

PRÉLÈVEMENTS À LA SOURCE ET IMPÔT SUR LE REVENU

Synthèse

Février 2012

■ Avertissement

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). Le présent document est destiné à faciliter la lecture et l'exploitation du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. Seul le texte du rapport engage le Conseil.

Sommaire

INTRODUCTION	5
I - Définitions, périmètre et avantages comparatifs des prélèvements à la source	7
- La retenue à la source : retour sur un débat ancien	7
- Définitions et périmètre des prélèvements à la source	7
- Prélèvements à la source et prise en compte des intérêts des contribuables	8
- Prélèvements à la source et assainissement des finances publiques	13
- Prélèvements à la source et pilotage de l'économie	16
II - Questions posées par la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, étendue des choix possibles et conséquences de chacun	19
- Modalités possibles de calcul d'un impôt sur le revenu prélevé à la source	19
- Modalités possibles de recouvrement d'un impôt sur le revenu prélevé à la source	24
- Modalités possibles de transition vers une retenue à la source de l'impôt sur le revenu	28
- Les alternatives possibles à une retenue à la source de l'impôt sur le revenu	31
CONCLUSION	36

Introduction

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 dans l'actualité, les dernières fois en 2002 et en 2007.

Pourtant, les prélèvements à la source constituent une part très significative des prélèvements obligatoires. La contribution sociale généralisée (CSG), tout ou partie des cotisations sociales sur les salaires ou, s'agissant de la sphère fiscale, le prélèvement forfaitaire libérateur 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.

Pour ces raisons, le Conseil des prélèvements obligatoires a estimé nécessaire de procéder à un état des lieux des prélèvements à la source et, sur cette base, d'effectuer une analyse approfondie de leurs caractéristiques, avantages et inconvénients par rapport aux autres modalités de paiement de l'impôt.

Le Conseil des prélèvements obligatoires a concentré ses travaux sur les prélèvements assis sur les revenus des ménages : prélèvements sociaux (cotisations sociales, CSG...) ou fiscaux (prélèvement forfaitaire libérateur, imposition des plus-values immobilières...) retenus à la source et, en miroir, impôt sur le revenu.

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 d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu. Cependant, le contexte a évolué depuis : d'une part, plusieurs prélèvements à la source sont apparus 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.

En d'autres termes, les 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.

L'objectif final poursuivi par le Conseil des prélèvements est donc d'appréhender

Introduction

l'économie globale d'un projet 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 notamment sur une enquête internationale approfondie, qu'il a menée auprès de quinze pays de l'OCDE. Parmi ceux-ci, treize d'entre eux ont choisi de prélever l'impôt sur le revenu à la source. Cette méthode a aussi reposé sur une large consultation des principaux acteurs concernés par une éventuelle retenue à la source de l'impôt sur le revenu en France : représentants des employeurs qui deviendraient les tiers payeurs de l'impôt prélevé à la source, représentants des salariés qui seraient concernés au premier chef par le prélèvement de l'impôt sur les salaires, représentants des usagers de l'administration, professionnels de l'édition des logiciels de paye et représentants des professions du chiffre.

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 CSG – n'entrent pas dans le champ du présent exercice et ont donc été exclus des travaux. ■

Prélèvements à la source et impôt sur le revenu

1 Définitions, périmètre et avantages comparatifs des prélèvements à la source

La retenue à la source : retour sur un débat ancien

Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu s'est développé dans les pays occidentaux au cours de la première moitié du XX^{ème} siècle. En France les débats remontent aux années 30 et un « stoppage à la source » sur les salaires a même été pratiqué entre 1939 et 1948. Dans un contexte de généralisation de l'impôt sur le revenu – le nombre de ménages assujettis passe de 15 % en 1950 à 63 % en 1979 -, nombreux ont été les rapports ainsi que les projets gouvernementaux qui ont tenté d'instaurer un prélèvement à la source, sans jamais aboutir.

Définitions et périmètre des prélèvements à la source

Le rapport recense les différentes définitions du prélèvement à la source. Avec le critère le « tiers payeur », il se définit 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 ». C'est le cas pour les cotisations sociales recouvrées par l'entreprise, le prélèvement forfaitaire libératoire par la banque ou l'impôt sur les plus-values immobilières par les notaires depuis 2004.

Une autre définition consiste à qualifier le prélèvement à la source lorsque le recouvrement de l'impôt intervient simultanément à la formation de l'assiette. Cette approche est illustrée dans 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 ».

Dans cette approche, 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. Elle conduit à ajouter au périmètre précédent les cotisations sociales patronales, le versement transport et la cotisation sociale autonomie.

Définitions, périmètre et avantages comparatifs des prélèvements à la source

Selon ces définitions plus ou moins restrictives, les prélèvements à la source représentent entre un quart (185 milliards d'euros) et la moitié (428 milliards d'euros) du total des prélèvements obligatoires.

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

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

On peut penser que le prélèvement à la source dispense le contribuable des démarches à accomplir pour déclarer ses revenus et payer son impôt. Lorsqu'il s'agit des cotisations sociales, de la CSG ou encore de la CRDS, il n'a en effet aucune démarche déclarative à réaliser et le paiement est effectué directement par son employeur sans qu'il ait besoin d'intervenir.

La situation contraste en matière d'impôt sur le revenu : le contribuable doit remplir sa déclaration de revenus, puis payer par lui-même l'impôt. On peut en déduire que le prélèvement à la source est un facteur de simplification des démarches à accomplir pour le contribuable.

En réalité, les démarches pour le calcul de l'impôt dépendent d'abord de la complexité de l'impôt lui-même, et non pas de son mode de paiement.

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.

En effet, les prélèvements à la source comme la CSG, ne sont pas des impôts personnalisés : leur mode de calcul ne tient pas compte des caractéristiques individuelles du contribuable et ne nécessitent pas de formalités déclaratives importantes.

En revanche, les impôts personnalisés impliquent par essence des démarches complémentaires. En effet, l'administration fiscale 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.

Définitions, périmètre et avantages comparatifs des prélèvements à la source

D'ailleurs, les comparaisons internationales montrent que les seuls pays dans lesquels la retenue à la source s'est traduite par une simplification des démarches des contribuables sont ceux dans lesquels l'impôt sur le revenu est sensiblement moins personnalisé que le nôtre. Ainsi au Royaume-Uni, où seul un quart des contribuables remplit une déclaration, le taux d'imposition du contribuable ne tient pas compte de sa situation conjugale ou familiale. La politique familiale passe par le versement d'une prestation compensatoire, le *child tax credit*, qui n'influe pas sur le taux d'imposition. Le barème est simple : 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). Enfin, 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.

