
RAPPORT
sur les modalités de mise en œuvre
du prélèvement à la source
de l'impôt sur le revenu
en France

Raymond VIRICELLE
Avocat général honoraire
à la Cour de cassation

Claude BÉBÉAR
Président du conseil
de surveillance d'AXA

François AUVIGNE
Inspecteur général
des finances

Mars 2007

*Le présent rapport a été préparé
par Anne-Michelle BASTERI
et Maxime BAFFERT,
inspecteurs des finances,
avec l'aide d'Étienne BRUN-ROVET,
en stage à l'Inspection générale
des finances au moment de la mission.*

SYNTHÈSE

Pour mener à bien la consultation qui lui a été demandée sur les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, la mission a rencontré, sur la base d'un document préparé par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, un certain nombre d'acteurs concernés par la réforme. Afin de prendre le pouls de l'opinion sur ce sujet, la mission a également mis en place un bloc-notes électronique (*blog*) à l'adresse www.laretenuelalsource.fr, qui a connu une fréquentation soutenue avec plus de 28 000 visites en deux mois.

L'objet de la mission n'était pas de se prononcer sur l'opportunité de la réforme mais de recueillir l'avis des acteurs sur les différentes modalités possibles de la réforme. Ces avis sont présentés dans le rapport de synthèse, ainsi que les solutions techniques préconisées pour répondre aux préoccupations exprimées par nos interlocuteurs.

1. La mise en place de la retenue à la source permettra de supprimer le décalage d'un an entre la perception du revenu et sa taxation

Chaque année, environ cinq millions de foyers imposables subissent une variation importante de leur revenu et du montant de leur impôt, à la suite d'un changement de situation personnelle ou professionnelle.

La retenue à la source permet de prendre en compte plus rapidement ces variations en rapprochant le moment de la taxation de celui de la perception du revenu. Il y a donc une adaptation plus rapide du montant de l'impôt à la réalité du revenu, ce qui constitue incontestablement un avantage reconnu par la plupart de nos interlocuteurs, surtout dans un contexte où les ruptures de trajectoires personnelles ou professionnelles sont fréquentes.

Le fait que l'impôt sur le revenu soit calculé par foyer et non pas par individu, et la présence de nombreuses niches fiscales – plus de 400 d'après le Conseil des impôts – sont des facteurs de complexité souvent soulignés, mais ne constituent pas des obstacles insurmontables à la mise en œuvre de la réforme.

De même, le passage à un prélèvement mensuel obligatoire ne constitue pas un préalable ou un substitut à la retenue à la source dans la mesure où il ne permet pas de résoudre le problème du décalage temporel de la taxation.

2. Le champ de la réforme devrait être limité, dans un premier temps, aux salaires et aux revenus de remplacement

En l'absence d'un tiers payeur pour certains revenus, par exemple pour les travailleurs indépendants, la taxation contemporaine des revenus ne peut se faire que sous la forme d'un système d'acomptes et de solde. Compte tenu de la forte variabilité que connaissent les revenus des travailleurs indépendants, la détermination de ces acomptes peut aboutir à des régularisations importantes l'année suivante, comme l'ont souligné les représentants des professions indépendantes.

C'est la raison pour laquelle la mission recommande de circonscrire, dans un premier temps, le champ de la réforme aux revenus pour lesquels il existe un tiers payeur, c'est-à-dire les traitements et salaires et les revenus de remplacement.

3. Le recours à un taux moyen d'imposition apparaît comme une protection satisfaisante de la confidentialité des données personnelles des contribuables

La protection de la confidentialité doit être considérée comme un objectif fondamental dans la mise en œuvre de la réforme. Pour l'atteindre, la mission considère qu'un système fondé sur la communication par le contribuable d'un taux moyen à son employeur ou à sa caisse de retraite présente des garanties supérieures à l'utilisation d'un barème directement par le tiers payeur.

En effet, le taux moyen d'imposition est une donnée qui révèle assez peu d'informations sur la composition du foyer fiscal du contribuable, le niveau de ses revenus annexes ou bien le recours à certaines mesures dérogatoires. À un même taux peuvent correspondre des situations extrêmement variées du fait que ce taux combine des éléments très divers (quotient familial...). De plus, la concentration des taux moyens d'imposition est très forte : environ 50 % des contribuables imposables ont un taux moyen inférieur à 5,5 %.

La transmission d'un taux moyen à son payeur de revenu par le contribuable apparaît donc comme une solution préférable, en termes de confidentialité, à l'utilisation d'un barème, qui obligerait le salarié à communiquer des informations plus précises sur sa situation personnelle. Les employeurs et tiers payeurs consultés par la mission semblent partager cette préférence, d'autant que la solution du taux moyen est moins susceptible d'engager leur responsabilité que celle du barème.

4. L'adossement de la retenue à la source à un circuit de recouvrement existant devrait permettre de limiter la charge administrative pour les tiers payeurs

Les employeurs et les organismes sociaux ont insisté sur la nécessité de minimiser les coûts et la charge administrative qui découleront de la mise en œuvre de la retenue à la source.

Dans le système proposé par la mission, la principale charge de gestion découlera de la collecte des taux d'imposition et de leur intégration dans les systèmes de paye des tiers payeurs. Pour réduire la quantité de travail correspondante, la mission considère qu'il faut éviter un encadrement trop formaliste des conditions de transmission du taux moyen.

De plus, la mission préconise que les modalités de versement et de recouvrement des acomptes de l'impôt sur le revenu soient calquées sur les procédures et les circuits d'un prélèvement déjà existant. Deux formules sont envisageables : le recouvrement par l'administration fiscale ou le recouvrement par les Urssaf. Les deux options présentent des avantages et des inconvénients sans que les interlocuteurs de la mission n'aient favorisé une solution par rapport à l'autre. Une analyse plus précise du coût de chacune des solutions pourrait permettre d'éclairer la décision.

5. L'exonération des revenus concernés par la réforme, lors de l'année de transition, devra s'accompagner de la mise en place d'un dispositif anti-abus

L'idée d'exonérer une année d'imposition pour les revenus qui seront concernés par le passage à la retenue à la source apparaît pertinente. Elle a été approuvée par nombre de nos interlocuteurs qui ont souvent estimé qu'il s'agissait d'une condition nécessaire pour la réussite de la réforme.

Pour autant, cette exonération des revenus concernés doit s'accompagner de la mise en place d'un dispositif spécifique pour éviter les abus et limiter les comportements d'optimisation. Les modalités de ce dispositif devront être définies en fonction des contraintes juridiques.

6. La mise à jour des systèmes informatiques et des procédures devrait prendre environ deux ans et nécessite que le cahier des charges soit rapidement défini

Le passage à la retenue à la source constitue un chantier de grande ampleur.

D'après les éléments fournis par nos interlocuteurs, les chantiers de mise en œuvre de la retenue à la source, tant chez les tiers payeurs que pour l'administration fiscale, demanderont un délai évalué à environ deux ans. Le respect de ce délai impliquera que, très rapidement, les grandes décisions et les textes juridiques correspondants aient été validés, afin qu'un cahier des charges précis de la réforme puisse être rapidement élaboré.

D'une façon générale, la mission ne peut qu'insister sur la nécessité de la concertation avec les différents acteurs du projet à tous les stades de sa réalisation et sur l'importance de l'information et de la communication auprès des contribuables.

INTRODUCTION	11
I. LES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION	12
A. APERÇU GÉNÉRAL DES RÉACTIONS RECUEILLIES PAR LA MISSION	12
B. LE CHAMP DES REVENUS CONCERNÉS	13
C. A PRÉSERVATION DE LA CONFIDENTIALITÉ ET LES MODALITÉS DE DÉTERMINATION DU TAUX MOYEN D'IMPOSITION	14
1. Le respect de la confidentialité	14
2. Autres questions sur le taux moyen	15
D. LA CHARGE ADMINISTRATIVE POUR LES EMPLOYEURS ET LES « TIERS PAYEURS »	15
E. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR L'ANNÉE DE TRANSITION	17
II. QUELS OBJECTIFS POUR LA RÉFORME ?	18
A. L'OBJECTIF CENTRAL : SUPPRIMER LE DÉCALAGE D'UN AN ENTRE LA PERCEPTION DU REVENU ET SA TAXATION	18
B. QUATRE OBJECTIFS DANS LA MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DE LA RÉFORME	19
1. Préserver la confidentialité des données personnelles des contribuables	20
2. Minimiser la charge administrative et le coût pour les tiers payeurs	22
3. Limiter les démarches administratives pour les contribuables	23
4. Améliorer le recouvrement de l'impôt et la trésorerie de l'État	23
III. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	26
A. LES PISTES À ÉCARTER	26
1. Faire prélever par les banques plutôt que par les employeurs	26
2. Passer au prélèvement sur les revenus de l'année sans retenue à la source	26
B. FAUT-IL DES ÉTAPES PRÉALABLES AVANT LA RÉFORME ?	27
1. Faire de la simplification de l'impôt un préalable à la réforme ?	27
2. La mensualisation obligatoire comme substitut de la retenue à la source ?	28
C. LES GRANDES LIGNES ENVISAGEABLES DU FUTUR DISPOSITIF	29
1. Le champ de la réforme	29
2. Le calcul du prélèvement et la protection de la confidentialité	30
3. Le circuit de recouvrement et la limitation de la charge administrative pour les tiers payeurs	31
4. La gestion de l'année de transition	32
D. SUR LA CONDUITE DU PROJET	33
1. Calendrier de la réforme	33
2. Quelle compensation des charges induites par la réforme ?	34
3. Associer très fortement tous les acteurs à la réforme	34
LISTE DES PERSONNES ET ORGANISATIONS RENCONTRÉES	35
ANNEXES	
PIECE JOINTE N°1 : LETTRE DE MISSION	
PIECE JOINTE N°2 : CONTRIBUTIONS ADRESSÉES À LA MISSION	
PIECE JOINTE N°3 : DOCUMENT DE TRAVAIL DU MINÉFI SUR LA RETENUE À LA SOURCE	

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 19 janvier 2007, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État, porte-parole du gouvernement, nous ont confié une mission destinée à approfondir le débat public sur le prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source et, en particulier, engager une large consultation des représentants des acteurs concernés par cette réforme.

