l'impôt serait partagé entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire :

- en effet, aux termes de l'article L.281 du livre des procédures fiscales, le juge administratif statue sur les contestations des décisions prises par l'administration « *sur l'existence de l'obligation de payer, sur le montant de la dette compte tenu des paiements effectués, sur l'exigibilité de la somme réclamée, ou sur tout autre motif ne remettant pas en cause l'assiette et le calcul de l'impôt* » ;

²⁰¹ *Cf.* Cass. Soc. 26 et 27 septembre 1990 *op. cit.*

²⁰² *Cf.* article 1671 A du code général des impôts et doctrine administrative 5 B-7124 n°45 du 1^{er} août 2001 et *Les impôts dans les affaires internationales*, Bruno Gouthière, n° 3327 p. 92

²⁰³ *Ibidem.*

²⁰⁴ CE 9 juillet 1997 n°149918, Sarl Prominvest immobilier, RJF 1997 n°792.

²⁰⁵ *Cf.* par exemple TA de Paris, 18 mars 1999, n° 94-11566 Masurel, RJF 11/1999 n° 1315.

²⁰⁶ *Cf.* III ci-dessus.

- en revanche, le juge de l'exécution (juge judiciaire) statue « *sur la régularité en la forme de l'acte* » de recouvrement, s'agissant en particulier de l'exécution forcée.

Une difficulté supplémentaire spécifique à la retenue à la source pourrait naître si le recouvrement de l'impôt était confié aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF, cf. III ci-dessus). En effet, les mesures de contrôle et de recouvrement prises par les URSSAF sont actuellement placées sous le contrôle du juge judiciaire. Il pourrait donc être envisagé que le contentieux du recouvrement (en plus de l'éclatement dû à la compétence du juge de l'exécution) soit éclaté entre le juge judiciaire (pour ce qui concerne le recouvrement par les URSSAF des acomptes) et le juge administratif (pour ce qui concerne le recouvrement par l'administration fiscale du solde).

Mais cette solution, particulièrement complexe pour le contribuable, serait par ailleurs contestable d'un point de vue juridique. En effet, le contentieux des impôts directs relevant par principe du juge administratif (cf. A ci-dessus), le Conseil constitutionnel censurerait probablement les dispositions transférant tout ou partie du contentieux de l'impôt sur le revenu du juge administratif au juge judiciaire. L'exemple de la cotisation sociale généralisée, dont le contentieux relève du juge judiciaire, n'est à ce titre pas reproductible : si le Conseil constitutionnel a admis qu'il soit dérogé pour ce prélèvement au principe de la compétence du juge administratif sur les impôts directs sur les revenus, c'est en raison du fait que la contribution sociale généralisée se substituait à des cotisations sociales dont le contentieux relevait du juge judiciaire²⁰⁷.

Ainsi, le contentieux du recouvrement de l'impôt sur le revenu retenu à la source devrait rester dans sa totalité du ressort du juge administratif, au risque d'éventuelles divergences de jurisprudence avec le juge judiciaire si le recouvrement de cet impôt était confié aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, également compétentes pour le recouvrement des cotisations sociales et de la contribution sociale généralisée, mais dont le contentieux correspondant relève, lui, du ressort du juge judiciaire.

²⁰⁷ Cf. décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990.

V - Synthèse des choix possibles sur les modalités de recouvrement d'un impôt sur le revenu prélevé à la source

Les questions posées par le recouvrement d'un impôt sur le revenu prélevé à la source se résument à deux enjeux :

- **i. quel équilibre fixer entre la défense des intérêts des contribuables d'une part, et la limitation de la charge de travail pour les acteurs responsables du recouvrement d'autre part ?** En effet, en fonction des priorités mises en avant, deux modèles contradictoires se dessinent :
 - **si la priorité assignée à la retenue à la source est le service rendu au contribuable**, alors il en résulte un modèle fortement personnalisable par ce dernier : larges possibilités de modulation des taux en cours d'année pour ajuster l'impôt le plus rapidement possible aux variations de revenu ou pour corriger d'éventuelles erreurs dans le taux appliqué par le tiers payeur ; possibilités d'option pour des taux alternatifs au taux effectif d'imposition afin de donner le maximum de garanties de confidentialité aux contribuables ; larges possibilités de recours contentieux, y compris en cours d'année contre le taux de retenue à la source, afin d'assurer la meilleure défense des droits du contribuable... Or cette personnalisation entraîne nécessairement une surcharge de gestion importante pour les acteurs à qui est confié le recouvrement : nécessité de procéder plus fréquemment au calcul et au contrôle des taux de retenues à la source, obligation de mettre à jour chaque mois l'ensemble des fichiers de paye et des supports déclaratifs, régularisations plus lourdes en $n+1$, exposition plus importante au risque contentieux. Le service à l'usager se fait au détriment de la simplicité et du coût de gestion ;
 - **si, en revanche, la priorité assignée à la retenue à la source est la simplicité de gestion pour l'administration et/ou les entreprises**, alors il en découle un modèle nécessairement peu protecteur des intérêts des contribuables : peu ou pas de possibilités de modulation des taux en cours d'année, faibles possibilités de recours contentieux, voire exposition au

risque de divulgation d'informations confidentielles aux tiers payeurs.

- **ii. comment répartir cette charge de travail entre les tiers payeurs d'une part, et l'administration d'autre part ?** A charge de travail donnée, il existe un second choix à réaliser sur la répartition de cette charge entre les entreprises tiers payeurs et l'administration. Ici aussi, deux scénarios alternatifs se dessinent :
 - **si la priorité assignée à la retenue à la source est de réaliser des économies de gestion dans l'administration**, alors des charges significatives doivent être transférées aux entreprises tiers payeurs : accueil et traitement des demandes courantes des contribuables, traitement des demandes de modulation des taux d'imposition, voire, comme au Canada, calcul de l'impôt. Il en résulte une surcharge de travail importante pour les entreprises et, en outre, un risque élevé de divulgation des informations à caractère personnel des contribuables ;
 - **si, en revanche, la priorité assignée à la retenue à la source est de limiter la charge imposée aux entreprises**, alors il est illusoire d'attendre des économies de fonctionnement dans l'administration : non seulement la quasi-totalité des missions actuelles seront maintenues (*cf.* III du chapitre IV de la première partie ci-dessus), mais l'administration se verra en outre imposer des missions supplémentaires telles que la gestion des tiers payeurs, le contrôle des modulations de taux en cours d'année ou encore le traitement des supports déclaratifs mensuels.

En toute hypothèse, un modèle « parfait » de retenue à la source permettant de concilier grande flexibilité de l'impôt, protection maximale de la confidentialité des informations des contribuables et faibles coûts de gestion n'existe pas, et n'est d'ailleurs observé dans aucun pays ayant adopté le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Chapitre III

Modalités possibles de transition vers une retenue à la source de l'impôt sur le revenu

I - Comment gérer la suppression du décalage temporel entre les revenus et l'impôt correspondant ?

A - Le passage à la retenue à la source soulève le risque d'une « double imposition »

Le prélèvement à la source repose sur une taxation *contemporaine* des revenus : les revenus de l'année n sont imposés dès l'année n . Il s'agit là d'un des principaux bénéfices attendus de ce système (*cf.* II du chapitre III de la première partie). Le passage à la retenue à la source d'un impôt recouvré sur rôle comme l'impôt sur le revenu se traduit donc par la *suppression du décalage d'un an* qui existe aujourd'hui entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt correspondant.

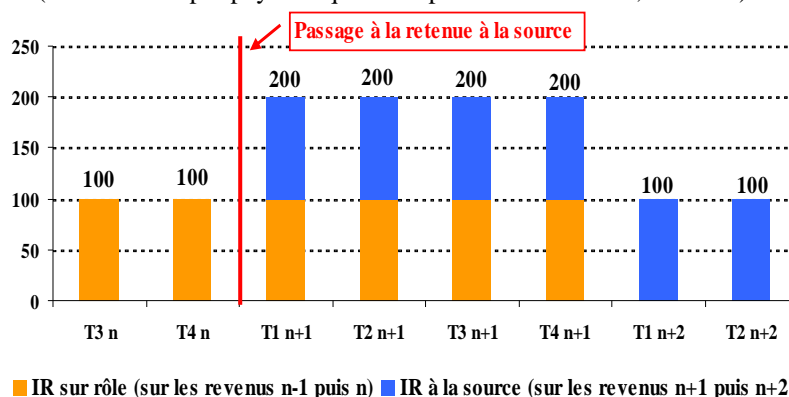
Or, l'année où intervient le changement de système de recouvrement, les contribuables sont exposés au risque d'être imposés deux fois simultanément. En effet, si le changement de système intervient au 1^{er} janvier de l'année $n+1$:

- **i. à partir de janvier $n+1$, les contribuables sont prélevés chaque mois à la source pour payer leur impôt $n+1$ au titre de leurs revenus $n+1$.** C'est la logique du nouveau prélèvement à la source mis en place ;
- **ii. mais, au cours de cette année $n+1$, ils doivent également payer l'impôt correspondant aux revenus perçus en n .** En effet, jusqu'au 31 décembre de l'année n , l'impôt que payaient les contribuables (par tiers provisionnels ou par mensualités) correspondait à leurs revenus de l'année $n-1$. C'est la résultante du décalage d'un an qu'impose l'actuel système de paiement de l'impôt sur le revenu.