Dans la plupart des pays, la déclaration annuelle de revenus reste en revanche obligatoire pour tous les contribuables (Australie, Belgique, Canada), ou, lorsqu'elle est facultative, elle reste soustraite par une grande

majorité de contribuables (93,4 % des contribuables aux États-Unis, 90 % en Espagne, 74 % en Allemagne).

En France, des mesures de simplification ont été engagées par l'administration fiscale. La généralisation de la déclaration préremplie (DPR) en 2006 a permis de simplifier significativement les obligations déclaratives des contribuables, 90 % d'entre eux en étant dorénavant destinataires. La DPR intègre déjà tous les revenus transmis par des tiers déclarants.

Des simplifications peuvent être recherchées du côté des procédures de paiement. En effet, le prélèvement à la source dispense le contribuable de démarches à accomplir pour payer l'impôt puisque ces démarches sont accomplies par le tiers payeur (l'employeur par exemple).

Mais, l'administration offre déjà aujourd'hui une palette d'outils de paiement diversifiée aux contribuables. En particulier, aux côtés des moyens de paiement dits « matériels » elle propose aussi plusieurs moyens de paiement dématérialisés aux contribuables, comme le télépaiement (ou « paiement direct en ligne ») depuis 2001 et le prélèvement automatique.

La mensualisation a été instaurée en 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

Définitions, périmètre et avantages comparatifs des prélèvements à la source

novembre et décembre si la situation du contribuable le justifie.

Ces moyens de paiement dématérialisés ont connu une forte progression au cours de la décennie 2000 : en 2010, 72,8 % des contribuables sont mensualisés, 11 % recourent au prélèvement à l'échéance et 3,3 % au téléversement.

Au final donc, la retenue à la source n'apporterait de simplifications qu'au niveau du paiement de l'impôt (mais pas en matière de déclaration), uniquement pour les 13 % de contribuables qui n'utilisent pas les moyens de paiement dématérialisés, et encore, en faisant l'hypothèse que ces derniers n'ont pas gardé le paiement manuel par choix. Le gain serait donc très faible, pour ne pas dire nul.

Le prélèvement à la source favorise-t-il un ajustement plus rapide de l'impôt si les revenus diminuent ?

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 . En France, les revenus de l'année n sont déclarés et payés au cours de l'année $n+1$, soit avec une année de décalage.

Cette différence a des conséquences pour ceux des contribuables qui connaissent une variation de revenu d'une année sur l'autre. En effet, chaque année, de l'ordre de 30 à 40 % des contribuables connaissent une baisse de revenu, le montant médian de la baisse étant de 10 %.

Les changements de situation professionnelle, comme le départ en retraite et le chômage expliquent l'essentiel des baisses de revenu, le reste résultant de changements de situation conjugale (divorce) ou familiale (perte d'allocations familiales).

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

L'administration propose des solutions pour tenir compte de ces difficultés.

Les délais de paiement offerts par l'administration fiscale permettent de disposer d'un délai supplémentaire pour payer l'imposition due. Parmi ces solutions, la procédure spécifique en cas de baisse brutale de revenu s'adresse aux contribuables qui ont connu une baisse de revenu supérieure à 30 %, quelle que soit la cause de cette baisse (chômage, maladie etc.). Le délai de paiement est de droit pour le contribuable, qui peut s'en prévaloir dès la constatation de la baisse des revenus.

Par la modulation des acomptes, l'administration fiscale offre aussi la possibilité au contribuable de moduler dès janvier $n+1$ ses acomptes d'impôt $n+1$ dus au titre des revenus n , sans

Définitions, périmètre et avantages comparatifs des prélèvements à la source

attendre la régularisation de septembre $n+1$. 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).

Mais ces facilités sont toutefois peu utilisées par les contribuables.

Seuls environ 2 % des contribuables recourent à la procédure de droit commun, alors que plus de 30 % seraient susceptibles de l'utiliser. Quant aux contribuables qui subissent une baisse brutale de revenus, ils sont à peine 0,01 % chaque année à solliciter la procédure spécifique de délais de paiement, alors que 10 % pourraient en bénéficier de droit.

Le constat n'est guère plus satisfaisant concernant la modulation des acomptes : environ 7 % des redevables mensualisés modulent chaque année leurs acomptes, alors qu'à nouveau, plus de 30 % d'entre eux subissent une baisse de revenu et, à ce titre, auraient intérêt à moduler à la baisse leurs mensualités dès le mois de janvier $n+1$.

L'offre de services déployée par l'administration fiscale pour corriger les effets négatifs 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.

Une retenue à la source pourrait améliorer significativement la prise en compte des difficultés des contribuables, car elle présente des

avantages que ne comporte pas la mensualisation du paiement de l'impôt.

Avec une retenue à la source, les revenus de l'année n sont taxés en n , et non pas en $n+1$. Par exemple, les acomptes prélevés 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.

Ensuite, les acomptes prennent la forme d'un taux appliqué aux revenus, et non pas d'un montant d'impôt à payer. De ce fait, deux avantages en résultent.

On observe un effet assiette : 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.

Définitions, périmètre et avantages comparatifs des prélèvements à la source

S'y ajoute un effet taux : 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 quasi-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.

Toutefois, la retenue à la source ne peut améliorer la situation des contribuables qui connaissent d'importantes baisses de revenus que si elle permet l'ajustement du taux d'imposition en temps réel et sans erreur. Or, une retenue à la source « parfaite » est complexe à bâtir dans le cadre du système fiscal actuel et comporterait de coûts de gestion élevés pour l'administration ou les tiers payeurs.

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 ?

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. 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.

Mais, au regard de la complexité de l'impôt sur le revenu en France et de la difficulté qu'il y aurait à mettre en place une retenue à la source permettant un ajustement parfait de l'impôt aux variations de revenu du contribuable, il n'est pas certain que la retenue à la source permettrait au contribuable de disposer d'un revenu véritablement net d'impôt ; en réalité, il subsisterait probablement des régularisations l'année suivante, comme dans les autres pays.

A contrario, la retenue à la source est susceptible d'affaiblir le civisme fiscal classique qui passe par une meilleure participation du contribuable-citoyen au débat démocratique.

En effet, le prélèvement à la source est moins directement perceptible pour le contribuable : son impôt prélevé à la source n'apparaît plus sur son compte bancaire, où seul figure le salaire net.