La question du passage à une retenue à la source pour le recouvrement de l'impôt sur le revenu a fait l'objet de différents travaux et a été, à plusieurs reprises, évoquée dans des documents récents¹.

La mission qui nous a été confiée ne portait d'ailleurs pas sur le principe ou l'opportunité de mettre en œuvre cette réforme mais sur les modalités techniques qu'elle pourrait prendre et sur les différentes hypothèses possibles pour traiter certaines difficultés. Dans ce périmètre, rentraient notamment les questions du champ de la réforme, de la détermination du taux de prélèvement à appliquer, de la préservation des données personnelles des contribuables, des adaptations nécessaires pour les employeurs et de la gestion de la transition.

Pour mener à bien ce travail de consultation, la mission a rencontré un certain nombre d'acteurs concernés par la réforme : parlementaires, partenaires sociaux, représentants des organismes payeurs de revenus de remplacement, représentants syndicaux des personnels du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, représentants des usagers de l'administration, associations de contribuables... La mission a également eu un entretien avec un membre de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL). Le point de départ de la discussion était un document de travail élaboré par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Minéfi), sur lequel nous avons demandé aux interlocuteurs de la mission de réagir². En revanche, la mission n'a pas développé l'analyse juridique de la réforme, et notamment la question de la constitutionnalité, qui fera l'objet d'une saisine pour avis du Conseil d'État.

Par ailleurs, afin de sensibiliser le grand public à ce thème et voir comment il pouvait être perçu et ressenti directement par des contribuables particuliers, la mission a mis en place un bloc-notes électronique (blog) qu'elle a alimenté en informations liées à la réforme et où les internautes pouvaient rédiger des commentaires. À la date du 12 mars 2007, près de 16 650 visiteurs uniques avaient consulté le bloc-notes électronique et vu 178 330 pages à l'occasion de 28 290 visites. De même, plus de 600 commentaires ont été laissés par les internautes. L'ampleur de la fréquentation du bloc-notes témoigne de l'intérêt des citoyens pour le débat autour de la retenue à la source.

Le présent rapport présente les résultats de l'ensemble de la consultation menée par la mission et en tire des propositions dans la perspective de la mise en œuvre de la réforme.

La première partie du rapport détaille les opinions et les points de vue exprimés sur les différents sujets mentionnés dans la lettre de mission.

La seconde partie analyse et explique quels sont les objectifs à privilégier dans le cadre du passage au prélèvement à la source, au regard des résultats de la consultation.

Enfin, la troisième partie présente les propositions de la mission concernant les pistes à ne pas retenir, les grandes lignes du futur dispositif et les modalités de la conduite de projet.

(1) Voir notamment le rapport du Conseil des impôts de 2000 consacré à l'imposition des revenus et le document Le point sur la retenue à la source, élaboré par le ministère des Finances en 2002 et disponible sur le bloc-notes électronique (www.laretenuealalsource.fr).

(2) Ce document de travail est fourni en pièce jointe à ce rapport.

I. LES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION

L'objectif de cette première partie est de refléter les opinions et les réactions recueillies par la mission auprès de l'ensemble des interlocuteurs qu'elle a rencontrés, tant d'un point de vue général que sur les différents thèmes que la lettre de mission demandait d'approfondir. Le point de départ des discussions a été le document de travail fourni par le Minéfi qui avait été préalablement transmis à l'ensemble de nos interlocuteurs et qui était également disponible en téléchargement sur le bloc-notes électronique.

Le parti qui a été retenu est de ne pas citer directement les personnes ou les organisations mais plutôt de synthétiser et de résumer les différents arguments et idées qui ont été avancés. Les contributions écrites reçues par la mission, qui détaillent la position de plusieurs des personnes rencontrées, sont fournies en pièces jointes au rapport.

A. Aperçu général des réactions recueillies par la mission

Globalement, la réforme rencontre peu d'opposition de principe mais aussi peu d'enthousiasme, à quelques exceptions près.

La quasi-totalité de nos interlocuteurs considère que la suppression du décalage d'un an entre la perception et la taxation du revenu serait le principal avantage d'un passage à la retenue à la source. La taxation contemporaine du revenu permettrait en effet d'éviter aux contribuables d'avoir en permanence une dette d'impôt sur le revenu vis-à-vis du Trésor public. Outre le fait que cela pourrait alléger la gestion et les contraintes de trésorerie des contribuables, les avantages de la réforme concerneraient directement les personnes qui connaissent des baisses importantes de leur revenu, soit du fait d'une modification de leur situation personnelle ou familiale, soit du fait d'un changement professionnel.

Sur ce point, la question du nombre de personnes effectivement concernées par des fluctuations importantes de revenu d'une année sur l'autre a été posée à plusieurs reprises afin d'apprécier l'intérêt réel de la réforme au regard des difficultés qu'elle peut engendrer.

En effet, pour plusieurs personnalités rencontrées par la mission, l'avantage d'une taxation contemporaine est contrebalancé par la trop grande complexité que la retenue à la source pourrait générer tant pour les contribuables que pour les tiers payeurs. L'absence de réelle simplification pour le contribuable est souvent mise en avant, du fait du maintien d'une déclaration de revenus et de l'existence de régularisations en N+1. Pour une partie de nos interlocuteurs, la complexité anticipée du futur système, associée aux incertitudes sur l'année de transition, conduit à remettre en cause l'intérêt même de la réforme.

D'autres ont estimé que le passage à la retenue à la source devait être précédé d'une réforme et d'une simplification de l'impôt sur le revenu. Certains ont fait référence aux modèles étrangers pour faire valoir que, dans ces pays, la retenue à la source fonctionne bien du fait d'une certaine simplicité de l'impôt sur le revenu, en particulier du fait de l'absence de « familialisation » de l'impôt ou d'un nombre moins important de niches fiscales.

La simplification préalable de l'impôt sur le revenu est cependant loin de faire l'unanimité, surtout si celle-ci passe par une remise en cause de certaines caractéristiques de l'impôt sur le revenu (progressivité, quotient familial...) auxquelles plusieurs de nos interlocuteurs ont indiqué être particulièrement attachés. L'analyse de l'opportunité d'une telle remise en cause dépasse de loin, en tout état de cause, le périmètre du présent rapport.

Des interrogations sont également apparues concernant le risque que la retenue à la source réduise l'implication des citoyens et leur responsabilisation vis-à-vis de l'impôt sur le revenu, en rendant le prélèvement plus « indolore » que dans le système actuel.

Face aux difficultés de mise en œuvre et de gestion redoutées dans un système de retenue à la source, il a été souvent avancé que la mensualisation obligatoire pourrait permettre d'atteindre des résultats similaires en termes d'amélioration du recouvrement par l'État, sans générer une complexité aussi importante que la retenue à la source. Cette piste a également souvent été mise en avant sur le bloc-notes électronique de la mission.

Une autre conséquence de la retenue à la source a suscité des questions chez les interlocuteurs de la mission : l'impact sur l'organisation des administrations fiscales et les gains de productivité qui pourraient découler de la réforme. Il s'agit d'un élément à prendre en compte pour évaluer l'intérêt de la réforme. Néanmoins, plusieurs personnes rencontrées estiment que les gains à attendre pour l'État sont relativement limités voire négatifs.

Le calendrier de la réforme a également suscité des interrogations. Le passage à la retenue à la source à compter du 1^{er} janvier 2009 est, à plusieurs reprises, apparu comme très ambitieux compte tenu, d'une part, de l'adaptation nécessaire des systèmes informatiques et, d'autre part, de l'effort important d'explication qui sera à mener auprès des contribuables.

B. Le champ des revenus concernés

Le document de travail fourni par le Minéfi proposait de circonscrire le champ du nouveau système aux salaires, aux revenus fixes de remplacement ainsi qu'aux autres revenus d'activité (BIC et BNC). Certaines personnalités rencontrées ont jugé ce périmètre un peu restreint pour plusieurs raisons.