Ainsi, en l'absence de correctif, les contribuables sont exposés à un double prélèvement de l'impôt sur le revenu tout au long de la première année de mise en œuvre de la retenue à la source.

Graphique n° 33 : Illustration du risque de « double imposition » lors du passage à la retenue à la source

(montant d'impôt payé chaque mois par un contribuable, en euros)²⁰⁸



Source : CPO.

B - Le risque de « double imposition » peut être levé par un lissage ou une suppression de la dernière année d'imposition

Le double paiement de l'impôt au cours de la première année de mise en œuvre de la retenue à la source apparaît difficilement concevable : il porterait un coup rédhibitoire à l'acceptabilité de la mesure et en tout état de cause, la charge qu'il ferait peser sur le revenu des ménages entraînerait probablement la censure du Conseil constitutionnel en raison de la disproportion qui en résulterait entre l'impôt et les facultés contributives des ménages (cf. article XIII de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen).

Deux options seraient donc envisageables pour gérer la transition :

- **i. l'aménagement de la double imposition**, via l'étalement ou l'annulation partielle de la dernière année d'imposition ;
- **ii. la suppression de la double imposition**, via l'annulation totale de la dernière année d'imposition.

²⁰⁸ L'échelle de temps est simplifiée en trimestres : « T3 n » signifie ainsi « troisième trimestre de l'année n ».

1 - L'aménagement de la double imposition par la technique du lissage

Deux raisons peuvent justifier le maintien, sous une forme aménagée, de la double imposition des ménages lors de l'année de la transition :

- **i. une raison budgétaire** : la double imposition a naturellement pour effet d'accroître les rentrées fiscales de l'Etat pendant la période de transition. Or, techniquement, ces deux recettes cumulées sont bien dues à l'Etat, l'une au titre des revenus n , l'autre au titre des revenus $n+1$;
- **ii. une raison d'équité sociale** : l'impôt sur le revenu n'étant payé que par une partie des ménages, ceux dont le revenu est supérieur au seuil minimal d'imposition, la suppression de la dernière année d'imposition pourrait être interprétée comme un « cadeau aux riches ». De fait, c'est précisément sur ce point que se cristallisa le débat sur le projet de retenue à la source de l'impôt sur le revenu aux Etats-Unis de la fin 1942 à la mi-1943 : alors que l'opposition républicaine conditionnait son soutien à la suppression de la dernière année d'imposition (proposée dans le cadre du « plan Ruml », du nom du plan présenté par le directeur de la Réserve fédérale de New York de l'époque, Beardsley Ruml), le gouvernement démocrate refusait de céder, arguant du fait que cette suppression représenterait une injustice majeure, *a fortiori* dans une période de guerre (l'impôt sur les « riches » étant présenté comme la contrepartie de « l'impôt du sang » versé par les milieux populaires) et dans un contexte où l'impôt sur le revenu était acquitté par un nombre beaucoup plus limité de contribuables qu'aujourd'hui. Comme l'écrivit le Président Roosevelt lui-même dans une lettre au Congrès, la suppression de la double imposition « *entraînerait une répartition hautement inéquitable des contributions à la guerre, et un enrichissement injuste et discriminatoire de milliers de contribuables appartenant aux milieux les plus favorisés* »²⁰⁹. Le compromis finalement trouvé fut celui d'une exonération aux trois quarts de la plus faible des deux années d'imposition, les contribuables disposant d'un an pour payer en deux fois les 25 % restants²¹⁰.

²⁰⁹ Franklin Delano Roosevelt, lettre aux responsables du Congrès, 17 mai 1943.

²¹⁰ La loi ayant été votée le 9 juin 1943, les contribuables eurent jusqu'au 15 mars 1944 pour régler les 25 % de la plus faible des deux années d'imposition.

Ainsi, il est possible d'envisager des modalités d'aménagement ou d'étalement du paiement de l'impôt au titre des deux années encadrant la mise en œuvre de la retenue à la source pour préserver le recouvrement des créances fiscales à un coût supportable pour les contribuables. Au Royaume-Uni par exemple, la retenue à la source fut accompagnée de l'aménagement temporaire de deux exercices de 18 mois en 1944²¹¹.

En France, ces modalités pourraient s'inspirer du dispositif existant pour les indemnités de départ volontaire en retraite, de mise à la retraite ou de départ en préretraite en vertu de l'article 163 A du code général des impôts²¹², ou du régime d'étalement sur sept ans en vigueur pour les revenus agricoles exceptionnels²¹³. Elles ne soulèveraient pas de difficulté constitutionnelle particulière.

2 - La suppression de la double imposition par la technique de « l'année blanche »

Compte tenu des problèmes d'acceptabilité ainsi que d'équité²¹⁴ que poserait la double imposition, il apparaît toutefois plus opportun de privilégier l'effacement de la dernière année d'imposition précédant la mise en œuvre de la retenue à la source. Ce choix de « l'année blanche » est d'ailleurs celui qui fut préconisé par les précédents travaux sur le sujet²¹⁵.

Il faut d'abord préciser que la solution de « l'année blanche » ne signifierait en rien que les contribuables seraient *exonérés d'impôt pendant une année* : ils continueraient de payer l'impôt chaque mois, sans interruption lors du passage à la retenue à la source. « L'année blanche » permettrait simplement d'*éviter qu'ils soient doublement imposés pendant une année*.

²¹¹ Cf. rapport particulier sur les comparaisons internationales.

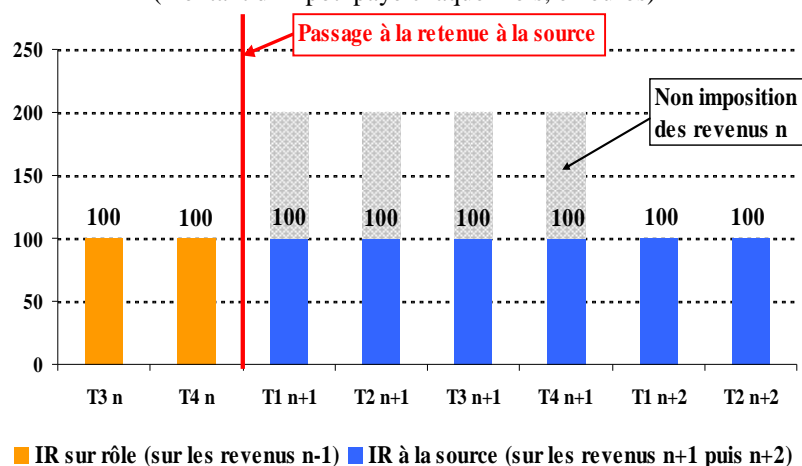
²¹² La fraction imposable des indemnités de départ volontaire en retraite, de mise à la retraite ou de départ en préretraite, peut, sur demande du salarié, être répartie par parts égales sur l'année de perception et les trois années suivantes (art. 163 A du code général des impôts).

²¹³ Article 75-0 A du code général des impôts.

²¹⁴ L'argument de l'équité peut en effet être retourné contre la solution de la « double imposition » dans la mesure où il est difficilement justifiable que ceux qui acquittent déjà l'impôt sur le revenu se retrouvent contraints de le payer une deuxième fois au cours d'une même année.

²¹⁵ Cf. par exemple R. Viricelle, C. Bébéar, F. Auvigne, *Rapport sur les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France op. cit.*

Graphique n° 34 : Illustration des effets de « l'année blanche » sur le montant d'impôt payé par le contribuable
(montant d'impôt payé chaque mois, en euros)



Source : CPO.

Ainsi, avec « l'année blanche », les contribuables continueraient de verser chaque mois un montant identique d'impôt, avant et après la mise en œuvre de la retenue à la source. Ils ne subiraient donc pas de « double imposition », tandis que le flux de recettes perçues par l'administration continuerait également d'être versé sans interruption²¹⁶. Pour ces raisons, l'abandon des recettes fiscales au titre de la dernière année de revenus précédant la retenue à la source n'apparaît pas non plus soulever de difficultés constitutionnelles particulières²¹⁷.

Réglant le problème de la « double imposition » sans coût pour les finances publiques, la solution de « l'année blanche » poserait en contrepartie des difficultés spécifiques s'agissant du traitement des dépenses fiscales et des comportements d'optimisation des contribuables (cf. II et III ci-après).