Le système du paiement sur rôle qui prévaut actuellement en France est de ce point de vue plus compréhensible : une fois par an, le contribuable reçoit 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 mensuels ou aux

Définitions, périmètre et avantages comparatifs des prélèvements à la source

échéances correspondent exactement à l'impôt dû par le contribuable.

Sur un plan plus symbolique, le paiement de l'impôt peut être considéré comme un « acte citoyen » par lequel le contribuable manifeste son attachement volontaire à la contribution aux charges publiques.

Enfin, l'introduction d'un tiers payeur, s'il s'agit de l'employeur, peut perturber les relations de travail : des tensions peuvent apparaître entre salariés, puisque deux salariés occupant la même fonction pourraient dorénavant recevoir un salaire net différent si leurs taux d'imposition sont différents (par exemple si l'un a des enfants et l'autre pas).

La crainte que l'employeur, par la connaissance du taux d'imposition de ses salariés, puisse 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 doit pas être sous-estimée, 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 provoquer de nouvelles revendications salariales.

Prélèvements à la source et assainissement des finances publiques

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

Le produit de l'impôt serait 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.

En outre, la base d'imposition est avancée d'un an, permettant à l'État de bénéficier de la croissance des revenus. L'avancement d'un an de la base d'imposition entraîne 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 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.

Définitions, périmètre et avantages comparatifs des prélèvements à la source

Les simulations présentées dans le rapport indiquent qu'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.

En théorie, le prélèvement à la source permet d'améliorer le recouvrement de l'impôt

C'est l'enseignement que l'on tire des comparaisons internationales. Les éléments recueillis auprès des pays étrangers montrent que la retenue à la source de l'impôt sur le revenu a le plus souvent été introduite avec pour objectif d'améliorer le recouvrement des recettes fiscales de l'État. C'était le cas aux États-Unis (1943), au Royaume-Uni (1944), en Australie (1942), en Nouvelle-Zélande (1958), au Canada (1917) et en Italie (1973).

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 Danemark.

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 %.

Enfin, en 2004, 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 des plus-values déclarées.

Cette différence de performance 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.

Mais, dans les faits, le taux de recouvrement final de l'impôt sur le revenu, pourtant prélevé sur rôle, atteint en France 99 % et est ainsi comparable à celui observé dans les pays qui prélèvent l'impôt sur le revenu à la source.

Ce résultat a été atteint par les réformes engagées par l'administration fiscale depuis 2000. La progression des moyens automatiques de paiement (mensualisation, prélèvement automatique...) a permis de fiabiliser le recouvrement des sommes dues. De même, la modernisation des méthodes d'analyse de l'administration fiscale permet une politique de recouvrement à la fois plus réactive (notamment lors de la phase contentieuse) et plus ciblée en fonction des enjeux.

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.

Définitions, périmètre et avantages comparatifs des prélèvements à la source

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

C'est en effet un mode de recouvrement réputé moins coûteux que l'impôt sur rôle.

Le caractère automatisé du paiement permettrait des économies de gestion dans l'administration : les acomptes d'impôt étant systématiquement prélevés par des tiers payeurs (employeurs, banques, caisses de sécurité sociale etc.) 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... Par ailleurs, l'administration serait en théorie déchargée du traitement de certaines tâches de gestion : saisie et contrôle des revenus du contribuable, renseignements divers...

Pourtant, là encore, les économies attendues ne doivent pas être surestimées. En effet, si le recouvrement de l'impôt sur le revenu est « cher », c'est parce qu'il s'agit d'un prélèvement complexe, intégrant une grande variété de paramètres, qui nécessite de ce fait une gestion personnalisée.

Ainsi, parmi les grandes fonctions de gestion de l'impôt des particuliers, seule la phase de recouvrement amiable serait susceptible d'être signi-

ficativement affectée par la mise en place d'une retenue à la source. Par contre, les autres fonctions resteraient globalement inchangées, qu'il s'agisse de la gestion administrative des contribuables, car il faudrait toujours suivre et recouper les changements de situation familiale, de domicile..., de l'établissement des rôles et l'envoi des déclarations, de la gestion du recouvrement contentieux qui subsisterait afin de s'assurer du recouvrement des créances fiscales auprès des contribuables ou des tiers payeurs défaillants ou enfin de la mission de contrôle des revenus imposables.

En outre, les gains de productivité réalisés depuis dix ans par l'administration fiscale réduisent encore les économies de gestion à attendre de la retenue à la source. Par exemple, la progression des moyens électroniques de paiement, qui concernent désormais près de 90 % des contribuables, et l'automatisation du traitement des chèques dans les centres prélèvement service (CPS), réduisent à un faible niveau les gains à attendre d'une automatisation du paiement de l'impôt permise par la retenue à la source.

Enfin, l'impôt sur le revenu n'occupe qu'une faible part des prélèvements obligatoires en France : moins de 20 % des recettes fiscales - contre 30 % en moyenne dans les autres pays de l'OCDE. Ainsi, la retenue à la source de l'impôt sur le revenu n'éliminerait en rien les tâches liées au calcul et au recouvrement des autres

Définitions, périmètre et avantages comparatifs des prélèvements à la source

prélèvements (par exemple les impôts directs locaux), qui mobilisent l'essentiel des ressources de l'administration fiscale.

Au total, l'économie de gestion qui pourrait résulter de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu apparaît 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).

En revanche, la retenue à la source générerait des charges supplémentaires pour l'administration fiscale et pour les tiers payeurs.

La phase de gestion administrative risque de se complexifier puisqu'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 serait singulièrement compliquée par la faculté désormais ouverte d'ajuster le taux d'imposition en temps réel.

La retenue à la source générerait enfin une charge nouvelle pour les tiers payeurs à qui est confié le précompte de l'impôt, aussi bien lors de l'année de transition qu'en régime de croisière, en particulier pour les petites et moyennes entreprises, si le tiers payeur est l'employeur.

Prélèvements à la source et pilotage de l'économie

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

L'impact du prélèvement à la source pour favoriser une plus grande réactivité des politiques économiques s'analyse au regard de l'efficacité des stabilisateurs automatiques, c'est-à-dire dans le rôle d'amortisseur des variations de revenu joué par les finances publiques.

En pratique, le prélèvement à la source renforcerait l'effet des stabilisateurs automatiques parce qu'il permet une synchronisation plus immédiate de l'impôt aux variations de revenus, mais de façon limitée compte tenu du faible poids de l'impôt sur le revenu au sein des prélèvements obligatoires (6 %).