La première raison découle de l'analyse des effets de la retenue à la source : si le principal avantage de la réforme est de supprimer le décalage d'un an, il serait souhaitable que celle-ci ait le champ le plus large possible afin que le plus grand nombre de contribuables puissent bénéficier des effets positifs du nouveau système.

Un deuxième argument porte sur le risque d'inégalité entre les contribuables, en fonction de leur catégorie de revenus, en particulier entre les salariés et titulaires de revenus de remplacement d'une part, et les non-salariés d'autre part.

Un troisième argument est lié au risque d'une trop grande complexité qu'impliquerait un système dans lequel certains revenus seraient imposés au titre de l'année courante et d'autres revenus du même foyer ne le seraient que l'année suivante. Il peut y avoir, sur ce point, pour certains de nos interlocuteurs, un manque de lisibilité de la réforme.

Pour faciliter la transition, l'étalement dans le temps de la réforme a été suggéré par différentes personnes. Dans un premier temps, ne seraient concernés que les salariés et les titulaires de revenus de remplacement. La suppression du décalage d'un an interviendrait dans un deuxième temps pour les travailleurs indépendants et *in fine* l'ensemble des revenus seraient imposés sur l'année en cours, après détermination des solutions techniques les plus adéquates, sous réserve qu'elles puissent être trouvées.

Cependant, la question de la faisabilité de l'intégration de certaines catégories de revenu dans le champ de la réforme a plusieurs fois été posée.

Pour les revenus indépendants, et les titulaires de BNC et de BIC, l'absence de tiers payeur conduit à proposer un mécanisme d'acomptes évalué en fonction des revenus des années

précédentes ou de l'année en cours, assorti d'une régularisation l'année suivante. Or, cette solution suscite des interrogations chez les représentants des professions concernées.

Ceux-ci craignent en effet que la détermination du « bénéfice estimé de l'année en cours », qui constituerait l'assiette des acomptes en cours d'année, se heurte à de réelles difficultés. Il en découlerait des approximations et donc des régularisations importantes l'année suivante, ce qui améliorerait peu la situation des contribuables concernés par rapport au système actuel.

En particulier, pour les représentants des exploitants agricoles, la volatilité des revenus agricoles empêche la mise en place d'un système comparable à celui envisagé pour les autres travailleurs indépendants, dans la mesure où il leur semble difficile de prévoir leurs revenus en cours de cycle de production. Dès lors, leur crainte est qu'un tel système appliqué aux bénéficiaires agricoles ne suscite des demandes de modification du montant des acomptes trop fréquentes en cours d'année et, l'année suivante, qu'un écart trop important entre le total des acomptes et le revenu réel soit constaté.

C. La préservation de la confidentialité et les modalités de détermination du taux moyen d'imposition

1. Le respect de la confidentialité

Le fait que l'employeur puisse avoir accès à certaines informations, comme la composition du foyer ou l'existence de revenus annexes, qu'il ne connaît pas aujourd'hui ou uniquement de façon fragmentaire, pour calculer le prélèvement mensuel sur le revenu du contribuable suscite plusieurs types de craintes et de réticences.

Le premier type de craintes a trait à la préservation de la vie privée des contribuables, qu'il s'agisse de leurs choix personnels et familiaux ou encore de leur niveau réel de revenu. La sensibilité des questions d'argent en France a été rappelée à plusieurs reprises. Pour illustrer ce point, un exemple avancé lors de nos discussions est celui des cotisations en faveur des comités d'entreprises, pour lesquels beaucoup de salariés préféreraient payer le montant maximum de cotisations plutôt que d'avoir à fournir des justifications sur le niveau réel de leurs revenus.

Le second type de craintes concerne l'interférence que ces informations supplémentaires pourraient apporter dans les discussions salariales entre un employeur et ses salariés. Ces craintes sont partagées aussi bien par les organisations patronales que par les représentants des salariés, mais selon des modalités différentes. Pour les premières, la retenue à la source pourrait avoir un effet psychologique qui conduirait certains salariés à demander des augmentations de salaires. Cet effet serait dû à un sentiment d'appauvrissement lié à l'apparition, sur la feuille de paie, du salaire net après impôt. À l'inverse, les syndicats redoutent qu'en prenant connaissance d'éventuels revenus annexes de leurs salariés les employeurs ne soient conduits à rejeter ou minimiser les revendications salariales de certains d'entre eux.

D'une façon générale, les partenaires sociaux craignent que le fait de disposer d'informations supplémentaires ne perturbe les relations entre l'employeur et ses salariés sur différents points : augmentation de salaires, sollicitations pour des heures supplémentaires... Un autre exemple cité notamment sur le bloc-notes est le cas des plans sociaux et des critères de priorité pour déterminer les licenciements : la connaissance d'éventuels revenus externes peut conduire à placer en priorité certaines personnes plutôt que d'autres, ce qui doit être évité, pour beaucoup de personnes consultées.

L'importance de ces questions et leur caractère plus ou moins sensible est variable selon la taille des structures concernées et leur organisation. Ainsi, dans le cas des retraités, ces considérations ont assez peu de portée dans la mesure où les caisses de retraite n'ont évidemment aucune

marge de manœuvre sur le montant des pensions versées et que le paiement de celles-ci fait l'objet de traitements automatisés de masse. Pour les agents publics, le fait que la partie principale de leur traitement soit fixée selon des dispositions légales ou réglementaires réduit également l'acuité du problème sans le faire totalement disparaître. Dans les grandes entreprises, la sensibilité de ces questions dépend de la proximité entre la gestion des ressources humaines et la hiérarchie du salarié.

De plus, certaines personnes rencontrées ont relevé que les salariés ou les agents publics sont déjà souvent conduits à fournir certaines informations personnelles à leurs employeurs, par exemple dans le cadre de l'adhésion à une mutuelle ou pour bénéficier de certaines aides, comme le supplément familial de traitement dans la fonction publique.

En fait, c'est surtout dans les petites et moyennes entreprises que le fait que l'employeur dispose d'informations sur la composition du foyer ou les revenus annexes de ses salariés risque de poser le plus de problèmes et générer des situations conflictuelles.

D'une façon générale, la préservation des éléments sur la vie privée et, notamment la composition du foyer fiscal, est apparue comme un élément fondamental à prendre en compte pour la réforme.

Il est donc essentiel que ces considérations soient prises en compte si le passage à la retenue à la source était décidé. Sur ce point, beaucoup de nos interlocuteurs ont estimé que le recours au taux moyen d'imposition comme unique information transmise à l'employeur pouvait constituer une garantie intéressante, dans la mesure où il est difficile d'utiliser celui-ci pour en déduire des informations précises sur le contribuable. Le taux moyen d'imposition apparaît ainsi plus protecteur, en termes de confidentialité, que le recours à un barème qui obligerait probablement le contribuable à fournir à son employeur des éléments précis sur le nombre de part de son foyer fiscal.

De même, l'idée de pouvoir appliquer, sur option, des taux différents au sein d'un même foyer fiscal a été suggérée comme une piste pour renforcer la confidentialité concernant les revenus des conjoints. Cette faculté aurait aussi l'avantage d'éviter, en cas de niveau de revenu très différent au sein d'un couple, d'éviter que le conjoint le moins bien payé ne soit prélevé mensuellement d'une part importante de sa rémunération.

2. Autres questions sur le taux moyen

Les discussions relatives au taux moyen ont également porté sur le risque que celui-ci ne puisse pas prendre en compte les changements de situation en cours d'année, étant calculé sur la base des revenus de l'année N-2 puis de l'année N-1, une fois la déclaration traitée. Dans ce cas, une partie importante des bénéfices attendus de la retenue à la source disparaîtrait. La possibilité de procéder à des changements de taux en cours d'année pour ajuster l'imposition aux variations de revenus apparaît donc souhaitable à la plupart de nos interlocuteurs, même si certains craignent qu'il s'agisse d'une opération trop complexe.

Sur un point particulier, plusieurs personnes rencontrées ont jugé que les taux moyens forfaitaires envisagés par défaut pour les cas où le tiers payeur ne dispose pas d'un taux communiqué par le contribuable (contribuables défaillants, primo-déclarants...) ne doivent pas être prohibitifs et trop pénalisants pour le contribuable.

D. La charge administrative pour les employeurs et les « tiers-payeurs »³

Techniquement, la mise en place de la retenue à la source ne présente pas de difficultés particulières pour les tiers payeurs consultés par la mission. Les grandes entreprises et, plus géné-

(3) Cette question est développée en détail dans l'annexe I de ce rapport.

ralement, toutes les sociétés qui ont des filiales implantées dans des pays de l'OCDE ont l'habitude de gérer des dispositifs de retenue à la source. De même, les payeurs de revenus de remplacement estiment que les informations nécessaires pour la mise en œuvre du dispositif seront saisies au même titre que les autres données relatives à leurs allocataires et l'impôt sera ensuite calculé puis prélevé et reversé selon les mêmes modalités que les prélèvements existants. Pour les petites entreprises, une partie importante des formalités déclaratives et de paiement est sous-traitée auprès d'experts-comptables, qui seront à même de mettre en œuvre le nouveau dispositif.