Pour éviter ces difficultés, une variante parfois proposée consiste à *étaler dans le temps le bénéfice de l'année blanche* en contrepartie d'une *montée en puissance progressive* de la retenue à la source : à compter de

²¹⁶ A la réserve près du délai de trésorerie accordé aux tiers payeurs pour le reversement de l'impôt, qui pourrait entraîner une rupture de l'encaissement de l'impôt le premier mois de mise en œuvre de la retenue à la source. Cf. I du chapitre IV de la première partie ci-dessus.

²¹⁷ Cf. rapport particulier sur les contraintes juridiques encadrant une extension des prélèvements à la source.

l'entrée en vigueur du nouveau système d'imposition, les contribuables paieraient chaque année une fraction de plus en plus faible de l'impôt dû au titre des revenus $n-1$ (par exemple : 80 % de l'impôt la première année, 60 % la deuxième année...) tandis qu'une part croissante de leurs revenus ferait l'objet d'une retenue à la source au titre des revenus n (par exemple : 20 % de l'impôt dû sur les revenus n serait prélevé à la source la première année, 40 % la deuxième année et ainsi de suite).

- il s'agirait bien d'une variante de « l'année blanche » car l'opération serait réalisée au prix de l'abandon par l'Etat d'une fraction de sa créance fiscale sur les revenus $n-1$ chaque année pendant la durée de la transition²¹⁸.
- mais à la différence du modèle précédent, « l'année blanche » serait étalée sur plusieurs exercices et assortie d'une montée en puissance progressive de la retenue à la source. De ce fait, le problème posé par les dépenses fiscales serait traité plus facilement (les contribuables pouvant imputer chaque année leurs dépenses éligibles, soit sur la fraction des revenus n imposée sur rôle en $n+1$, soit sur celle qui serait prélevée à la source dès n ; cf. II ci-dessous) et les comportements d'optimisation des contribuables seraient rendus plus complexes (cf. III ci-dessous).
- toutefois, cette solution serait particulièrement lourde à gérer pour l'administration qui devrait procéder chaque année pendant plusieurs années à une double liquidation de l'impôt (afin de calculer la part de l'impôt qui doit être payée sur rôle et celle qui doit être prélevée à la source). Surtout, elle serait particulièrement difficile à comprendre pour le contribuable qui se verrait appliquer pendant plusieurs années deux systèmes de recouvrement de l'impôt sur le revenu : une retenue à la source partielle au titre de l'impôt n sur les revenus n ; et un paiement sur rôle partiel au titre de l'impôt n sur les revenus $n-1$. Le contribuable subirait les inconvénients des deux systèmes (effet « bas de la feuille de paye » et altération des relations de travail du fait de la retenue à la source ; maintien du décalage d'un an du fait du maintien du paiement sur rôle) sans percevoir clairement les avantages du nouveau.

²¹⁸ Par exemple, en $n+1$, année d'introduction de la retenue à la source, les revenus $n+1$ seraient imposés à 20 % par retenue à la source en $n+1$ et à 60 % par paiement sur rôle en $n+2$, l'impôt sur rôle payé en $n+1$ correspondant aux revenus n . Ainsi, au final, les revenus $n+1$ n'auraient été imposés qu'à 80 % (20 % + 60 %).

Ainsi, la solution d'un basculement en une fois de l'ancien système vers le nouveau apparaît préférable. Elle pose toutefois des difficultés spécifiques qui sont étudiées ci-après.

II - En cas de suppression de la dernière année de recettes fiscales, quel sort réserver aux dépenses fiscales correspondantes ?

A - Si la dernière année d'imposition est annulée, la suppression des dépenses fiscales correspondantes peut poser un problème majeur de financement de l'économie

1 - Le principe d'un non versement des dépenses fiscales attachées à « l'année blanche »

Dans l'hypothèse où il serait recouru à « l'année blanche » (non imposition de la dernière année de revenus précédant la mise en œuvre de la retenue à la source), la question se pose du sort qui serait réservé aux dépenses fiscales ouvertes aux revenus de l'année correspondante. Par exemple, si la retenue à la source est mise en œuvre au 1^{er} janvier $n+1$ et s'il est décidé de ne pas prélever (en $n+1$ également) l'impôt au titre des revenus n , qu'advient-il des dépenses fiscales ouvertes pour les revenus n et qui auraient normalement permis au contribuable de réduire son impôt $n+1$ (au titre des revenus n) ?

En première analyse, on pourrait considérer que si le contribuable a été exempté de son impôt $n+1$ au titre de ses revenus n ²¹⁹, la contrepartie logique serait qu'il ne bénéficie pas des dépenses fiscales permettant de réduire ce même impôt : si le contribuable paye l'impôt, il bénéficie des dépenses fiscales correspondantes ; si en revanche l'impôt n'est pas prélevé, les dépenses fiscales correspondantes ne sont pas non plus ouvertes. Cette solution serait d'ailleurs conforme à une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, en vertu de laquelle il est loisible au législateur de remettre en cause un avantage fiscal au maintien duquel le contribuable n'a pas un droit absolu²²⁰.

²¹⁹ Parce qu'il doit dorénavant payer en $n+1$ l'impôt au titre de ses revenus $n+1$.

²²⁰ Cf. rapport particulier sur les contraintes juridiques encadrant une extension des prélèvements à la source.

A contrario, il n'est pas évident que le Conseil constitutionnel validerait une option alternative consistant à maintenir les avantages fiscaux attachés à « l'année blanche ». Une telle option pourrait être considérée comme non conforme à l'exigence constitutionnelle de bon usage des deniers publics, *a fortiori* dans un contexte budgétaire tendu. En effet, le Conseil constitutionnel pourrait considérer ce « cadeau », accroissant sans doute considérablement le coût de la réforme (*cf.* ci-après), comme une charge manifestement hors de proportion avec le bénéfice que l'État peut attendre du passage à la retenue à la source.

2 - Les difficultés posées par cette option

Toutefois, cette option du non versement des dépenses fiscales associées à « l'année blanche » peut poser un problème majeur dans le cas des dépenses fiscales bénéficiant à des tiers, comme la réduction d'impôt au titre des dons aux œuvres ou le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile.

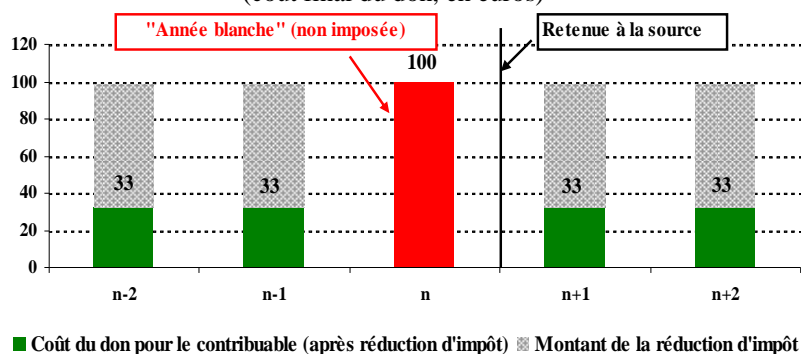
En effet, si la retenue à la source est mise en œuvre au 1^{er} janvier $n+1$, si, en conséquence, l'imposition en $n+1$ des revenus de l'année n est annulée (« année blanche ») et si les dépenses fiscales correspondant à cet impôt sont également annulées, alors le contribuable ne bénéficiera d'aucune réduction d'impôt au titre des dépenses engagées en n .

Par exemple, si le contribuable fait chaque année un don de 100 euros à une œuvre d'intérêt général, ce don lui ouvre droit à une réduction d'impôt de 66 %, soit 66 euros²²¹. Ainsi :

- au cours de l'année n , il bénéficiera d'une réduction de 66 euros sur son impôt n dû au titre des revenus $n-1$, compte tenu du don de 100 euros effectué en $n-1$: ce dernier ne lui aura donc coûté que 33 euros *in fine* ;
- au cours de l'année $n+1$, il bénéficiera d'une réduction de 66 euros sur son impôt $n+1$ dû au titre des revenus $n+1$, compte tenu du don de 100 euros effectué en $n+1$: comme dans le cas précédent, ce don ne lui aura coûté que 33 euros *in fine* ;
- en revanche, si le contribuable souhaite faire un don en n , ce don ne lui ouvrira droit à aucune réduction ou aucun crédit d'impôt. Il lui coûtera donc 100 euros au lieu de 33 euros habituellement.

²²¹ Dans la limite de 20 % du revenu imposable ; *cf.* article 200 du code général des impôts.

Graphique n° 35 : Illustration de l'impact d'une « année blanche » sans paiement des dépenses fiscales sur le coût final pour le contribuable d'un don de 100 euros à une œuvre d'intérêt général
(coût final du don, en euros)²²²



Source : CPO.