Le prélèvement à la source aurait une incidence plus marquée sur l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions fiscales. Le prélèvement à la source peut en effet 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 $n+1$.

Définitions, périmètre et avantages comparatifs des prélèvements à la source

Le prélèvement à la source peut-il avoir une incidence sur la consommation des ménages ?

La retenue à la source pourrait contribuer à réduire l'épargne contrainte, notamment l'épargne de précaution. 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.

Mais, l'impact sur la consommation resterait toutefois très limité. En effet, 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 ménages, soit au maximum 0,2 points de produit intérieur brut. Dans ces conditions, une retenue à la source de l'impôt sur le revenu, en ne réduisant qu'une faible partie de l'épargne de précaution aurait un impact marginal sur la croissance du produit intérieur brut.

Conclusion de la première partie

La retenue à la source concerne d'ores et déjà une part significative des prélèvements obligatoires en France et ce constat conduit à relativiser « l'exception française » que constitue l'absence de retenue à la source de l'impôt sur le revenu.

L'administration fiscale n'a 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.

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 signification, qu'il s'agisse d'une simplification des tâches des contribuables, de l'amélioration du recouvrement des recettes fiscales ou de la trésorerie de l'État, de la réalisation d'économies de gestion dans l'administration, ou encore de la

réduction de l'épargne de précaution des ménages.

En outre, il ne faut pas mésestimer certains inconvénients prêtés à la retenue à la source : une dégradation possible de la lisibilité de l'impôt et donc du consentement à le payer pour le citoyen ; une détérioration éventuelle 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 pour les tiers payeurs.

A l'issue de ce bilan, seuls deux arguments subsistent en sa faveur : la meilleure prise en compte des variations de revenu du contribuable, d'une part, et la plus grande réactivité du système pour traduire dans la situation des contribuables les réformes fiscales adoptées en cours d'année.

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

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

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

Le rapport pose la question de la nécessité éventuelle d'une simplification préalable de l'impôt sur le revenu – trop complexe - avant la mise en place d'une retenue à la source. Deux exemples semblent conforter le bien fondé de cette question.

Prélevées à la source, les cotisations sociales ou la contribution sociale généralisée le sont selon un taux unique proportionnel quels que soient les revenus du contribuable, sa situation conjugale ou encore sa situation familiale. Le prélèvement s'effectue dès le versement d'une rémunération,

s'interrompt dès la disparition de celle-ci, et est recouvré quelles que soient ses fluctuations à la hausse comme à la baisse.

Par ailleurs, la mise en place du prélèvement à la source sur les plus-values immobilières, en 2004, s'est accompagnée d'une simplification importante du mode de calcul de cet impôt : un taux unique proportionnel a remplacé le barème progressif qui prévalait jusque là et la plupart des exonérations ont été supprimées.

De fait, l'impôt sur le revenu, par sa complexité actuelle, s'accommode malaisément d'un prélèvement mensuel par un tiers payeur. Il apparaît en effet difficile pour celui-ci d'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...). Des mesures de simplification pourraient dans ce cas être examinées :

- s'agissant du barème progressif : le nombre de tranches pourrait être réduit, et le taux marginal pourrait être remplacé par un taux

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

effectif couvrant la totalité du revenu du contribuable ;

- s'agissant de la prise en compte des charges de famille : le quotient familial pourrait être remplacé par un mécanisme d'abattement sur l'assiette de l'impôt, ou encore par un mécanisme de réduction ou de crédit. Ainsi, il ne serait plus nécessaire de tenir compte de 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 : certaines dépenses fiscales pourraient être supprimées ou au moins limitées.

Ces quelques exemples montrent que le champ des possibles est très vaste, mais excède en tout état de cause le cadre d'investigation que s'est fixé le rapport. Le CPO a cependant cherché à savoir si ces mesures de simplification étaient indispensables à la mise en œuvre d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu.

Dans les faits, une telle simplification ne serait ni nécessaire, ni toujours possible dans le cadre juridique français. C'est l'enseignement que l'on tire des exemples étrangers.

L'observation des pays ayant choisi de prélever l'impôt sur le revenu à la source apporte une réponse claire à la question : la simplicité de l'impôt n'est pas une condition préalable au prélèvement à la source. Si au Royaume-Uni ou au Danemark, le calcul de l'impôt sur le revenu obéit à des règles plus simples que celles de l'impôt français, dans la majorité des autres cas,

les modalités de calcul de l'impôt se rapprochent de la complexité du système français.

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. Certains pays prévoient même un nombre de tranches significativement supérieur (sept tranches en Espagne et aux Etats-Unis, et même dix-huit au Luxembourg, alors que la France en compte cinq). En outre, le barème est, comme en France, toujours exprimé en taux marginaux, sauf en Australie.

La très grande majorité des pays observés prennent en compte la situation conjugale et familiale du contribuable, la plupart au stade de la retenue à la source ; tous ces pays prévoient que le contribuable puisse recourir à des dépenses fiscales pour réduire son montant d'imposition.

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

S'il était décidé de procéder à une simplification du mode de calcul de l'impôt sur le revenu, celle-ci devrait respecter les principes fixés par le Conseil constitutionnel, en particulier :

- 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

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

devant la loi fiscale, celle-ci devant être la même pour tous, et comme l'égalité des contribuables devant les charges publiques, chacun devant contribuer à hauteur de ses capacités. Dans le cas de l'impôt sur le revenu, il serait exclu de procéder à une différenciation trop importante du calcul de l'impôt en fonction du type de revenu perçu par le contribuable ;

- la prise en compte des charges de famille du contribuable : un contribuable qui doit subvenir aux besoins d'une ou plusieurs personnes à charge n'a pas le même revenu disponible, et de ce fait pas les mêmes capacités contributives, qu'un contribuable sans personne à charge ; le calcul de l'impôt doit donc tenir compte de cette différence de situation, appréciée au niveau du foyer, quelles qu'en soient les modalités ;

- le respect du principe de progressivité de l'impôt sur le revenu : il découle de ce principe qu'un impôt sur le revenu à taux unique purement proportionnel (« flat tax ») serait jugé inconstitutionnel..

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

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). Tous ne peuvent pas être

également concernés par ce mode de prélèvement.

Les revenus salariaux et les revenus de remplacement (pensions de retraite, indemnités de chômage etc.), se prêtent à une retenue à la source : versés 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... En 2010, environ 40 % des contribuables percevaient uniquement ce type de revenus.