S'il n'y a pas d'obstacles techniques à la mise en œuvre de la retenue à la source, les tiers payeurs ont insisté sur la charge de travail supplémentaire qu'entraînera la réforme ainsi que son coût, aussi bien pour la transition qu'en régime de croisière. En effet, par rapport aux autres impositions déjà en vigueur, la spécificité de la retenue à la source réside dans le fait que le taux à appliquer sera individualisé et pourra varier en fonction de l'évolution de la situation du contribuable. Cette spécificité entraîne donc un surcroît d'opérations à réaliser et donc de complexité à gérer.

De plus, la réforme aura incontestablement un coût pour les tiers payeurs : adaptation des systèmes informatiques de paie pour les plus grandes structures, augmentation du coût de traitement de la paye, en particulier lorsqu'elle est externalisée pour celles de taille plus limitée.

Un objectif primordial dans le cadre de la mise en œuvre de la retenue à la source doit donc être la minimisation de la charge administrative et du coût pour les tiers payeurs.

Les représentants des petites et moyennes entreprises ont insisté sur la sensibilité des questions de charge administrative dans les petites structures, considérant qu'il est nécessaire d'être très prudent avant de rajouter de nouvelles formalités à celles déjà existantes. Ils estiment également qu'une compensation de ces coûts supplémentaires devrait être prévue par l'État. Pour autant, cette compensation ne devrait pas, selon certains d'entre eux, prendre la forme d'un avantage de trésorerie à travers un reversement trimestriel des montants prélevés mensuellement, car plusieurs de nos interlocuteurs craignent qu'une telle facilité de trésorerie n'engendre en fait des difficultés de gestion.

Aucun consensus ne ressort de nos entretiens quant aux modalités de calcul du prélèvement mensuel les plus simples pour les tiers payeurs. Le barème présente des avantages pour certains employeurs mais la prise en compte de la progressivité de l'impôt complique les opérations de calcul. De même, le barème ne supprime pas entièrement la nécessité pour le contribuable de transmettre des informations sur la composition de son foyer fiscal et sur son nombre de parts, ce qui implique, comme dans le cas du taux moyen d'imposition, un flux d'information à organiser au sein de la structure concernée. À l'inverse, le recours à un taux d'imposition implique une communication plus ou moins fréquente entre le contribuable et le tiers payeur mais présente l'avantage d'être très facile à appliquer.

Si un système fondé sur le taux moyen d'imposition était retenu, plusieurs de nos interlocuteurs ont manifesté leur intérêt pour la mise en place d'une transmission automatisée des taux d'imposition entre l'administration fiscale et le tiers payeur. Cette demande émane en particulier des organismes payeurs de revenus de remplacement dont les procédures sont souvent presque entièrement dématérialisées et qui souhaitent limiter au maximum les traitements manuels que pourrait induire le système de retenue à la source.

Pour limiter la charge administrative supplémentaire, une piste évoquée consisterait à aligner l'organisation et le régime juridique de la retenue à la source sur celui de prélèvements déjà

existants, notamment les cotisations sociales. Certains estiment que ceci devrait se traduire par un recouvrement des acomptes par les Urssaf, qui collectent déjà les cotisations sociales et la contribution sociale généralisée (CSG). Cet avis n'est cependant pas majoritaire et d'autres tiers payeurs considèrent que le recouvrement des acomptes pourrait être effectué par la DGI, à condition de maintenir la procédure dans le circuit de gestion de la paye.

D'une façon générale, presque tous les interlocuteurs de la mission ont exprimé de grandes réserves quant à un éventuel paiement de la prime pour l'emploi directement par l'employeur, dans le cadre du passage à la retenue à la source. Une telle option constituerait une interférence supplémentaire dans le cadre des négociations salariales et pourrait également représenter une charge de travail trop importante pour les employeurs ainsi qu'une contrainte sur leur trésorerie.

De même, les tiers payeurs ne souhaitent pas être impliqués dans les relations entre l'administration fiscale et les contribuables. Ils considèrent en effet que leur rôle doit être strictement cantonné au prélèvement de sommes au profit du Trésor public sur la base d'informations fournies par le contribuable et que leur responsabilité ne doit pas être étendue au-delà du reversement des sommes prélevées. Le passage à la retenue à la source ne doit donc pas entraîner une multiplication des contacts et des échanges supplémentaires entre l'administration et les tiers payeurs. En particulier, la gestion d'éventuelles erreurs dans la fixation du taux et les régularisations en fin d'année doivent être traitées de façon bilatérale entre le contribuable et l'administration fiscale.

En termes de recouvrement, plusieurs personnes ont alerté la mission sur la nécessité de mettre en place des dispositifs de contrôle et de sanctions adéquats pour prévenir les cas où un employeur ne reverserait pas les sommes qu'il aurait prélevées sur les salaires de ses employés, par exemple en cas de redressement judiciaire ou d'opérations frauduleuses.

Enfin, sur le calendrier de mise en œuvre, les travaux informatiques et d'adaptation des systèmes actuels pourraient prendre entre un et deux ans, selon la taille et la nature des tiers payeurs.

E. Les questions soulevées par l'année de transition

L'année de transition soulève plusieurs interrogations même s'il faut noter que cette question n'a pas été fréquemment abordée par nos interlocuteurs.

L'option retenue par la lettre de mission d'exonérer les revenus d'une année de façon à éviter une double taxation des contribuables au cours de l'année de transition est globalement validée.

Cependant, plusieurs personnes rencontrées redoutent des comportements d'optimisation importants, notamment chez les contribuables dont la part variable de revenus est importante ou chez ceux qui disposent d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer le rythme d'encaissement de leurs revenus.

De plus, des craintes ont été exprimées quant au coût de la transition, qu'il s'agisse du principe même de renonciation à une année d'imposition ou bien du risque d'avoir à payer les dépenses fiscales l'année de transition, alors même que les revenus correspondants auraient été exonérés. Pour pallier ces risques, des solutions ont été ponctuellement proposées, notamment la détermination d'une créance fiscale remboursable sur plusieurs années ou encore le maintien du décalage d'un an pour la prise en compte des dépenses fiscales.

II. QUELS OBJECTIFS POUR LA RÉFORME ?

À partir des opinions exprimées par les interlocuteurs de la mission, il est possible de dégager quels doivent être les objectifs et les principes fondamentaux pour la mise en œuvre du passage à la retenue à la source.

Tel est l'objet de cette deuxième partie qui confronte les positions et les interrogations exprimées lors des entretiens de la mission avec les différentes solutions techniques envisageables. Cette partie vise également à préciser et à quantifier certains points soulevés lors de la consultation.

A. L'objectif central : supprimer le décalage d'un an entre la perception du revenu et sa taxation

Au terme des consultations de la mission, il apparaît que le principal objectif de la retenue à la source est la suppression du décalage d'un an entre la perception du revenu et sa taxation. En effet, ce décalage est à l'origine d'une complexité certaine pour l'ensemble des contribuables qui doivent chaque année s'assurer qu'en trésorerie ils auront les moyens de régler l'impôt de l'année précédente, quelle qu'ait été l'évolution de leur revenu d'une année sur l'autre.

Cette évolution serait particulièrement appréciable pour les contribuables qui subissent d'une année à l'autre des variations importantes de leur revenu et de leur imposition. En prenant en compte plus tôt ces variations, la retenue à la source permettrait d'éviter des difficultés de trésorerie et des défaillances dans le paiement de l'impôt, notamment dans des situations très difficiles : perte d'emploi entraînant une importante diminution des revenus, héritiers devant payer l'impôt sur le revenu de leur parent décédé au titre des revenus de l'année précédente...

À la question de plusieurs de nos interlocuteurs, sur le nombre de personnes effectivement concernées, on peut répondre que les contribuables concernés par une variation importante de leur revenu ou de leur imposition représentent une population de l'ordre cinq millions de contribuables chaque année, soit presque 15 % des foyers.

On trouve d'abord tous les cas qui découlent de changements de situation personnelle ou familiale et qui se traduisent par une évolution de la composition du foyer fiscal. Sur l'ensemble de la population, cela représente environ 6,3 millions de foyers, dont 40 % d'imposables (cf. tableau suivant).

Tableau n°1 – nombre de foyers connaissant une variation du nombre de parts au cours d'une année

	Foyers imposables	Foyers non imposables	Ensemble
Nombre de foyers connaissant une diminution du nombre de parts en 2005 pouvant entraîner une augmentation de l'impôt	795 500	695 500	1 491 000
Nombre de foyers connaissant une augmentation du nombre de parts ou un changement de situation de famille en 2005 pouvant entraîner une diminution de l'impôt	1 761 000	3 051 000	4 812 000
Total	2 556 500	3 746 500	6 303 000

Source : DGI – bureau M2

Au-delà des changements de situation personnelle, les changements professionnels ou le recours à certaines dérogations fiscales peuvent sensiblement impacter le montant d'impôt à payer d'une année sur l'autre. En particulier, les personnes qui passent de l'emploi à la retraite, ou de l'emploi au chômage, connaissent une réduction significative de leurs revenus tout en devant, dans le système actuel, verser l'impôt correspondant à leurs revenus de l'année précédente.