Il existe dès-lors un risque élevé que le contribuable, lors de l'année n :

- **i. réduise, voire supprime, toutes ses dépenses facultatives au profit des tiers**, celles-ci ne lui ouvrant droit à aucune réduction d'impôt. Par exemple, il n'effectuera pas de don au profit d'une œuvre, il ne réalisera pas d'investissement direct dans une PME ou dans un fonds commun de placement, il reportera des travaux non urgents sur sa résidence principale... Les tiers concernés par ces dons ou dépenses risquent d'en pâtir fortement : associations d'utilité publique, petites et moyennes entreprises recherchant des fonds propres, entreprises du bâtiment... ;
- **ii. s'agissant des dépenses contraintes, ne déclare plus le versement de certaines rémunérations**. Le risque concerne principalement l'emploi de salariés à domicile ou les frais de garde d'enfant : les dépenses engagées à ce titre au cours de l'année n n'ouvrant plus droit à une réduction d'impôt, le contribuable pourra estimer plus avantageux de ne pas déclarer les rémunérations correspondantes ce qui, en retour, affectera le

²²² Le montant indiqué correspond au coût final du don *réalisé cette année là*, même si la réduction d'impôt intervient ultérieurement. Par exemple, le don réalisé en $n-1$ n'ouvrira une réduction d'impôt qu'en n sur l'impôt n au titre des revenus $n-1$. A partir de la mise en place de la retenue à la source ($n+1$), le don réalisé sur l'année ouvre droit à une réduction d'impôt sur l'impôt payé cette même année : il n'y a plus de décalage.

recouvrement des cotisations sociales et les droits à couverture sociale des salariés concernés.

Dans ces conditions, il peut apparaître préférable de maintenir le versement de tout ou partie des dépenses fiscales associées à l'impôt sur les revenus n , même si cet impôt n'est finalement pas recouvré.

B - En conséquence, la transition se traduira par un surcoût élevé pour les contribuables ou pour le budget de l'Etat

S'il était décidé de maintenir le droit au versement des dépenses fiscales attachées à « l'année blanche » pour les contribuables, deux questions se poseraient :

- i. quelles seraient les dépenses fiscales dont il faudrait maintenir le versement ?
- ii. qui devrait en supporter le coût ?

1 - Le périmètre des dépenses fiscales à maintenir

Compte tenu des éléments exposés ci-dessus, le maintien de l'ensemble des dépenses fiscales apparaît superflu. En effet, certaines dépenses fiscales dépendent uniquement d'éléments liés à la personne du contribuable, comme son âge ou sa situation familiale, et non pas de son comportement économique : le contribuable en bénéficie tant qu'il est imposable et qu'il remplit les conditions d'éligibilité. Or, « l'année blanche » n'ayant pas pour effet d'interrompre l'imposition du contribuable (il continuerait de verser des acomptes chaque mois, cf. B du I ci-dessus), elle n'interromprait pas non plus son éligibilité à ces dépenses fiscales.

C'est le cas par exemple de l'abattement de 10 % sur les pensions ou de la demi-part supplémentaire pour les enfants majeurs rattachés au foyer fiscal : même si ces dépenses fiscales étaient annulées au titre de « l'année blanche », elles continueraient de bénéficier sans discontinuité au contribuable car :

- jusqu'au 31 décembre n , il bénéficierait de la réduction d'impôt due sur l'impôt n au titre des revenus $n-1$;
- à partir du 1^{er} janvier $n+1$, il continuerait de bénéficier de cette réduction d'impôt, cette fois due sur l'impôt $n+1$ au titre des revenus $n+1$.

En réalité, les seules dépenses fiscales pour lesquelles un problème se poserait sont celles qui dépendent du *comportement économique* du contribuable, c'est-à-dire celles qui sont liées à ses *décisions de dépense, don, investissement* ou assimilé : pour celles-ci en effet, le non versement de la dépense fiscale correspondant à une année de revenu peut rétroagir sur le comportement économique du contribuable au titre de cette même année.

Deux critères alternatifs permettraient de délimiter de façon objective ces dépenses fiscales qui dépendent du comportement économique du contribuable :

- **i. le critère du caractère « subi » ou « choisi » de la dépense fiscale :**
 - seraient considérées comme « subies » les dépenses fiscales attachées à la situation objective du contribuable, et ayant pour objet de compenser les effets produits par cette situation : avantages dépendant de la situation de famille du contribuable (nombre d'enfants à charge par exemple), avantages bénéficiant aux personnes en situation d'invalidité... ;
 - à l'inverse, seraient considérées comme « choisies » les dépenses fiscales dépendant du comportement du contribuable : dons, investissements... ;
 - conformément à la logique exposée ci-dessus, seules les dépenses fiscales « choisies » seraient maintenues au titre de « l'année blanche ». En effet, les dépenses fiscales « subies » continueraient de bénéficier sans discontinuité aux contribuables et sans altérer l'activité économique, même si leur versement était interrompu au titre de « l'année blanche » ;
 - séduisant dans son principe, le critère du caractère « subi » ou « choisi » de la dépense fiscale peut toutefois être sujet à interprétation dans un certain nombre de cas. Par exemple, la réduction d'impôt pour l'emploi d'une personne à domicile résulte à la fois d'un choix du contribuable – recourir à une aide à domicile – mais d'un choix qui est souvent contraint compte tenu de sa situation personnelle. Il en va de même pour l'exonération des heures supplémentaires
- **ii. le critère de l'impact sur un tiers de la dépense fiscale :** un second critère pourrait donc être celui de l'impact sur des tiers

de la dépense fiscale : ne seraient maintenues au titre de « l'année blanche » que les dépenses fiscales accordées au contribuable à raison des dépenses que celui-ci engage vis-à-vis de tiers : rémunération (cf. salarié à domicile), investissement (cf. investissements outre-mer, fonds commun de placement dans les PME...), don (dons aux œuvres d'utilité publique)... Ce critère conduirait parfois à inclure des dépenses fiscales qui n'ont pas d'impact sur l'activité socio-économique, comme la réduction d'impôt au titre de la prestation compensatoire versée sous forme d'argent ; mais il laisserait moins de marge à interprétation que le précédent.

Quel que soit le critère choisi, le maintien du versement des dépenses fiscales au titre de « l'année blanche » se traduirait par la transformation des réductions d'impôt en crédits d'impôt²²³ et donc par un décaissement net pour l'Etat (éventuellement compensé par d'autres moyens, cf. ci-après).

Or, même si l'on limitait le maintien des dépenses fiscales aux seules dépenses bénéficiant à des tiers et, parmi celles-ci, aux seules dépenses qui prennent la forme d'une réduction d'impôt, d'un crédit d'impôt ou d'un déficit reportable²²⁴, le coût pour le budget de l'Etat dépasserait le milliard d'euros pour s'établir dans une fourchette comprise entre 5 et 10 milliards d'euros. Les prévisions de coût pour 2012 des principales dépenses fiscales affectant des tiers suffisent à illustrer ce propos :

Tableau n°24: Coût prévisionnel pour 2012 des principales dépenses fiscales pouvant être considérées comme « choisies » ou ayant un impact sur les tiers (coût en millions d'euros)

Intitulé de la mesure	Coût prévisionnel pour 2012 (en M €)
Prime pour l'emploi (PPE)	2 800
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	1 890
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies	1 400

²²³ Les réductions d'impôt réduisent le montant de l'impôt dû. Les crédits d'impôt s'imputent sur l'impôt dû jusqu'à l'épuiser, puis font l'objet d'une restitution au contribuable pour la fraction de leur montant qui excède celui de l'impôt dû.

²²⁴ Les abattements et exonérations seraient exclus.

Intitulé de la mesure	Coût prévisionnel pour 2012 (en M €)
d'énergie et du développement durable	
Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant par une activité professionnelle ou demandeur d'emploi de moins de trois mois	1 290
Réduction d'impôt au titre des dons ²²⁵	1 080
Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans	940
Total	9 400

Source : Documents annexés au projet de loi de finances pour 2012.

Ainsi, quand bien-même ce chiffrage constituerait un majorant (par exemple du fait que certaines des dépenses fiscales présentées ci-dessus sont reportables)²²⁶, le coût du maintien des dépenses fiscales n'en reste pas moins un enjeu majeur. Il est donc essentiel de déterminer comment ce coût pourrait être réparti entre les différents acteurs.

2 - Les options de répartition du coût correspondant

La prise en charge des dépenses fiscales associées à « l'année blanche » pourrait emprunter deux modalités :

- **i. une prise en charge par le budget de l'Etat** : le coût des dépenses fiscales serait assumé par l'Etat. Compte tenu du montant en cause – plusieurs milliards d'euros – et du contexte budgétaire, seul un décaissement progressif étalé sur plusieurs années, par exemple sur cinq ans, serait envisageable. Il en résulterait une moindre incitation pour les contribuables à maintenir leurs décisions de dépenses au titre de l'année *n-1*, et un coût malgré tout élevé pour les finances publiques²²⁷ ;

²²⁵ La réduction d'impôt au titre des dons est considérée comme une dépense fiscale « subie » dans le cadre du dispositif du plafonnement global des niches fiscales (cf. article 200-0 A du code général des impôts).