Les revenus du capital comportent des caractéristiques de nature à faciliter leur imposition à la source : connus dès leur versement, ils transitent également par un tiers verseur, la banque, la société d'assurance ou l'établissement financier. Toutefois, tous les revenus du capital ne sont pas versés par un tiers payeur. Pour les revenus fonciers par exemple, il apparaît difficilement concevable que le précompte de l'impôt soit effectué par le locataire lors du paiement du loyer.

Par ailleurs, les revenus du capital sont par essence plus éclatés que les revenus salariaux. A la différence de ces derniers, il n'existe pas une seule source du revenu (l'employeur), mais autant que le contribuable détient de produits d'épargne : contrats obligataires, portefeuilles d'actions etc. Il apparaît difficilement concevable de mettre en place des retenues à la source multiples qui incorporent chacune, en temps réel, le montant global des revenus du contribuable.

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

Dans ces conditions, le rapport examine quatre options : exclure les revenus du capital du prélèvement à la source, généraliser le prélèvement forfaitaire libératoire, recourir à des prélèvements forfaitaires non libératoires, ou généraliser des acomptes mensuels au titre des revenus courants.

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.

Les revenus perçus par les professions indépendantes sont difficilement compatibles avec une retenue à la source : ils ne sont pas versés par des entités pouvant faire office de tiers payeurs ; de plus, ils ne sont pas connus dès leur versement : le calcul mensuel du chiffre d'affaires ne permet pas de délimiter une assiette d'imposition mensuelle sur laquelle pourrait être appliqué un prélèvement à la source. Dans ces conditions, le rapport propose le statu quo ou la généralisation d'acomptes mensuels au titre des revenus courants.

Là encore, 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.

Enfin concernant les contribuables percevant plusieurs catégories de revenus, la retenue à la source pourrait s'appliquer sans difficulté à une grande majorité des contribuables par

l'utilisation d'un taux synthétique d'imposition. Ce taux synthétique intégrant l'ensemble des revenus serait appliqué à la rémunération principale, qui est un salaire ou un revenu de remplacement pour 90 % des contribuables percevant plusieurs revenus.

Dans ces conditions, près de 95 % des contribuables pourraient se voir appliquer une retenue à la source de l'impôt sur le revenu. Pour les 5 % restants, l'absence de retenue à la source pourrait être compensée par une généralisation du paiement d'acomptes sur les revenus courants.

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

Il apparaît très difficile de calculer le taux d'imposition en temps réel, malgré les avantages que cela représenterait pour le contribuable. Dans le cadre du système fiscal français, cette impossibilité résulte du fait que :

- les revenus imposables ne sont pas tous connus en temps réel ;
- l'administration fiscale doit disposer d'un temps nécessaire pour tenir compte de tous les paramètres concernant les 20 millions de foyers imposables afin de calculer le taux d'imposition. C'est la raison pour laquelle dans le système actuel, l'avis

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

d'imposition est communiqué aux contribuables au mois de septembre.

- Il apparaît impossible d'envisager un flux d'échanges d'informations mensuels, fiables et sécurisés, entre l'administration et les tiers payeurs.

Pour cette raison, la seule option consisterait en l'application du taux moyen d'imposition (TMI) de l'année précédente communiqué au contribuable chaque année sur son avis d'imposition. Ce taux ne serait donc pas à jour des dernières évolutions de la situation du contribuable.

Pour compenser l'inconvénient de ne pas pouvoir calculer l'impôt en temps réel, il devrait être proposé aux contribuables de pouvoir moduler leur taux d'imposition, à leur initiative, en cours d'année.

En contrepartie, ce système maintiendrait les obligations déclaratives du contribuable, pour permettre d'effectuer les ajustements nécessaires résultant de la prise en compte tardive des autres revenus éventuels ou des dépenses fiscales. A la déclaration de revenus s'ajouterait la déclaration du tiers payeur, récapitulant périodiquement les retenues effectuées pour chaque salarié, comme c'est le cas dans les pays étudiés par le présent rapport.

Des régularisations postérieures seraient nécessaires et résulteraient de la prise en compte des informations données par le contribuable dans sa déclaration de revenus.

Synthèse des choix possibles sur les modalités de calcul d'un impôt sur le revenu prélevé à la source

De ce qui précède, il résulte qu'il existe trois modèles de retenue à la source :

- la retenue à la source cédulaire : l'impôt est liquidé et recouvré revenu par revenu, sur le modèle de la CSG. Bien que d'une grande simplicité, ce modèle présente deux inconvénients majeurs. Il implique de renoncer au caractère universel de l'impôt sur le revenu, puisque certains revenus seraient taxés selon un barème progressif et d'autres de manière proportionnelle. Il ne réduit pas les démarches administratives des contribuables en raison des régularisations à opérer, notamment pour les revenus qui ne peuvent faire l'objet d'un prélèvement à la source (revenus des professions indépendantes ; revenus fonciers).

- la retenue à la source globale synchronisée : l'universalité de l'impôt est préservée par l'application d'un taux synthétique d'imposition au revenu dominant, et l'ajustement se fait en temps réel. Mais cette méthode est utopique compte tenu de la structure actuelle de l'impôt sur le revenu français (impôt global, progressif, familiarisé et personnalisé par les dépenses fiscales). En effet, il est impossible de connaître en janvier le taux synthétique d'imposition du contribuable à

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

appliquer au cours de l'année à venir, ni de le synchroniser (l'ajuster en temps réel) automatiquement avec revenu.

- la retenue à la source globale non synchronisée : le modèle consiste à appliquer le dernier taux d'imposition connu, soit le taux de l'année $n-2$ de janvier à septembre et le taux de l'année $n-1$ de septembre à décembre. Cette option, qui permet de concilier retenue à la source et universalité de l'impôt, a pour prix le maintien d'un décalage important avec le revenu contemporain du contribuable. Elle implique une régularisation importante de l'impôt un an après, ce qui fait perdre beaucoup d'intérêt au modèle, même si des possibilités de modulation du taux en cours d'année seraient de nature à en atténuer les défauts.

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

Quel tiers payeur peut être choisi pour précompter l'impôt pour le compte de l'administration ?

La première option serait de confier le prélèvement à la source aux banques. Celles-ci sont déjà les tiers payeurs de

certains prélèvements fiscaux et sociaux ; tous les contribuables disposent en principe d'un compte bancaire ; les banques ont l'habitude de traiter des données confidentielles et cette solution aurait l'avantage de ne pas perturber les relations entre le salarié-contribuable et l'entreprise. L'administration fiscale aurait quelques dizaines d'interlocuteurs et il en résulterait une simplicité de gestion dans le recouvrement de l'impôt.