Les statistiques fournies par la DGI font ainsi apparaître que les variations dans le taux d'imposition sont très fréquentes : hors changement dans la composition du foyer, elles concernent près de 15 millions de contribuables, même si 88 % d'entre elles sont inférieures à 4 points de pourcentage.

Tableau n°2 – Variation du taux moyen d'imposition

Variation	Diminution	Augmentation	Total
Inférieure à 4 points	7 190 815	6 073 944	13 264 759
Entre 4 et 6 points	484 929	417 959	902 888
Entre 6 et 8 points	234 812	204 221	439 033
Entre 8 et 10 points	95 546	65 629	161 175
Entre 10 et 15 points	105 233	51 747	156 980
Entre 15 et 20 points	45 683	14 293	59 975
Entre 20 et 25 points	20 050	3 702	23 752
Entre 25 et 30 points	10 688	1 140	11 828
Supérieure à 30 points	20 413	1 008	21 421
Total	8 208 168	6 833 642	15 041 810

Source : DGI – bureau M2

Au total, près de 1,8 million de foyers fiscaux connaissent chaque année une variation de leur taux moyen d'imposition de près de 4 points et, dans 60 % des cas, ce taux moyen d'imposition diminue.

En additionnant ce résultat avec celui concernant les changements de situation familiale, on peut ainsi estimer qu'entre 4,5 et 5 millions de foyers fiscaux connaissent chaque année une évolution significative de leur situation fiscale. Pour ces foyers, la retenue à la source permettrait de lisser les évolutions en cause et d'éviter de se retrouver dans des situations de trésorerie parfois difficiles, lorsque leurs revenus sont en nette diminution.

De ce point de vue, la mise en place de la retenue à la source pourrait constituer une avancée sociale pour les personnes qui ont des situations professionnelles instables, avec des variations importantes de revenus ou pour celles qui subissent une période de chômage.

Il faut enfin noter que, même si tous les contribuables ne connaissent pas chaque année une variation importante de leurs revenus, tous pourraient, à un moment ou à un autre bénéficier de la mise en place de la retenue à la source. Celle-ci permettrait notamment de rendre plus facile la transition entre l'emploi et la retraite et pourrait éviter au contribuable d'être préoccupé par la perspective de devoir payer un montant élevé d'impôt du fait de la baisse de son revenu. De même, le fait qu'en cas de décès du contribuable, le conjoint et la famille ne se retrouvent pas devant une dette fiscale apparaît comme un progrès significatif.

B. Quatre objectifs dans la mise en œuvre opérationnelle de la réforme

Au-delà de l'objectif final de suppression du décalage d'un an, la mission a dégagé, à la suite de ses entretiens, quatre objectifs essentiels pour la mise en place de la réforme. Les modalités de conciliation et de synthèse de ces différents objectifs en vue de définir les grandes lignes d'un projet de réforme sont présentées dans la troisième partie.

1. Préserver la confidentialité des données personnelles des contribuables

La protection de la confidentialité des données personnelles des contribuables doit constituer le premier objectif dans la mise en œuvre de la retenue à la source. C'est un point majeur pour l'adhésion de nos concitoyens à la réforme.

Or, les deux principaux modes d'application de la retenue à la source ne semblent pas garantir un niveau équivalent de confidentialité.

En effet, la solution du barème, retenue dans beaucoup de pays de l'OCDE à l'exception notable du Danemark et du Royaume-Uni, présente deux inconvénients majeurs par rapport à l'objectif de confidentialité.

D'abord, elle oblige le contribuable à communiquer au tiers payeur des éléments sur la composition de son foyer : nombre d'enfants, situation conjugale... Il est vrai que, dans de nombreux cas, l'employeur ou le payeur du revenu dispose déjà de certaines de ses informations qu'il utilise pour le calcul de certaines aides, comme le supplément familial de traitement dans la fonction publique d'État. Cependant, ceci n'est pas systématique et on peut imaginer plusieurs cas où un employé ne souhaiterait pas révéler à son employeur des informations sur sa situation maritale ou familiale.

De plus, compte tenu du fait que l'imposition est « familialisée » en France, il est probable que, pour calculer un niveau de prélèvement le plus proche possible de l'impôt finalement dû, un contribuable serait obligé de fournir à son employeur des indications sur les revenus de son conjoint ainsi que sur d'éventuels revenus annexes. Dans le cas contraire, on aboutirait à un écart sensible entre le montant prélevé dans l'année et la dette fiscale exacte et donc à des montants élevés de régularisation l'année suivante, ce qui remettrait en question l'objectif de taxation contemporaine des revenus.

Pour illustrer ces inconvénients, prenons l'exemple, développé dans le tableau suivant, d'un couple dont un des membres a un revenu net annuel de 40 000 € et l'autre de 20 000 €. On applique à chacun de ces revenus, de façon séparée, le barème actuel de l'impôt sur le revenu en prenant plus ou moins en compte la situation de famille⁴.

Tableau n°3 : montant prélevé, au titre de la retenue à la source, sur les revenus d'un couple après application séparée du barème actuel de l'impôt sur le revenu

	Sans enfant	Avec un enfant	Avec deux enfants
Montant total d'impôt à payer	5 720	4 409	3 778
Montant qui serait prélevé après application du barème "mariage" et prise en compte du nombre d'enfants	2 663	1 889	1 258
Montant qui serait prélevé après application du barème "célibataire" et prise en compte du nombre d'enfants	6 819	3 891	2 663
Montant qui serait prélevé après application du barème "célibataire" sans prise en compte du nombre d'enfants	4 156	2 002	1 405

Source : calculs de la mission

Lecture du tableau : un couple marié avec un enfant sera prélevé de 1889 € dans le cadre de la retenue à la source, si on lui applique le barème actuel prévu pour les couples mariés avec un enfant, alors que le montant réel d'impôt à payer est de 4 409 €.

(4) Le calcul a été réalisé à partir du calculeur disponible sur le site www.impots.gouv.fr.

Le tableau précédent montre qu'il existe systématiquement un écart sensible entre le montant d'impôt à payer et les montants prélevés. Même lorsque l'on applique le barème en prenant en compte la situation familiale, ce qui implique une communication de celle-ci à l'employeur, la différence entre ce qui est dû et ce qui est effectivement prélevé reste très importante. Ces écarts importants résultent de l'absence de prise en compte de revenus du conjoint dans le calcul du prélèvement de chaque contribuable. Ceci confirme donc qu'un système de barème nécessiterait la communication d'éléments sur le niveau du revenu du conjoint pour éviter des régularisations ultérieures trop importantes, ce qui pose évidemment un problème de confidentialité.

À l'inverse, la communication d'un taux moyen par le contribuable à son tiers payeur apparaît plus respectueuse de la confidentialité. En effet, dans ce cas, la seule information dont dispose directement le tiers payeur, et notamment l'employeur, est un taux agrégé qui révèle assez peu d'informations sur la situation personnelle du contribuable.

D'abord, les écarts de taux moyens sont assez faibles au sein de la population des contribuables imposables. Comme le montre le tableau suivant, environ 41 % des imposables ont un taux moyen d'imposition compris entre 0 et 5 % et 40 % ont un taux compris entre 5 et 10 %.

Tableau n°4 : répartition des contribuables par tranche de taux moyen

Tranches de taux moyen (en %)	Nombre de contribuables imposables	% de la tranche rapporté au total
0 à 5 %	4 767 713	41,1%
5 à 10 %	4 699 951	40,5%
10 à 15 %	1 515 459	13,1%
15 à 20 %	416 792	3,6%
20 à 25 %	123 508	1,1%
25 à 30 %	43 092	0,4%
30 à 35 %	17 133	0,1%
35 à 40 %	7 750	0,1%
Supérieur à 40 %	2 681	0,0%
Total	11 594 079	100,0%

Source : DGI – bureau M2

Ainsi, la plupart des contribuables imposables se situent dans une fourchette de taux assez resserrée et il y a donc de forte chance pour que les écarts de taux moyen d'imposition entre salariés, à niveau égal, soient assez faibles⁵.

De plus, il faut souligner qu'à un même revenu peuvent correspondre des taux moyens d'imposition très variables, dans la mesure où des éléments aussi variables que la situation de famille, le recours à certaines déductions et réductions d'impôts, le niveau de rémunération du conjoint, la présence de revenus annexes, rentrent dans le calcul du taux moyen d'imposition.

Ainsi, si on prend l'exemple d'un individu qui touche un salaire net mensuel de 2 000 €, le taux moyen d'imposition du foyer fiscal peut varier entre - 3 % et 15 %, en fonction de la situation familiale et du recours à certaines dépenses fiscales. Pour un même revenu, l'ampleur des taux possibles d'imposition est donc très importante⁶.

(5) D'autres éléments sur la distribution des taux d'imposition sont fournis dans l'annexe statistique de ce rapport.

(6) Ces calculs ont été réalisés par la direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPÉ) du Minéfi. Cf. note détaillée en annexe.