²²⁶ Cf. annexe II du rapport particulier sur les scénarios de mise en œuvre de la retenue à la source de l'imposition des ménages pour le détail des hypothèses nécessaires au calcul du coût de l'année de transition, et de leurs limites.

²²⁷ Plusieurs des rapports précédents proposaient que le coût de la transition soit couvert par le gain de recettes issu du changement de base d'imposition. Toutefois, les analyses de la première partie de ce rapport ont montré que les gains à attendre de

- **ii. une prise en charge par les contribuables** : une alternative consisterait à faire financer par les seuls redevables de l'impôt sur le revenu, via une hausse de leur taux d'imposition, le versement des dépenses fiscales au titre de « l'année blanche ».
 - contrairement à la précédente, cette solution serait neutre pour les finances publiques. Elle pourrait également être considérée comme plus équitable : les réductions et crédits d'impôt ne bénéficiant, par construction, qu'aux seuls redevables de l'impôt sur le revenu, il pourrait être considéré comme contestable que leur financement soit assumé par l'ensemble des citoyens ;
 - plusieurs modalités techniques pourraient être envisagées pour mettre en œuvre le financement des dépenses fiscales par les seuls redevables de l'impôt sur le revenu : hausse ponctuelle du taux d'imposition de l'ensemble des redevables ou des seuls redevables bénéficiant des dépenses fiscales maintenues au titre de « l'année blanche » ; étalement de la hausse sur plusieurs années ; voire hausse dégressive au fur-et-à-mesure de la croissance de la base d'imposition²²⁸.
 - en tout état de cause cette option dégraderait probablement l'acceptabilité de la retenue à la source (celle-ci s'accompagnant d'une hausse temporaire du taux d'imposition des ménages) et ne favoriserait pas la lisibilité du nouveau système.

A défaut de l'une ou l'autre de ces deux options, les contribuables ne seraient pas incités à engager des dépenses au profit de tiers au cours de « l'année blanche ». Il pourrait en résulter une forte réduction de leurs décisions de dépense (investissements, dons...) au cours de la dernière année précédant la mise en œuvre de la retenue à la source et un préjudice lourd pour les tiers bénéficiant de ces décisions de dépense.

l'avancement de la base d'imposition étaient très incertains, et en tout état de cause sans commune mesure avec les coûts de la transition (cf. I du chapitre IV de la première partie).

²²⁸ Solution dite du « taux semi-net » - car le taux d'imposition des premières années de mise en œuvre de la retenue à la source est « semi-net des dépenses fiscales » : il n'intègre qu'une partie des dépenses fiscales au titre de l'année *n*. Le sur-prélèvement qui en résulte permet de rembourser les crédits d'impôt à verser lors de la régularisation de septembre (cf. rapport particulier sur les scénarios de mise en œuvre de la retenue à la source).

III - Comment limiter les abus qui pourraient naître de la transition entre l'ancien et le nouveau système de recouvrement ?

S'il était décidé de renoncer à l'imposition de la dernière année précédant la mise en œuvre de la retenue à la source, des risques d'abus en résulteraient. En effet, la tentation serait grande pour les contribuables de tirer profit de cette situation, par exemple en logeant sur « l'année blanche » des revenus supplémentaires (plus-values²²⁹, versement anticipé de bénéfices ou de revenus du capital...).

Pour prévenir ce risque, quatre familles d'options seraient envisageables :

- **i. l'imposition systématique des plus-values** : les plus-values réalisées sur l'année n seraient exclues de la non imposition de « l'année blanche » et donc réintégrées dans le calcul de la retenue à la source mise en place en $n+1$ (soit par ajustement du taux de retenue à la source à compter de septembre $n+1$, soit par régularisation de l'impôt $n+1$ en $n+2$). Simple à mettre en place, cette solution serait toutefois assez fruste et ne réglerait qu'une partie des risques d'abus ;
- **ii. l'imposition sur la moyenne des deux années** : une deuxième option consisterait à liquider l'impôt au titre des deux années de revenu (l'année n , dernière année de perception de revenus avant la mise en œuvre de la retenue à la source et l'année $n+1$, première année d'application du prélèvement à la source) pour retenir, dans le calcul du taux de retenue à la source appliqué à compter du 1^{er} janvier $n+1$: soit la moyenne des deux années de revenu, soit la moyenne du taux d'imposition dû au titre de ces deux années de revenu. Dissuasive vis-à-vis des comportements d'optimisation, cette option aurait toutefois pour inconvénient de brouiller la lisibilité de la retenue à la source lors de sa première année de mise en œuvre (le taux d'imposition ne correspondant qu'en partie aux revenus courants) et de générer certains effets indésirables (par exemple en pénalisant les contribuables partant à la retraite en n ou subissant une perte d'emploi en $n+1$ ²³⁰) ;

²²⁹ hormis les plus-values immobilières, qui sont déjà prélevées à la source.

²³⁰ Dans ces deux cas, une année blanche « stricte » (non imposition des revenus n) aurait permis à ce contribuable d'être exonéré d'impôt au titre de la plus élevée des

- **iii. l'imposition du maximum des deux années** : après calcul de l'impôt dû au titre des revenus n et de celui dû au titre des revenus $n+1$, le plus élevé des deux serait retenu pour le calcul final de l'impôt $n+1$, première année d'imposition à la source.
 - techniquement, la retenue à la source appliquée en $n+1$ serait calculée par référence au dernier taux d'imposition connu du contribuable, c'est-à-dire le taux $n-1$. Puis, une fois le montant final des revenus $n+1$ du contribuable connu, c'est-à-dire en septembre $n+2$, l'impôt dû au titre de ces revenus serait rapproché de l'impôt dû au titre des revenus n (connu depuis septembre $n+1$). Le plus élevé des deux montants serait conservé et appliqué pour la régularisation de septembre $n+2$ au titre de l'impôt $n+1$;
 - une variante consisterait à réintégrer dans l'assiette des revenus $n+1$ les revenus « excédentaires » perçus en n par rapport à $n+1$. C'est la solution qui fut retenue en Nouvelle-Zélande lors du passage à la retenue à la source en 1959²³¹ ;
 - très dissuasive vis-à-vis des comportements d'optimisation, cette approche serait également particulièrement pénalisante vis-à-vis de l'ensemble des contribuables et notamment de ceux qui subiraient une baisse de revenu involontaire sur l'une de ces deux années. Elle nuirait sans doute à l'acceptabilité du nouveau système d'imposition.
- **iv. la clause de sauvegarde** : les revenus de la dernière année précédant la mise en œuvre de la retenue à la source (année n) seraient exemptés d'impôt *sauf en cas de variation forte et injustifiée* (augmentation exceptionnelle des revenus déclarés au titre de l'année n , par exemple supérieure à 20 %), auquel cas le différentiel de revenus entre n et $n+1$ ferait l'objet d'une taxation exceptionnelle à un taux dissuasif. C'est la solution qui fut retenue au Danemark lors du passage à la retenue à la source en 1970²³². Cette option serait à la fois simple à mettre en œuvre (la grande majorité des contribuables ne seraient pas concernés par le dispositif), efficace pour contrer les abus les plus

deux années de revenu. Avec le système de la moyenne, le contribuable est davantage imposé.

²³¹ Cf. rapport particulier sur les comparaisons internationales.

²³² Cf. rapport particulier sur les comparaisons internationales.

importants, neutre sur la lisibilité du nouveau système d'imposition (l'impôt payé à compter de janvier $n+1$ ne tiendrait compte que des revenus perçus à compter de $n+1$) et pertinente pour distinguer les abus des cas de variations de revenu involontaires (par exemple les contribuables perdant leur emploi en $n+1$ et affichant de ce fait une forte baisse de revenu entre n et $n+1$) : en effet, l'application de la clause de sauvegarde ne serait pas automatique, mais décidée au cas par cas dans le cadre d'un dialogue entre l'administration et le contribuable. De ce fait, cette option aurait pour principal inconvénient de paraître plus discrétionnaire que les précédentes et, en fonction du seuil retenu, de ne cibler qu'une partie des abus (les plus importants).

Ainsi, une grande variété de solutions pourraient être envisagées pour éviter ou limiter les abus qui pourraient naître de « l'année blanche » (non imposition de la dernière année de revenus précédant la mise en place de la retenue à la source). De ce fait, la prévention des abus poserait moins de difficultés que le traitement des dépenses fiscales associées à « l'année blanche ».