Pourtant, cette solution comporte des inconvénients majeurs. Tous les revenus virés sur un compte bancaire ne sont pas des revenus imposables (remboursements de frais professionnels, par exemple). A l'inverse, tous les revenus ne sont pas virés sur un compte bancaire et les rémunérations versées par chèques sont difficiles à identifier en tant que telles. Enfin, 28% des contribuables disposent de plusieurs comptes bancaires, ce qui rend délicat l'application d'un taux d'imposition à des sources de revenus multiples. Les risques d'insolvabilité seraient doubles : pour l'administration fiscale, le risque de défaillance de la banque s'ajouterait à celui de l'employeur.

L'option à privilégier serait de confier le prélèvement à la source aux employeurs. Les employeurs peuvent identifier sans difficulté l'assiette imposable, puisque les rémunérations sont déjà soumises à des prélèvements à la source comme la CSG. Certes, un certain nombre d'inconvénients ont déjà été soulignés dans la première partie du

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

présent rapport mais ils ne sont pas dirimants. D'ailleurs, le recours à l'employeur pour collecter l'impôt sur le revenu est la solution qui a été retenue par la totalité des pays qui opèrent le prélèvement à la source.

Toutefois la charge de travail supplémentaire confiée aux tiers payeurs ne serait pas négligeable. Sur la base de l'option la plus simple consistant à ce que l'administration communique à l'employeur un taux d'imposition, le coût pour l'entreprise a fait l'objet de nombreux chiffrages : on peut avancer un montant entre 1,3 et 3,5% de la valeur des impôts collectés. Dans les pays pratiquant la retenue à la source, les choix offerts aux entreprises, pour compenser ce surcoût, prennent la forme de délais pour reverser à l'administration l'impôt collectés leur procurant une trésorerie supplémentaire, auxquels s'ajoutent des mesures d'accompagnement ponctuelles par l'administration auprès des entreprises. En toutes hypothèses, ils ne prennent jamais, dans les pays observés, la forme d'une rémunération compensatrice.

En outre la responsabilité juridique des tiers payeurs devra être clarifiée. Deux grandes catégories d'erreurs sont de nature à engager la responsabilité du tiers payeur, puisque c'est désormais sur lui que repose la responsabilité de collecter et de reverser le produit de l'impôt à l'administration fiscale.

En matière d'exactitude de la collecte, l'entreprise, même de bonne

foi, n'est pas infaillible, comme le montrent les nombreuses erreurs de liquidation des prélèvements sociaux.

Par ailleurs, dans l'hypothèse de tensions de trésorerie, de difficultés ou même d'insolvabilité de l'entreprise, il conviendrait d'envisager des solutions spécifiques, comme le mécanisme assurantiel de l'Association de garantie des salaires qui couvre les salaires et les cotisations salariales en cas de dépôt de bilan de l'entreprise, ou un droit de reprise de l'administration sur les revenus des contribuables.

Comment protéger la confidentialité des informations transmises par le contribuable au tiers payeur ?

La protection de la confidentialité des informations fiscales du contribuable est une préoccupation majeure, qui devrait impérativement faire l'objet d'un contrôle strict en droit interne. En effet, en sa qualité de tiers payeur, l'employeur pourrait connaître la situation de famille du contribuable, par exemple ses autres sources de revenus et les revenus du conjoint. C'est ainsi le cas au Canada.

Cette préoccupation plaide pour que l'intégralité du calcul du taux soit confiée à l'administration, qui communiquerait à l'employeur un taux synthétique, comme c'est le cas en Irlande.

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

En toute hypothèse, quelle que soit l'option choisie, des garanties rigoureuses devraient être fixées par la loi, imposant à l'entreprise :

- une délimitation stricte du champ de l'utilisation des données confidentielles ;
- un assujettissement au secret professionnel ;
- un régime de sanctions en cas de manquement à ces obligations.

Un taux moyen d'imposition (TMI), assorti de la possibilité d'opter pour un taux standard permet de répondre à une partie de ces préoccupations de protection du contribuable. Des simulations montrent que dans plus de 80 % des cas, le TMI n'offre pas d'informations significatives à l'employeur sur le montant et la nature des revenus du contribuable. En revanche, pour les autres, la situation reste problématique, car le TMI est de nature à révéler que le contribuable perçoit des revenus autres que son propre salaire (soit parce qu'il dispose d'autres revenus, soit parce que son conjoint perçoit un salaire plus élevé).

Dans ce cas, il pourrait être proposé que le contribuable recoure à un taux standard, correspondant à l'application du barème progressif à son seul salaire. En contrepartie, de lourdes régularisations devraient être effectuées a posteriori, ce qui viendrait là encore réduire les avantages de la retenue à la source, en matière de simplicité de la gestion de l'impôt.

Quel réseau de recouvrement choisir ?

Une fois que l'impôt a été précompté par le tiers payeur, il doit être reversé à l'administration. La question qui se pose est de déterminer laquelle des administrations, l'administration fiscale (DGFIP) ou les URSSAF en leur qualité d'administration chargée du recouvrement des cotisations sociales, serait la mieux adaptée pour assurer le recouvrement de l'impôt sur le revenu prélevé à la source.

Dans l'hypothèse où le recouvrement serait assuré par les URSSAF, il n'est pour autant pas question de retirer à l'administration fiscale le traitement des principales étapes de la gestion de l'impôt, à savoir la gestion courante des 20 millions de foyers imposables (collecte des informations, accueil des contribuables, traitement des déclarations, émission des avis d'imposition), le contrôle du recouvrement de l'impôt contribuable par contribuable et la mission régaliennne de contrôle de l'impôt.

Le choix ne porte que sur l'encaissement des précomptes versés par les tiers payeurs.

Les URSSAF disposent déjà des prérogatives de puissance publique nécessaires au recouvrement de l'impôt. En effet pour les cotisations sociales, elles sont habilitées à réaliser tous les contrôles nécessaires et peuvent recourir à différents moyens de

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

recouvrement forcé, y compris engager des poursuites pénales.

La DGFIP et les URSSAF possèdent globalement les mêmes performances en matière de recouvrement. Les coûts d'adaptation à un système de prélèvement à la source ne seraient pas significativement plus élevés pour un réseau plutôt que pour l'autre.

En réalité, le choix entre les deux réseaux repose sur des considérations de nature politique, en fonction du caractère symbolique qui serait accordé au fait qu'un impôt régalien soit ou non recouvré par l'administration fiscale.