Dès lors, comme il s'agit d'une donnée qui agrège plusieurs types d'informations, le taux moyen révèle assez peu d'informations sur la situation personnelle d'un contribuable. Ainsi, un taux similaire de 9,6 % peut s'appliquer à trois situations aussi différentes que :

- un contribuable marié, sans enfant, ayant déclaré 43 201 € de salaires et 2 966 € au titre du régime micro-BNC ;
- un contribuable marié, avec trois enfants, ayant touché un salaire de 46 848 € et des gains de cession de valeurs mobilières à hauteur de 40 474 € ;
- un contribuable célibataire n'ayant déclaré que 605 € de salaire, 2 674 € au titre des allocations chômage et 4 487 € de gains de cession de valeurs mobilières, taxés au taux proportionnel de 16 %.

L'utilisation du taux moyen comme mode de calcul du prélèvement mensuel apparaît donc globalement plus protectrice des données personnelles des contribuables que le système du barème. Ce constat est au demeurant partagé par le représentant de la Commission nationale informatique et libertés rencontré par la mission qui a indiqué sa préférence pour un système de taux moyen lors d'un entretien accordé à la mission.

2. Minimiser la charge administrative et le coût pour les tiers payeurs

La charge administrative liée à la retenue à la source et le coût pour les tiers payeurs dépendront étroitement des modalités de mise en œuvre de la réforme.

La première question porte sur le choix entre un système de barème et un système de transmission de taux moyen d'imposition. Sur ce thème, on a vu que l'opinion des tiers payeurs était loin d'être unanime.

A priori, l'avantage d'un système de barème est d'éviter des transmissions d'information entre le contribuable et le payeur, celui-ci pouvant appliquer directement le barème sur le revenu qu'il verse. Cette solution présente cependant aussi plusieurs inconvénients. D'abord, compte tenu du mécanisme de familialisation de l'impôt sur le revenu, il est probable que la communication de certaines informations resterait indispensable pour pouvoir appliquer le barème le plus approprié : outre les questions de confidentialité, il y aurait donc un circuit d'informations *ad hoc* à mettre en place. Le barème a également l'inconvénient d'emporter davantage de responsabilités pour le tiers payeur dans le calcul du prélèvement à réaliser, car le risque d'erreur est plus important, surtout dans le cadre d'un barème progressif.

Dans un système fondé sur la transmission du taux par le contribuable, une fois les applications mises à jour, la charge de collecte et de saisie de ce taux dans les applications du tiers payeur représente la variable principale en matière de coûts.

L'évaluation de ce coût est délicate car elle dépendra des modalités concrètes de mise en œuvre de la réforme. A priori, sur la base des informations recueillies par la mission, les coûts liés aux investissements techniques initiaux pourraient être assez réduits. S'agissant du coût en régime de croisière, il est difficile de mesurer le coût supplémentaire strictement lié à la retenue à la source et, compte tenu d'une grande divergence dans les estimations recueillies par la mission, il n'apparaît pas possible de donner un chiffre précis.

En tout état de cause, plusieurs dispositions apparaissent de nature à limiter la charge administrative pour les tiers payeurs :

- ceux-ci ne doivent pas être impliqués dans la gestion des régularisations. Leur responsabilité doit être cantonnée au prélèvement et au reversement des acomptes ;
- les mécanismes de recouvrement doivent être intégrés dans le circuit de paye des tiers payeurs et doivent être au maximum adossés à des prélèvements déjà existants. Ceci est également valable en ce qui concerne le traitement des défaillants.

3. Limiter les démarches administratives pour les contribuables

Au-delà de la charge administrative que pourrait représenter le passage à la retenue à la source pour les tiers payeurs, il importe que cette réforme contribue également à la simplification des démarches des contribuables eux-mêmes.

A priori, par rapport au système actuel de mensualisation, la retenue à la source ne devrait pas sensiblement modifier les démarches du contribuable. Dans le nouveau système, celles-ci devraient principalement consister en trois opérations :

- la déclaration de revenus, qui reste indispensable pour prendre en compte les différents éléments de personnalisation de l'impôt (situation familiale, recours à des mesures dérogatoires, revenus annexes...) et calculer le taux moyen d'imposition applicable ;
- la communication du taux au tiers payeur, selon des modalités et une fréquence qui peuvent être variables (cf. infra) ;
- la régularisation entre l'impôt réellement dû et les montants prélevés, qui pourra se traduire par un paiement supplémentaire auprès de l'administration fiscale ou par un versement de celle-ci en cas d'excès de prélèvement.

Globalement, les opérations à réaliser par le contribuable restent donc très proches de celles qu'il doit réaliser dans le cadre actuel de la mensualisation. Elles sont un peu plus simples que pour le paiement par tiers. Si la régularisation se fait par prélèvement bancaire sur le compte du contribuable ou par virement de l'administration, les démarches administratives pourront concrètement se limiter à l'établissement de la déclaration et l'ajustement du taux moyen d'imposition.

On peut également penser que le passage à la retenue à la source constitue une bonne occasion pour aller plus loin dans la réforme dans l'organisation des administrations fiscales avec pour objectif une simplification accrue des procédures pour le contribuable. Ainsi, pour continuer dans le sens des réformes récentes, on peut envisager la mise en place d'un interlocuteur fiscal unique pour les particuliers ou le développement des services en ligne de gestion du compte fiscal des contribuables.

4. Améliorer le recouvrement de l'impôt et la trésorerie de l'État

Le dernier objectif qui doit être pris en compte dans la mise en œuvre de la retenue à la source concerne le recouvrement de l'impôt sur le revenu et la stabilité des recettes et de la trésorerie de l'État.

En première analyse, la réforme devrait se révéler positive pour les recettes de l'État en raison de trois effets.

D'abord, compte tenu de l'évolution tendancielle des revenus à la hausse, le passage d'une taxation sur les revenus de l'année précédente à la taxation des revenus de l'année en cours se traduirait mécaniquement par une assiette plus large et donc, à taux constants, par des recettes plus élevées. D'après la DGTPE, l'État pourrait compter sur un surcroît pérenne de recettes de près de 2 Md€ par an.

Le deuxième effet positif pour les finances de l'État devrait découler de l'amélioration du taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu. En effet, la retenue à la source constitue une garantie contre les incidents de paiement des contribuables, puisque l'impôt est, en grande partie, directement prélevé par un tiers. Il existe certes un risque de défaillance de l'entreprise qui peut conduire à la perte des sommes prélevées. Cependant, ce risque est plus faible que le risque de défaillance des particuliers. De plus, les entreprises constituent une population de contribuables presque dix fois moins nombreuse que les particuliers, ce qui facilite le suivi et la surveillance de leurs opérations. De fait, on constate que les taux de recouvrement des impôts collectés par les entreprises sont plus élevés que celui de l'impôt sur le revenu, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n°5 : comparaison des taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu et de plusieurs prélèvements collectés par les entreprises

	Impôt sur le revenu	Prélèvements collectés par les entreprises	
		TVA	Cotisations sociales
Taux de recouvrement (2005)	97,8%	98,8%	99,2%

Sachant que les salaires et les pensions sont à l'origine d'environ 70 % du produit de l'impôt sur le revenu, le passage du taux de recouvrement actuel à celui constaté en matière de cotisations sociales pourrait représenter une augmentation de recettes comprise entre 0,2 et 0,5 Md€.

Enfin, le dernier élément favorable pour les finances de l'État concerne les gains de productivité qui découleront de la réforme. Ceux-ci sont difficiles à estimer a priori et dépendront des choix de mise en œuvre de la réforme et de leurs conséquences sur l'organisation des administrations fiscales.

Pour autant, si la retenue à la source devrait avoir des effets positifs en termes de recouvrement de l'impôt, il importe de veiller à plusieurs éléments qui pourraient contrebalancer en partie ces effets.

Le premier élément concerne la gestion de la trésorerie de l'État. La retenue à la source va en effet modifier le profil des flux de recettes encaissées par l'État au cours de l'année et l'impact dépendra de différents paramètres (recours au taux ou au barème, modalités de calcul du taux de prélèvement, niveau des régularisations...). De plus, les choix qui seront réalisés pour les modalités de recouvrement auprès des tiers payeurs pourront aboutir à des circuits plus ou moins directs de récupération des montants concernés.

Les effets de ces choix sur la trésorerie de l'État et sur la gestion de celle-ci devront être pris en compte au moment où les décisions sur la mise en œuvre de la réforme seront arrêtées. L'enjeu se situe moins en termes de placement à court terme des sommes collectées qu'en termes de liquidité de trésorerie de l'État. Le principal risque est, en effet, que faute d'informations suffisamment fiables sur les dates d'arrivée des sommes collectées sur le compte de trésorerie

de l'État, ce compte subisse une rupture non anticipée avec, en conséquence, un coût non négligeable.

Aussi, la mise en place de la retenue à la source ne doit donc pas se traduire par une dégradation de la prévisibilité des flux de trésorerie par rapport à la situation actuelle. Au contraire, la réforme devrait constituer une opportunité pour améliorer la qualité de l'information dont dispose l'Agence France Trésor pour gérer la trésorerie de l'État.

La deuxième zone de risque en termes de coût de la réforme concerne l'année de transition.