IV - Synthèse des choix possibles sur les modalités de transition vers un impôt sur le revenu prélevé à la source

Les questions liées à la transition entre un système d'impôt sur rôle et un système de prélèvement à la source se cristallisent sur la problématique de la « double imposition » :

- **i. soit la double imposition est maintenue** (imposition à la fois des revenus n et des revenus $n+1$) : la transition ne poserait alors de problèmes, ni pour le paiement des dépenses fiscales, ni vis-à-vis des risques d'abus. Mais, même en imaginant des aménagements (par exemple l'étalement de l'une des deux années d'imposition sur plusieurs exercices ou l'exonération partielle de l'une des deux années), cette solution se traduirait en tout état de cause par une hausse de l'imposition des ménages qui compromettrait fortement l'acceptabilité du nouveau système de recouvrement de l'impôt ;
- **ii. soit la dernière année de revenus est exonérée d'impôt, mais de façon progressive et en contrepartie d'une montée en puissance concomitante du prélèvement à la source.** Le problème posé par la « double imposition » serait résolu sans

entraîner de difficultés s'agissant du paiement des dépenses fiscales ou des risques d'abus. Mais il en résulterait un système particulièrement complexe et peu lisible pour les contribuables, et une surcharge de travail importante pour l'administration ;

- **iii. soit la dernière année de revenus est exonérée d'impôt lors du basculement sur le prélèvement à la source.** Il s'agirait de la solution à la fois la plus acceptable et la plus lisible pour le contribuable. Elle soulèverait toutefois des risques d'abus qui devraient être traités par un mécanisme spécifique. Surtout, elle poserait, plus que la précédente, un problème d'impact économique pour les acteurs qui dépendent des dépenses fiscales ouvertes au titre de l'impôt sur le revenu. Afin d'éviter tout risque de perturbation de l'activité économique, une compensation financière de celles-ci devrait être prévue et prise en charge, soit par le budget de l'Etat, soit via une hausse du taux d'imposition des redevables. Compte tenu du montant potentiellement élevé de cette compensation, un équilibre devrait être trouvé entre les intérêts des tiers concernés par l'utilisation des dépenses fiscales – pour qui il serait préférable que l'intégralité de celles-ci soient versées dès l'année de transition – et les intérêts des acteurs qui en supporteraient le coût (Etat ou foyers imposables), pour qui seul un lissage de la mesure sur plusieurs années apparaîtrait acceptable.

Chapitre IV

Les alternatives possibles à une retenue à la source de l'impôt sur le revenu

Les développements de la première partie ont montré que si les avantages du prélèvement à la source étaient souvent surestimés ou devenus obsolètes, ils subsistaient malgré tout sur au moins un point : la suppression du décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt correspondant, facteur de difficultés pour les contribuables subissant une baisse de revenus.

A défaut de retenue à la source, il est donc utile d'étudier quels aménagements pourraient être apportés au mode de recouvrement actuel de l'impôt sur le revenu pour pallier cet inconvénient.

I - L'alternative *a minima* : engager une promotion active des nouveaux services offerts par l'administration fiscale

Les contribuables qui éprouvent des difficultés à payer leur impôt, ou qui souhaitent aménager le montant de leurs acomptes pour anticiper une variation future de leur taux d'imposition, disposent déjà d'une palette de services offerts par l'administration fiscale²³³ :

- **i. les délais de paiement**, qui permettent au contribuable de bénéficier d'un délai supplémentaire pour payer ses acomptes d'impôt en cas de difficulté financière. Les délais de paiement sont de droit lorsque la baisse de revenu est de plus de 30 % (on parle alors de « baisse brutale de revenu ») ;
- **ii. la modulation des acomptes**, qui permet au contribuable de réviser dès le mois de janvier le montant de ses acomptes mensuels ou provisionnels s'il anticipe une variation de son

²³³ Cf. II du chapitre III de la première partie.

impôt futur, sans attendre l'envoi de l'avis d'imposition en septembre.

Ainsi, un contribuable qui subit une baisse soudaine de revenu en juillet de l'année n , par exemple suite à la perte de son emploi, et qui éprouve en conséquence des difficultés payer son impôt, peut en principe :

- i. solliciter immédiatement un délai de paiement pour payer avec plus de souplesse ses derniers acomptes d'impôt n au titre de ses revenus $n-1$;
- ii. et / ou baisser ses acomptes (mensuels ou provisionnels) d'impôt $n+1$ dès le mois de janvier $n+1$ pour anticiper la baisse future de son impôt $n+1$ (qui, étant assis sur ses revenus n , tiendra compte de la baisse des revenus consécutive à la perte d'emploi), sans attendre son avis d'imposition de l'été $n+1$.

Toutefois, ces démarches restent très peu utilisées. Comme l'a montré la première partie de ce rapport, alors que plus de 30 % des contribuables subissent chaque année une baisse de revenu :

- moins de 7 % recourent chaque année à la modulation de leurs acomptes ;
- moins de 3 % obtiennent des délais de paiement.

Les explications de ce décalage sont sans doute multiples. On peut toutefois penser qu'une part importante tient à la méconnaissance par les contribuables de ces services et de leur droit à y recourir.

Dès-lors, une amélioration simple du système de prélèvement actuel de l'impôt sur le revenu pourrait consister à **engager une promotion active des services offerts par l'administration fiscale aux contribuables qui connaissent une baisse de revenu**. Cette promotion pourrait emprunter deux canaux complémentaires :

- **i. une communication plus forte et proactive à destination des contribuables** : une information plus large pourrait être diffusée aux contribuables. Au-delà des supports traditionnels (documents d'information fournis avec la déclaration et l'avis d'imposition, affiches dans les centres de services aux particuliers...), cette information pourrait prendre un caractère proactif : l'administration solliciterait d'elle-même le contribuable lorsqu'elle constate une variation de son revenu, sans attendre qu'il engage une démarche, afin de lui proposer ses services.

- **une telle évolution a été engagée depuis 2011 pour les télédéclarations** : les usagers mensualisés qui télédéclarent leur impôt et pour lesquels l'estimation de l'impôt déclaré varie de plus de 10 % par rapport à l'impôt de l'année précédente se voient proposer, à la fin de la procédure de télédéclaration, de cliquer sur un lien qui les réoriente directement vers la page leur permettant de moduler leurs mensualités en rentrant l'estimation de leur nouvel impôt. Le succès de cette initiative a été immédiat : sur les deux mois de la période de la télédéclaration (du 26 avril au 23 juin 2011), le nombre de modulations des mensualités réalisées en ligne a été multiplié par 4,5 par rapport à 2010, en passant de 85 000 à 387 000 ;
 - **de nouvelles initiatives pourraient être engagées sur ce modèle** : information systématique à l'accueil ou par téléphone lorsque les contribuables sollicitent des renseignements auprès de l'administration ; information plus visible sur la page d'accueil du compte fiscal en ligne ; voire envoi d'un courriel aux contribuables, par exemple lorsqu'une baisse brutale de leur revenu est constatée.
- **ii. une amélioration du simulateur en ligne** : le compte fiscal en ligne des particuliers (www.impots.gouv.fr) propose, depuis la page d'accueil, de recourir à un calculateur d'impôt en ligne²³⁴. Les contribuables ont ainsi l'opportunité d'évaluer leur impôt prévisionnel pour l'année à venir compte tenu de leurs revenus et des éléments de leur situation personnelle. Très complet, ce simulateur pourrait être étoffé pour mieux promouvoir les services offerts par l'administration, par exemple :
- en déclinant automatiquement le résultat de la simulation d'impôt (aujourd'hui présenté sous la forme du montant total de l'impôt dû sur l'année) en un calendrier de paiement des acomptes indiquant le montant des mensualités ou tiers provisionnels résultant de la simulation. Ce calendrier pourrait être comparé avec celui des acomptes payés effectivement par le contribuable ;

²³⁴ Onglet *Calculez votre impôt*.

- en proposant un comparateur en ligne permettant au contribuable d'évaluer les conséquences d'une modulation de ses acomptes mensuels ou de l'adoption d'un échéancier de délais de paiement ;
- en proposant un lien direct vers la page permettant au contribuable de moduler ses acomptes.

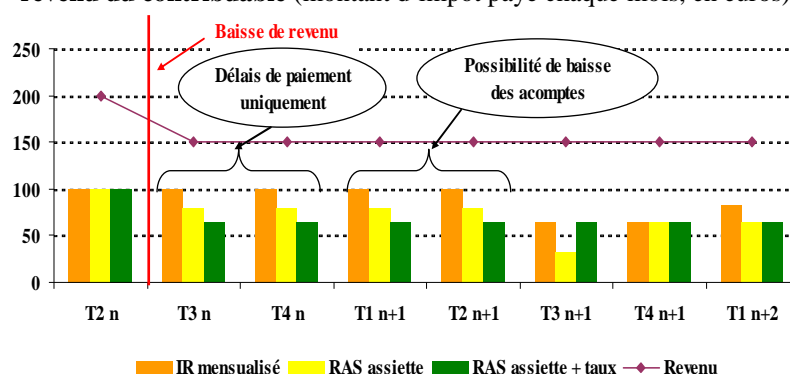
Ces quelques exemples sont fournis à titre illustratif et ne sauraient épuiser toutes les possibilités d'amélioration des services rendus à l'utilisateur. Ils montrent toutefois que des progrès significatifs pourraient encore être apportés aux contribuables à partir de mesures simples et concrètes, à faible coût pour l'administration.