Comment répartir les responsabilités entre le contribuable, le tiers payeur et l'administration ?

Le contentieux de l'impôt sur le revenu, en matière de détermination de l'assiette d'imposition, concerne la relation entre le contribuable et l'administration fiscale. Le passage au prélèvement à la source ne changerait pas la nature du contentieux né de ce type de litige, qui relève du juge administratif.

Par contre, avec la retenue à la source, l'impôt serait désormais mis en recouvrement sur la base d'une estimation du taux d'imposition réel. Si cette estimation faisant apparaître un

décalage trop important entre le montant des retenues mensuelles estimées et le montant final de l'impôt dû, provoquant une surimposition préjudiciable au contribuable, des voies de recours pourraient être envisagées. De la même façon, des voies de recours devraient être prévues dans l'hypothèse où l'entreprise ne reverserait pas l'ensemble des sommes dues en sa qualité de tiers payeur.

Synthèse des choix possibles sur les modalités de recouvrement d'un impôt sur le revenu prélevé à la source

Les choix à opérer pour le recouvrement d'un prélèvement à la source se résument en deux enjeux :

- quel équilibre fixer entre la défense des intérêts des contribuables et la limitation de la charge de travail pour ceux qui sont chargés de recouvrer l'impôt ? Si la priorité est de privilégier le service rendu au contribuable, en conservant les principales caractéristiques de l'actuel impôt sur le revenu, une surcharge de gestion importante en résultera nécessairement au détriment des tiers payeurs et de l'administration fiscale. Si en revanche, la priorité retenue est la simplicité de la gestion, il en découle inévitablement un modèle peu protecteur des intérêts des contribuables.

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

- comment répartir la charge de travail entre les tiers payeurs et l'administration ? Selon la priorité retenue, soit les économies de gestion recherchées dans l'administration engendreront des charges significatives transférées aux entreprises, soit s'il est décidé de limiter la charge pesant sur les entreprises, il n'y aura pas d'économies de fonctionnement dans l'administration.

En toutes hypothèses, 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.

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

Comment gérer la suppression du décalage temporel entre les revenus et l'impôt correspondant ?

L'année du changement du système de recouvrement de l'impôt, les

contribuables sont exposés au risque d'être imposés deux fois simultanément, une fois au titre de l'impôt de l'année en cours et une seconde fois au titre des impôts perçus l'année d'avant.

L'hypothèse d'une double imposition est difficilement concevable. Deux options pourraient être envisagées pour gérer la transition.

L'aménagement de la double imposition par la technique du lissage serait une solution qui accroîtrait les rentrées fiscales pour l'Etat. L'équité sociale conduit aussi à envisager de maintenir la double imposition par lissage sur plusieurs années. En effet, l'impôt sur le revenu n'étant acquitté que par une partie des ménages, la suppression d'une année d'imposition pourrait être interprétée comme « un cadeau fait aux riches ».

L'étalement de l'impôt sur 36 mois fut la solution retenue en 1944 par le Royaume-Uni. L'étalement de certaines indemnités de départ à la retraite ou le régime d'étalement sur sept ans des bénéfices agricoles exceptionnels, constituent aussi des modèles dont on pourrait s'inspirer.

Il pourrait toutefois être plus opportun de privilégier l'effacement de la dernière année d'imposition précédant la mise en œuvre de la retenue à la source. Nombreux ont été les rapports antérieurs qui ont préconisé le choix de « l'année blanche ».

Cette option n'a pas pour effet d'exonérer les contribuables de leur impôt pendant une année. Ils continuent

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

de payer l'impôt chaque mois, sans interruption lors du passage à la retenue à la source. L'administration fiscale perçoit les recettes de l'impôt sur le revenu sans discontinuité.

Cette solution présente toutefois des difficultés spécifiques, au nombre desquelles se pose le sort à réserver aux dépenses fiscales correspondant à l'année d'imposition supprimée

En effet, si une année d'imposition est supprimée, les dépenses fiscales correspondant à cette année sont également annulées et les contribuables ne pourront pas en bénéficier pour réduire les dépenses engagées au cours de la dernière année précédant la mise en œuvre de la retenue à la source. Par exemple, si la retenue à la source est instaurée au 1^{er} janvier $n+1$ et si l'impôt sur les revenus n n'est pas prélevé, les dons, investissements ou rémunérations d'employés à domicile réalisés en n n'ouvriront droit à aucune réduction d'impôt et coûteront donc plus cher aux contribuables.

Dès lors, il existe un risque que le contribuable réduise ou supprime ses dépenses facultatives au profit d'un tiers, puisqu'il n'y est plus incité. Par exemple il peut renoncer à effectuer des dons au profit d'une œuvre caritative, ou à procéder à un investissement dans une

PME ; il peut reporter des travaux non urgents dans sa résidence principale. S'agissant de dépenses contraintes, il peut même être tenté de ne pas déclarer certaines rémunérations : ce risque concerne particulièrement l'emploi d'un salarié à domicile ou les frais de garde d'enfant.

Ainsi, le traitement des dépenses fiscales, notamment celles qui bénéficient à des tiers, est particulièrement problématique : c'est le cas de la réduction d'impôt au titre des dons aux œuvres ou bien, encore, du crédit d'impôt tiré de l'emploi d'un salarié à domicile.

Dans ces conditions, certaines dépenses fiscales, se rattachant à « l'année blanche » pourraient être maintenues.

Celles résultant de la situation personnelle du contribuable ne seraient pas concernées puisqu'elles continueraient de produire leurs effets lors de la nouvelle année d'imposition : il s'agit des dépenses liées à l'âge ou à la situation familiale, telles que par exemple l'abattement de 10 % sur les pensions.

En revanche, les dépenses fiscales qui ont un impact économique sur un tiers devraient être maintenues, afin d'éviter que ces tiers pâtissent de la chute des dépenses des contribuables. Le coût pour l'État se situerait alors dans une fourchette de 5 à 10 milliards d'euros.

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

Comment limiter les abus qui pourraient naître de la transition entre l'ancien et le nouveau système de recouvrement ?

Renoncer à la dernière année d'imposition risque d'inciter les contribuables à des comportements opportunistes, en logeant dans « l'année blanche » des revenus supplémentaires pouvant être déclenchés à cette occasion : plus-values, versement anticipé de bénéfices ou de revenus du capital ...