D'abord, l'exonération d'une année d'imposition pour les catégories de revenus qui seront intégrés à la réforme, va certainement susciter des tentatives d'optimisation de façon à maximiser le montant des revenus de l'année exonérée. Ceci concernera plus spécifiquement les contribuables qui disposent d'une capacité d'arbitrage dans l'encaissement de leur rémunération (titulaires de BIC et de BNC, salariés ayant une part importante de rémunération variable...).

La mise en place d'un dispositif anti-abus apparaît donc indispensable si l'on veut éviter que les recettes de l'impôt sur le revenu ne soient trop sensiblement affectées au cours des années qui précéderont et suivront l'année de transition.

Un autre facteur potentiel de coût lié à l'année de transition concerne le traitement des mesures dérogatoires⁷. A priori, dans la mesure où les revenus correspondants seront exonérés d'impôt, il semble assez logique que les dépenses fiscales auxquelles les contribuables concernés auraient pu avoir droit ne soient pas prises en compte.

Pour autant, cette option, qui serait également celle qui pourrait minimiser le coût de l'année de transition pour l'État, présente plusieurs inconvénients. Pour les structures qui bénéficient des sommes faisant l'objet de mesures dérogatoires, l'annulation pure et simple de ces mesures pendant une année risque d'entraîner des problèmes de financement assez importants.

En particulier, il serait difficile d'abandonner une année de versement de la prime pour l'emploi dans la mesure où celle-ci constitue largement un droit rétroactivement acquis du fait de la reprise d'un emploi.

De plus, d'un point de vue technique, le fait que certains revenus resteront hors du champ de la réforme risque de compliquer la gestion des mesures dérogatoires au cours de l'année de transition, voire de poser un problème au regard du principe d'égalité.

Plusieurs hypothèses sont envisageables pour traiter la question des avantages fiscaux acquis au cours de l'année de transition, certaines étant présentées dans le document de travail du Minéfi. Les différentes options possibles seront analysées dans la troisième partie de ce rapport.

⁽⁷⁾ Sont également concernés les avantages liés au traitement de certaines changements familiaux (mariage, Pacs...) qui conduisent à une baisse ponctuelle d'imposition.

III. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

A. Les pistes à écarter

1. Faire prélever par les banques plutôt que par les employeurs

L'idée de faire prélever l'impôt par les banques plutôt que par les payeurs du revenu a été peu évoquée à l'occasion des entretiens de la mission. Une telle hypothèse, qui n'a été retenue par aucun de nos partenaires au sein de l'OCDE, apparaît en effet créer davantage de problèmes qu'elle n'apporte de solutions par rapport à l'hypothèse centrale.

En particulier, les difficultés techniques apparaissent difficiles à contourner.

D'abord, alors que des circuits d'information et de recouvrement entre les payeurs de revenus et les administrations fiscales ou sociales sont déjà en place depuis longtemps, il n'existe rien d'équivalent entre les payeurs de revenu et les banques, ainsi qu'entre les banques et les administrations fiscales.

Or, la mise en place d'une retenue à la source prélevée par les établissements bancaires nécessiterait que ceux-ci soient à même de :

- pouvoir identifier les flux sur les comptes de leurs clients qui correspondent effectivement au paiement d'un revenu (et non à des simples transferts de compte à compte par exemple). Ceci impliquerait la mise en place d'un système d'informations *ad hoc* pour évaluer l'assiette du prélèvement, un tel circuit étant aujourd'hui totalement inexistant ;
- déclarer à l'administration fiscale quel montant a été prélevé pour quel contribuable, ce qui supposerait également un circuit d'informations spécifique qui n'existe aujourd'hui que pour certains produits financiers bien identifiés.

À ces questions cruciales de circuits d'information viennent s'ajouter d'autres types de difficultés, notamment les personnes qui disposent de plusieurs comptes en banque, ce qui, d'après la Fédération bancaire française, représente environ un tiers de leurs clients. De plus, le cas des salariés qui ne sont pas rémunérés sous forme de virement bancaire ou qui n'ont pas accès à un compte bancaire devrait être traité.

Par ailleurs, il faut souligner que la mise en place d'un prélèvement par les banques soulève, sur certains points, des difficultés similaires à une retenue à la source effectuée par le payeur du revenu, notamment en termes de communication du taux, même si le nombre de payeurs concernés est plus faible.

Enfin, et surtout, la question de la confidentialité se pose également dans un tel système et il n'est pas évident que les contribuables qui ne souhaitent pas communiquer à leurs employeurs certaines informations personnelles soient davantage disposés à les transmettre à leur banquier.

Pour toutes ces raisons, la piste d'un prélèvement par les banques doit être écartée au profit d'un prélèvement par les payeurs de revenus, qui apparaît à la fois plus facile et plus direct, comme l'ont estimé tous les autres États de l'OCDE.

2. Passer au prélèvement sur les revenus de l'année sans retenue à la source

L'idée de mettre en place une taxation contemporaine des revenus sans pour autant faire prélever par un tiers l'imposition au moment du paiement du revenu a été avancée notamment

par le Conseil des impôts dans son rapport de 2000⁸. Cette réforme consisterait à considérer que les acomptes versés en cours d'année par les contribuables sont à valoir sur l'impôt dû au titre de l'année en cours, comme c'est déjà le cas pour l'impôt sur les sociétés.

Ainsi, les contribuables verseraient en cours d'année des acomptes qu'ils seraient libres d'ajuster voire d'arrêter en cas d'évolution de leur situation personnelle ou professionnelle. Ces acomptes seraient calculés sur la base de la cotisation d'impôt sur le revenu de l'année précédente. En cas d'écart, une régularisation interviendrait l'année suivante après le dépôt de la déclaration de revenus.

Un tel système n'est pas complètement à écarter : pour les revenus où il n'existe pas de tiers payeur, par exemple pour les BNC et les BIC, il apparaît en effet comme un des seuls envisageables pour supprimer le décalage entre la perception et la taxation des revenus. Il a comme avantage d'éviter certains inconvénients liés à la mise en place d'un tiers payeur : risque en termes de confidentialité et surcroît de charge administrative. De plus, il permettrait d'améliorer les rentrées fiscales de l'État, compte tenu de la progression annuelle des revenus (cf. supra).

Pour autant, sa généralisation à l'ensemble des contribuables n'apparaît pas souhaitable.

D'abord parce que, pour les salariés et les titulaires de revenus de remplacement, il ne permettrait pas une adaptation immédiate de l'impôt au revenu, contrairement à la retenue à la source, où, en cas de baisse de revenu, la base de calcul du prélèvement est immédiatement modifiée. Au contraire, une démarche spécifique du contribuable vis-à-vis de l'administration fiscale serait nécessaire pour ajuster ses acomptes.

En termes de gestion, cette option serait également lourde pour les administrations fiscales et ne permettrait pas de dégager des gains d'efficacité comparables à ceux que l'on peut attendre de la retenue à la source. En particulier, le travail des services de recouvrement serait sensiblement augmenté par la nécessité de surveiller mensuellement un grand nombre de contribuables et de mener des actions en recouvrement en cas de défaillance. À l'inverse, avec la retenue à la source, le risque de défaillance est moins fréquent et plus facile à suivre, compte tenu du nombre plus restreint de tiers payeurs.

En outre, l'option d'un simple passage à la taxation sur les revenus de l'année sans prélèvement par un tiers payeur poserait certains problèmes identiques à ceux de la retenue à la source, notamment l'année de transition, sans garantir les gains attendus de cette réforme en termes d'amélioration du recouvrement et de simplification pour le contribuable.

B. Faut-il des étapes préalables avant la réforme ?

1. Faire de la simplification de l'impôt un préalable à la réforme ?

Beaucoup de nos interlocuteurs estiment que la mise en place de la retenue à la source à système fiscal constant présente trop de difficultés et qu'une simplification de l'impôt sur le revenu devrait préalablement intervenir avant d'envisager un prélèvement à la source.

Pourtant, en analysant plus en détail la question d'une simplification préalable de l'impôt, on constate que les mesures qui rendraient plus faciles la mise en œuvre de la réforme sont principalement :

- la suppression de la taxation par foyer fiscal et le passage à une taxation par individu ;
- la réduction du nombre de niches fiscales, car la prise en compte de celles-ci complique le calcul du taux moyen d'imposition et oblige à maintenir une déclaration annuelle des revenus.

⁽⁸⁾ Conseil des impôts, L'imposition des revenus, 2000.

Ces deux axes de réforme contribueraient à rapprocher l'impôt sur le revenu français à ses équivalents dans les autres États de l'OCDE et il est incontestable qu'ils rendraient plus facile le passage à la retenue à la source.

Pour autant, on voit bien que ces deux réformes ont une dimension politique qui dépasse, de très loin, le simple enjeu du recouvrement de l'impôt sur le revenu. Elles ne s'inscrivent donc pas dans le champ du présent rapport et mériteraient un débat spécifique.

Dans la mesure où la mise en place de la retenue à la source est possible même en l'absence de ces réformes, sous réserve de certains aménagements par rapport au système mis en place chez nos partenaires européens, il n'est donc pas indispensable d'en faire un préalable au passage au prélèvement à la source.