II - L'alternative de second niveau : adopter l'imposition contemporaine des revenus sans la retenue à la source

La promotion des délais de paiement et de la modulation des acomptes ne constituerait qu'une réponse imparfaite aux problèmes posés par le recouvrement sur rôle. En effet, les délais de paiement et la modulation ne suppriment pas le *décalage d'un an* qui existe entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt.

Ainsi, un contribuable dont le revenu baisse en juillet de l'année n ne peut escompter une baisse de son impôt qu'à partir de l'année $n+1$, puisque l'impôt payé en n est dû au titre des revenus $n-1$ qui, eux, n'avaient pas été affectés par la baisse. Par conséquent, d'août n à décembre n , le contribuable doit continuer de payer un montant d'impôt élevé et n'est pas fondé à demander une baisse de celui-ci. Il peut en résulter des difficultés de trésorerie face auxquelles la seule réponse possible, les délais de paiement, peut s'avérer insuffisante. Par contraste, une retenue à la source permet un ajustement de l'impôt dès août de l'année n , *a fortiori* si « l'effet taux » se cumule à « l'effet assiette » (*cf.* II du chapitre III de la première partie ci-dessus).

Graphique n° 36 : Illustration des effets comparés du système actuel de recouvrement de l'impôt et d'une retenue à la source en cas de baisse du revenu du contribuable (montant d'impôt payé chaque mois, en euros)



Source : CPO. Lecture : à compter de la baisse de revenu du contribuable (ligne verticale rouge), l'impôt s'ajuste automatiquement à la baisse avec une retenue à la source (colonnes jaunes et vertes), d'autant plus rapidement que la retenue à la source permet de cumuler « l'effet assiette » et « l'effet taux » (colonne verte). Par contraste, l'impôt actuel, par exemple par paiement mensualisé, ne s'ajuste qu'au troisième trimestre $n+1$ (colonne orange). Les facilités offertes par l'administration permettent d'obtenir des délais pour le paiement des deux derniers trimestres d'impôt en n (mais sans possibilité de baisser le montant d'impôt), et d'anticiper dès janvier $n+1$ la baisse d'impôt prévue en septembre grâce à la modulation des acomptes.

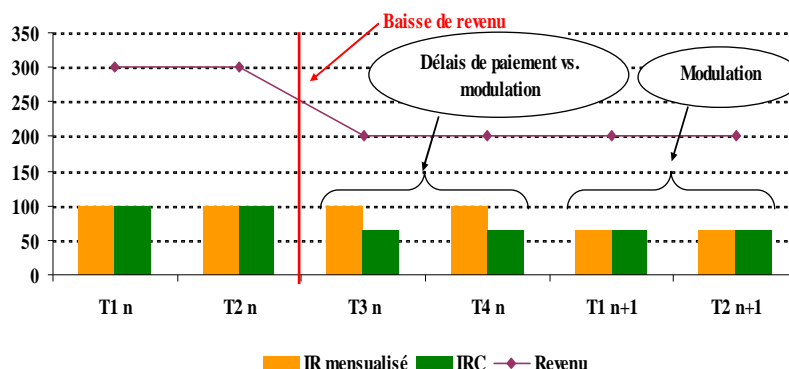
Dans ce contexte, une étape supplémentaire de l'amélioration du service rendu aux contribuables serait de basculer l'impôt sur le revenu sur une imposition des revenus courants (IRC), opération parfois résumée par l'expression « payer l'impôt sur le revenu comme l'impôt sur les sociétés (IS) ».

Avec l'imposition des revenus courants, les acomptes d'impôt payés chaque mois (ou à chaque échéance pour les contribuables payant par tiers provisionnels) au cours de l'année n seraient dus au titre des revenus de l'année n (et non pas de l'année $n-1$, comme aujourd'hui). Une fois l'impôt final liquidé, en septembre $n+1$, une régularisation interviendrait éventuellement au regard des acomptes payés au cours de n .

L'imposition des revenus courants présenterait trois avantages importants :

- **i. comme la retenue à la source, elle permettrait de supprimer le décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt correspondant.** Ainsi, les contribuables subissant une baisse de revenu au milieu de l'année n pourraient dès cette date moduler leurs acomptes mensuels ou provisionnels à la baisse, puisque ceux-ci seraient collectés au titre des revenus n (et non plus $n-1$). L'effet serait aussi positif pour la trésorerie des contribuables qu'une retenue à la source ;
- **ii. mais à la différence de la retenue à la source, l'imposition des revenus courants n'entraînerait pas les difficultés liées à l'introduction du tiers payeur :** l'impôt resterait payé par le contribuable, par prélèvement automatique sur son compte bancaire ou par chèque, dans le cadre d'une relation bilatérale contribuable – administration. Toutes les difficultés liées au recouvrement de l'impôt par un tiers payeur : risques sur la confidentialité des informations des contribuables, surcharge de travail pour les entreprises, effet « bas de la feuille de paye » et altération des négociations salariales dans l'entreprise... seraient évitées avec ce système de paiement calqué sur celui qui prévaut aujourd'hui ;
- **iii. enfin, à la différence de la retenue à la source, l'imposition des revenus courants ne provoquerait pas de rupture d'égalité entre les contribuables** puisque tous, quelle que soit la nature de leurs revenus, pourraient se voir appliquer un système d'acomptes au titre des revenus courants, assorti le cas échéant d'une régularisation en $n+1$.

Graphique n° 37 : Service supplémentaire apporté par l'IRC au contribuable par rapport au système de paiement actuel de l'impôt sur le revenu pour un contribuable connaissant une baisse soudaine de revenu
(montant d'impôt payé chaque mois, en euros)



Source : CPO. Lecture : à la différence du système actuel, avec l'IRC, le contribuable peut baisser ses acomptes mensuels d'impôt dès le mois qui suit la baisse de son revenu, puisque l'impôt est dû au titre de ses revenus courants et non pas des revenus de l'année précédente. Dans le système actuel, le contribuable doit attendre le début de l'année suivante ($n+1$) pour réduire ses mensualités.

Toutefois, l'imposition des revenus courants partagerait une partie des inconvénients de la retenue à la source :

- **i. les nouvelles démarches imposées par la retenue à la source se retrouveraient également dans l'imposition des revenus courants.** En effet, comme pour le prélèvement à la source, l'IRC reposerait sur une estimation du montant des revenus courants ; elle imposerait donc nécessairement une régularisation en $n+1$, une fois le montant définitif des revenus n et de l'impôt correspondant connus. En outre, l'IRC, pour apporter une véritable prise en compte des variations de la situation personnelle du contribuable, imposerait une participation proactive de celui-ci (qui devrait faire la démarche d'aller moduler par anticipation ses acomptes d'impôt sur internet) ; par contraste, la retenue à la source offre un ajustement automatique de l'impôt, même en l'absence d'intervention du contribuable (c'est « l'effet assiette », certes plus limité que « l'effet taux ») ;
- **ii. l'IRC poserait les mêmes difficultés que la retenue à la source s'agissant de la transition entre l'ancien et le nouveau**

système. Puisqu'elle conduirait à supprimer le décalage d'un an entre les revenus et l'impôt, l'IRC soulèverait, comme la retenue à la source, une problématique de gestion de la « double imposition », de gestion des dépenses fiscales et de gestion des abus (cf. chapitre III ci-dessus). Toutefois, la solution de *l'étalement dans le temps de l'année blanche assortie d'une montée en puissance progressive du nouveau système*²³⁵ aurait ici plus de sens : comme avec la retenue à la source, elle permettrait de résoudre la plupart des difficultés liées à la transition ; mais ici, comme l'ancien et le nouveau système de recouvrement seraient identiques, le risque de confusion pour les contribuables serait sensiblement atténué.

Ainsi, l'adoption de l'imposition des revenus courants représenterait un choix plus ambitieux. Elle impliquerait des évolutions plus lourdes que l'option précédente, mais offrirait en contrepartie une prise en compte plus pertinente des besoins des contribuables.

²³⁵ A partir de l'année $n+1$, une fraction décroissante des acomptes mensuels serait due au titre des revenus n (comme aujourd'hui) et une fraction croissante serait due au titre des revenus $n+1$. Le montant final des mensualités prélevées sur le compte bancaire du contribuable resterait identique (100 euros chaque mois, par exemple), mais l'assiette de cette somme basculerait progressivement des revenus n aux revenus $n+1$ (80/20 la première année, 60/40 la deuxième et ainsi de suite).