Pour prévenir ce risque, plusieurs familles d'options seraient envisageables :

- les plus-values seraient réintégrées dans la 1^{ère} année de retenue à la source ;

- l'imposition se ferait sur la moyenne des deux années (« année blanche » et année suivante) ;

- l'imposition se ferait sur la base du maximum des deux années : l'année qui présente le plus gros revenu imposable servirait de référence au calcul de l'impôt ;

- la clause de sauvegarde : les variations excessives de revenu lors de « l'année blanche » (par exemple de plus de 20%) seraient taxées à un taux très élevé pour dissuader les comportements d'optimisation. C'est la solution qui fut retenue au Danemark en 1970.

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 en réalité sur la problématique de la « double imposition » :

- soit la double imposition est maintenue : la transition ne pose alors pas 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 ;

- 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 » est résolu sans entraîner de difficultés s'agissant du paiement des dépenses fiscales ou des risques d'abus. Mais il en résulte un système particulièrement complexe et peu lisible pour les

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

contribuables, et une surcharge de travail importante pour l'administration ;

- soit la dernière année de revenus est exonérée d'impôt lors du basculement sur le prélèvement à la source. C'est la solution à la fois la plus acceptable et la plus lisible pour le contribuable. Elle soulève toutefois des risques d'abus qui doivent être traités par un mécanisme spécifique. Surtout, elle pose, plus que la précédente, un problème d'impact économique pour les acteurs qui dépendent des dépenses fiscales de l'impôt sur le revenu. Afin d'éviter tout risque de perturbation de l'activité économique, une compensation financière devra être prévue et prise en charge, soit par le budget de l'Etat, soit via une hausse du taux d'imposition des redevables.

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

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 disposent déjà d'une palette de services proposés par l'administration fiscale pour y remédier : les délais de paiement et la modulation des acomptes.

Toutefois, ces moyens sont très faiblement utilisés. Un progrès sensible et peu coûteux pourrait être apporté aux contribuables grâce à une promotion plus forte et plus proactive de ces services.

Au-delà des supports traditionnels (documents d'information fournis avec la déclaration et l'avis d'imposition, affiches dans les services de la DGFIP), l'administration pourrait solliciter d'elle-même le contribuable, lorsqu'elle constate une variation forte de son revenu. Une telle évolution a été

(1) Onglet Calculez votre impôt.

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

engagée depuis 2011 pour les télé-déclarations. Mais, ces initiatives devraient être renforcées, par exemple par une information systématique à l'accueil ou par téléphone lorsque les contribuables sollicitent des renseignements auprès de l'administration ou par une information plus visible sur la page d'accueil du compte fiscal 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 ligne. 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 :

- en présentant automatiquement le résultat de la simulation d'impôt sous la forme d'un calendrier indiquant le montant des prochaines mensualités ou des prochains tiers provisionnels. Ce calendrier pourrait être comparé avec celui des acomptes payés effectivement par le contribuable ;

- 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 montrent que des progrès significatifs pourraient encore être apportés aux contribuables à partir de mesures simples et concrètes, à faible coût pour l'administration.

L'alternative de second niveau : adopter l'imposition contemporaine des revenus sans la retenue à la source

Les délais de paiement et les modulations d'acomptes ne remédient pas au problème du décalage d'un an qui existe entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt.

Une étape supplémentaire serait de basculer l'impôt sur le revenu sur l'imposition des revenus courants (IRC).

Avec l'imposition des revenus courants, les acomptes d'impôt payés chaque mois (ou à chaque 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 .

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

L'imposition des revenus courants présenterait trois avantages importants :

- 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 ;

- 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, directement à l'administration fiscale. 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 ;

- à la différence de la retenue à la source, l'imposition des revenus courants ne provoquerait pas de rupture d'égalité puisque tous les contribuables, 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 $n+1$.

Toutefois, l'imposition des revenus courants partagerait une partie des inconvénients de la retenue à la source :

- 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 lorsque s'ajoute « l'effet taux ») ;

- 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. Toutefois, la solution de l'étalement dans le temps de « l'année blanche » assortie d'une montée en puissance progressive du nouveau système aurait ici plus de sens : l'ancien et le nouveau système de recouvrement étant

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

identiques, le risque de confusion pour les contribuables en 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.

Conclusion de la deuxième partie

La mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu pourrait être réalisée sans réforme préalable de celui-ci : même si un prélèvement obligatoire retenu à la source s'accommode mieux d'une structure simple, les exemples 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 trouve des réponses. Il en résulte toutefois que 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 possible d'envisager une retenue à la source

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 de lourdes 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, 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. Si la retenue à la source 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

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

l'impôt qu'il faudrait renoncer et envisager 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, la prise en compte des intérêts du contribuable (possibilités de moduler le taux d'imposition en cours d'année, protection de la confidentialité des données personnelles, recours contentieux...) engendrerait des charges de gestion lourdes pour l'administration et pour les tiers payeurs. 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 sera illusoire d'attendre des économies de gestion au sein de l'administration.

Enfin, la transition entre l'ancien et le nouveau système de recouvrement de l'impôt peut être réalisée par la technique de « l'année blanche ». Mais

cette voie de sortie présente 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 est possible de limiter ce risque, mais à un coût élevé qui devra être supporté, soit par les finances publiques, soit par les seuls redevables de l'impôt sur le revenu.

Les différents scénarios de retenue à la source présentent chacun un coût d'opportunité élevé. Deux options sont possibles pour remédier à moindre coût aux inconvénients du prélèvement actuel de l'impôt sur le revenu : l'une, consistant à promouvoir davantage les services déjà offerts par l'administration fiscale ; et l'autre, plus ambitieuse – mais aussi plus coûteuse – consistant à adopter l'imposition des revenus courants sans passage à la retenue à la source.

Conclusion

Beaucoup des arguments historiquement avancés en faveur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ont perdu de leur force.

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 étant désormais mensualisés, par exemple). De même, le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu est désormais à son quasi-maximum – plus de 99 % à la clôture de l'exercice. 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 l'administration.

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 problématiques, s'agissant notamment de l'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 dans le contexte budgétaire, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a sans doute perdu une grande partie de son intérêt. La seule amélioration significative qu'il pourrait apporter serait la diffusion plus rapide des nouvelles mesures fiscales dans l'économie et la taxation contemporaine des revenus, avec elle un ajustement plus rapide de l'impôt aux baisses de revenus des contribuables. Mais, 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 mesures permettraient probablement de se rapprocher

Conclusion

de cet objectif, plus simples et probablement moins coûteux pour les entreprises ou pour l'administration : la promotion des nouveaux services offerts par l'administration fiscale, voire l'imposition des revenus courants 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.