Conclusion de la seconde partie

La mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, si elle était décidée, pourrait être réalisée sans réforme préalable de celui-ci : même si un prélèvement obligatoire s'accommode d'autant mieux de la retenue à la source qu'il présente une structure simple, les pays étrangers montrent qu'il est tout à fait possible de prélever à la source un impôt complexe et fortement personnalisé comme l'impôt sur le revenu français.

De fait, chacune des questions opérationnelles posées par la retenue à la source de l'impôt sur le revenu peuvent trouver une, voire plusieurs réponses possibles dans le contexte français, qu'il s'agisse des modalités de calcul et d'ajustement du taux d'imposition, des modalités de recouvrement de l'impôt ou encore des modalités de transition entre l'ancien et le nouveau système de recouvrement. Ce constat conforte l'idée selon laquelle aucun obstacle technique ne s'opposerait au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu tel qu'il existe aujourd'hui.

Il en résulte toutefois un corollaire indissociable : la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu repose sur des choix de priorités peu compatibles entre elles.

Concernant le calcul de l'impôt retenu à la source, il est par exemple possible d'envisager une retenue à la source (quasi-) universelle, s'appliquant à peu près à tous les types de revenus et à toutes les situations particulières. Mais cela n'est possible qu'au prix d'un caractère très estimatif de l'impôt prélevé sur les revenus courants et d'indispensables régularisations en $n+1$: le principal avantage attendu de la retenue à la source, une meilleure synchronisation de l'impôt aux variations de revenu du contribuable, serait perdu. Pour remédier à ce défaut sans perdre le caractère universel de l'impôt, il faudrait prévoir de larges possibilités de modulation du taux d'imposition en cours d'année à l'initiative du contribuable : possible, cette solution se paierait néanmoins au prix de charges de gestion considérablement accrues pour l'administration et pour les entreprises tiers payeurs. S'il était considéré qu'une retenue à la source ajustable ne devait pas se faire au prix de coûts de gestion élevés pour les acteurs chargés de collecter l'impôt, c'est au caractère universel de l'impôt qu'il faudrait renoncer : ne pourrait fonctionner de façon à la fois réactive et peu coûteuse qu'une retenue à la source cédulaire, segmentée par type de revenu, très éloignée de ce fait de ce qu'est l'impôt sur le revenu aujourd'hui.

S'agissant du recouvrement de l'impôt prélevé à la source, celui-ci peut être réalisé dans un objectif de maximisation des intérêts du contribuable : aux larges possibilités de moduler le taux d'imposition en cours d'année s'ajouteraient des possibilités de recourir à des taux alternatifs standardisés protégeant la confidentialité des données personnelles du contribuable, et de larges voies de recours contentieux. Mais il en résulterait des charges de gestion lourdes pour l'administration et pour les tiers payeurs. La répartition de ces charges supposerait d'ailleurs elle-même un choix de priorités : en effet, à défaut de reporter sur les tiers payeurs des segments entiers du calcul de l'impôt, ce qui serait à la fois très coûteux pour les entreprises et très peu protecteur pour les salariés, ce serait à l'administration d'assumer l'essentiel des charges de gestion de l'impôt prélevé à la source. Dans ces conditions, avec un impôt complexe comme l'est l'impôt sur le revenu et un objectif de service maximum rendu aux usagers, il serait illusoire d'attendre des économies de gestion au sein de l'administration : le prélèvement à la source se traduirait plutôt par des charges supplémentaires.

Enfin, la transition entre l'ancien et le nouveau système de recouvrement de l'impôt peut être réalisée de sorte à minimiser le coût pour les contribuables. Mais cette voie de sortie, permise par la technique de « l'année blanche » soulèverait des risques d'abus et surtout de perturbations de l'activité économique des acteurs bénéficiant des dépenses fiscales, tels que les associations d'utilité publique ou les salariés à domicile. Il serait possible de limiter ce risque, mais à un coût élevé qui devrait être supporté, soit par les finances publiques, soit par les seuls redevables de l'impôt sur le revenu.

Les développements qui précèdent montrent que les scénarios de retenue à la source, quels qu'ils soient, présentent chacun un coût d'opportunité élevé. Une façon de corriger les inconvénients actuels de l'impôt sur le revenu sans encourir de tels coûts serait de procéder à des aménagements de celui-ci, sans recourir à la retenue à la source. Deux options seraient possibles : une option minimale, consistant à promouvoir davantage les services déjà offerts par l'administration fiscale ; et une option plus ambitieuse – mais aussi plus coûteuse – consistant à adopter l'imposition des revenus courants sans passage à la retenue à la source.

Conclusion générale

Dans son dix-huitième rapport au Président de la République, le Conseil des impôts estimait que « *la question centrale est bien celle de l'imposition des revenus courants. La retenue à la source constitue une modalité technique parmi d'autres pour atteindre cet objectif* »²³⁶. Douze ans plus tard, cette conclusion reste d'actualité.

En effet, beaucoup des arguments historiquement avancés en faveur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ont perdu de leur force, soit du fait du changement de contexte économique – c'est le cas du gain de trésorerie et du gain budgétaire à attendre de l'avancement d'un an de la base d'imposition – soit grâce aux nombreuses réformes engagées par l'administration fiscale depuis quinze ans.

Ainsi, la simplification des démarches que la retenue à la source pourrait apporter aux contribuables est devenue limitée depuis que la déclaration préremplie a été généralisée à la quasi-totalité d'entre eux (en 2006) et que les moyens de paiement dématérialisés ont été étendus très largement (plus de 80 % des contribuables faisant désormais l'objet d'un prélèvement automatique, par exemple), alors que la retenue à la source ne dispenserait sans doute par les contribuables de procéder à une régularisation de leur solde en $n+1$. De même, le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu se situe désormais à un niveau très élevé – plus de 99 % à la clôture de l'exercice : le prélèvement à la source apporterait principalement un encaissement plus rapide des sommes actuellement recouvrées lors de la phase amiable, l'enjeu budgétaire étant peu significatif. Enfin, la progression des recouvrements informatisés et des moyens de paiement dématérialisés a permis à l'administration de réaliser d'importants gains de productivité depuis dix ans. Dans ces conditions, les économies de gestion que la retenue à la source pourrait apporter sont devenues faibles.

En revanche, certains des inconvénients ou des risques posés par la retenue à la source subsistent. Le basculement de l'ancien vers le nouveau système pose une série de problèmes qui peuvent chacun être résolus, mais au prix de distorsions potentielles dans le comportement des contribuables ou des acteurs économiques, et surtout de coûts élevés pour les finances publiques ou pour les contribuables. En régime de croisière, le prélèvement à la source entraîne une surcharge de gestion probablement significative pour les entreprises tiers payeurs et pour

²³⁶ Conseil des impôts, *L'imposition des revenus*, XVIII^e rapport au Président de la République *op. cit.*

l'administration, en tout cas s'il vise par ailleurs à offrir une prise en considération fine des préoccupations des contribuables (ajustements rapides aux variations de revenus, protection de la confidentialité des informations personnelles, larges voies de recours contentieux...). Enfin, le passage à la retenue à la source a des conséquences sociologiques et psychologiques qui, si elles sont difficiles à évaluer précisément, n'en sont pas moins potentiellement problématiques, s'agissant notamment du risque d'altération des relations de travail dans l'entreprise ou de la dégradation du consentement à l'impôt.

Au final, à architecture constante des prélèvements obligatoires et compte tenu du contexte budgétaire, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a donc sans doute perdu une grande partie de son intérêt. Les deux améliorations significatives qu'il pourrait apporter seraient la diffusion plus rapide des nouvelles dispositions fiscales dans l'économie d'une part, et la taxation contemporaine des revenus d'autre part, cette dernière permettant un ajustement plus rapide de l'impôt aux baisses de revenus des contribuables. Mais, comme le rappelait le Conseil des impôts en 2000, le prélèvement à la source n'est qu'un des moyens, parmi d'autres, pour atteindre cet objectif – et il ne permet de l'atteindre qu'à certaines conditions spécifiques. Compte tenu de la structure du paysage socio-fiscal français, d'autres dispositifs, plus simples et probablement moins coûteux pour les entreprises et pour l'administration, permettraient de se rapprocher de cet objectif : la promotion des nouveaux services offerts par l'administration fiscale, voire l'imposition contemporaine des revenus sans la retenue à la source.

Ce constat ne doit toutefois pas conduire à écarter définitivement, et en toutes circonstances, le recouvrement de l'impôt par voie de retenue à la source. Celui-ci reste l'un des moyens les plus efficaces de réaliser l'imposition contemporaine des revenus. La pertinence d'une extension du prélèvement à la source devrait dès-lors être réexaminée s'il était décidé de procéder à une réforme profonde de l'imposition des revenus.