Il ne s'agit au demeurant pas de plaider contre une simplification de l'impôt sur le revenu, qui ne saurait d'ailleurs se limiter aux deux points évoqués plus haut. Néanmoins, la mission considère que la simplification, aussi nécessaire qu'elle puisse être pour une meilleure compréhension de l'impôt par nos concitoyens, ne doit pas être considérée comme une étape incontournable avant de mettre en œuvre la retenue à la source.

2. La mensualisation obligatoire comme préalable ou substitut de la retenue à la source ?

L'idée de rendre obligatoire le système actuellement en vigueur de mensualisation a souvent été présentée par nos interlocuteurs, comme sur le bloc-notes électronique, comme une étape, voire un substitut à la retenue à la source. Il est vrai qu'en évitant de passer par un tiers pour le paiement des acomptes de l'impôt sur le revenu la mensualisation obligatoire éviterait certaines difficultés, notamment les questions de confidentialité et de charge administrative pour les tiers payeurs.

Pour autant, il faut souligner que les objectifs que permettrait d'atteindre la mensualisation obligatoire ne sont pas les mêmes que ceux espérés avec la retenue à la source.

En effet, la retenue à la source vise d'abord à simplifier le paiement de l'impôt sur le revenu par les contribuables en supprimant le décalage d'un an et, au moins pour les salariés et les personnes bénéficiant de revenus de remplacement, en les dispensant de certaines démarches pour s'acquitter de leur impôt.

À l'inverse, la mensualisation obligatoire n'apporte pas vraiment d'amélioration pratique aux contribuables par rapport à la situation actuelle. Au contraire, elle peut être ressentie comme une contrainte supplémentaire pour ceux qui ne l'ont pas choisie et donc comme une réduction de la souplesse du système actuel (comme le ferait la retenue à la source, mais sans les avantages complémentaires). La mensualisation obligatoire suscite également des interrogations spécifiques sur les sanctions en l'absence de mensualisation ou sur les modalités de contrôle de l'obligation.

Surtout, la mensualisation obligatoire ne résout pas la question du décalage temporel, comme le montrent les tableaux de simulation fournis dans l'annexe IV du présent rapport. On constate ainsi qu'avec la mensualisation, la trésorerie disponible des contribuables confrontés à une baisse de revenus est beaucoup plus forte qu'avec la retenue à la source. Par exemple, un salarié qui perd son emploi mais n'est pas indemnisé voit le paiement de l'impôt interrompu sur le champ en cas de retenue à la source, alors qu'il doit continuer à payer pendant encore six mois avec la mensualisation. Il est vrai que l'impact de cette situation est un peu atténué par le fait que des délais de paiement peuvent être facilement obtenus auprès des services du Trésor public.

En revanche, du point de vue de l'État, la mensualisation obligatoire améliorerait probablement le recouvrement de l'impôt et les rentrées de trésorerie y afférentes.

Dans ces conditions, il semble que les deux solutions ne peuvent pas être présentées comme entièrement substituables ou alternatives. Dans un cas, l'objectif est de faciliter le paiement de l'impôt par les contribuables. Dans l'autre cas, l'objectif premier est plutôt d'améliorer le recouvrement et la trésorerie de l'État.

De plus, la mensualisation obligatoire ne peut pas vraiment être considérée comme une étape avant le passage à la retenue à la source : dans la mesure où la mensualisation ne fait pas intervenir de tiers payeurs, elle ne préparerait en rien les contribuables et les payeurs au basculement dans le nouveau système.

En revanche, afin d'anticiper la retenue à la source, on peut considérer que la généralisation des moyens modernes de paiement, c'est-à-dire la mensualisation, le prélèvement automatique et le paiement par virement ou par Internet, serait une étape plus intéressante. Ceci permettrait notamment d'habituer les Français à une gestion entièrement dématérialisée du paiement de l'impôt, comme cela sera le cas avec la retenue à la source.

C. Les grandes lignes envisageables du futur dispositif

1. Le champ de la réforme

Le document de travail du Minéfi proposait le champ suivant pour la réforme :

- les traitements et salaires (avec quelques exceptions spécifiques) ;
- les revenus de remplacement éligibles à l'impôt sur le revenu ;
- les revenus d'activité indépendante, qui, bien que ne pouvant pas faire l'objet d'un prélèvement par un tiers, seraient intégrés grâce à un mécanisme d'acomptes et de régularisation, ce qui permet de passer à une taxation des revenus de l'année en cours.

En revanche, les revenus de l'épargne et du patrimoine, comme les revenus fonciers ou encore les revenus de capitaux mobiliers auraient été exclus, sous réserve de ceux qui font déjà l'objet d'un prélèvement libératoire.

Les résultats de la consultation avec différents partenaires conduisent la mission à recommander, au moins dans un premier temps, de mener la réforme sur un champ plus restreint.

En effet, le système imaginé pour traiter le cas des revenus des indépendants n'a pas véritablement rencontré d'écho auprès des représentants des professions concernées. Au contraire, ceux-ci ont plutôt insisté sur la difficulté de mise en œuvre de la réforme, compte tenu du caractère hautement imprévisible du résultat annuel en cours d'année. Au Royaume-Uni et en Allemagne, les revenus professionnels non salariaux restent ainsi imposés sur les revenus de l'année précédente (mais pas en Espagne ou en Belgique). Il est vrai que pour les exploitants agricoles ou pour certaines professions libérales, l'évaluation prévisionnelle du résultat est particulièrement incertaine et que ce résultat peut connaître des fluctuations importantes.

Pour cette raison, sous réserve de la constitutionnalité d'une telle approche, 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, en fonction de certaines évolutions dans le mode de calcul de l'impôt et de l'avis des représentants des professions concernées.

De plus, compte tenu de l'opposition générale qu'a soulevée l'hypothèse d'un paiement par l'employeur de la prime pour l'emploi, la mission juge préférable de ne pas inclure ce dispositif dans la retenue à la source et de conserver un paiement direct de cette prime par l'administration fiscale. La mission partage en effet les craintes exprimées par ses interlocuteurs concernant la lourdeur de gestion d'un dispositif de PPE « à la source », la difficulté à anticiper le montant final de la PPE avec, à la clé, un nombre important de régularisations à gérer.

2. Le calcul du prélèvement et la protection de la confidentialité

Par rapport à l'alternative entre un calcul réalisé par l'employeur sur la base d'un barème et la transmission d'un taux moyen d'imposition par le salarié, la mission considère que, dans le cadre des mécanismes actuels de l'impôt sur le revenu, la deuxième solution doit être privilégiée.

En effet, le barème présente l'inconvénient de ne pas garantir suffisamment la confidentialité de la situation personnelle et familiale du contribuable et d'entraîner un niveau de régularisations ultérieures élevé, ce qui est contradictoire avec l'objectif d'une imposition la plus contemporaine possible du versement du revenu.

Dans la mesure où les tiers payeurs rencontrés n'ont pas exprimé de préférence pour le système du barème, la solution d'un taux moyen d'imposition apparaît préférable, quand bien même elle oblige à mettre en place un circuit de transmission de cette information au tiers payeur. En particulier, le niveau de confidentialité offert par le taux moyen apparaît beaucoup plus satisfaisant.

S'agissant des modalités de gestion de ce taux moyen d'imposition, sont apparues différentes formules, qui vont d'une gestion très souple laissant une grande marge d'initiative au contribuable à un encadrement très formalisé des modalités de transmission et d'actualisation du taux.

De façon à limiter la charge de gestion pour les tiers payeurs, la préférence de la mission va aux options qui évitent une gestion trop formaliste du taux moyen d'imposition.

Concrètement, ceci signifierait ainsi que :

- en l'absence de communication du taux, le tiers payeur ne serait pas tenu de procéder à des relances du contribuable mais appliquerait directement un taux forfaitaire, qui pourrait être le taux appliqué l'année précédente ou, pour les cas où ce taux n'est pas disponible, un taux forfaitaire à déterminer ;
- l'actualisation annuelle du taux ne serait pas nécessairement obligatoire. Un contribuable dont le taux n'aurait pratiquement pas changé d'une année sur l'autre ne serait pas forcément tenu de transmettre son taux à son tiers payeur, ce qui pourrait réduire le nombre de saisies annuelles, surtout pour les non-imposables ;
- le nombre de modifications du taux en cours d'année serait limité mais, en cas de changement de situation, le contribuable communiquerait le nouveau taux à appliquer, sur la base d'un avis de la DGI ou d'une évaluation qu'il aurait préalablement réalisée à partir d'outils de calcul fournis par la DGI ;
- en cas d'écarts importants entre les deux membres d'un même foyer fiscal, ceux-ci pourraient faire appliquer par leur tiers payeur respectif deux taux différents, sous réserve que la combinaison de ces deux taux aboutisse à un niveau de prélèvement égal à ce qu'aurait entraîné l'application du taux moyen du foyer.

Pour éviter des comportements d'optimisation de la part de certains contribuables, une pénalité devrait être appliquée au moment de la déclaration et de la régularisation, au cas où les montants effectivement prélevés s'écarteraient trop sensiblement des montants qui auraient été collectés si le taux réel d'imposition du foyer avait été appliqué. C'est déjà ce qui est prévu dans le cadre de la mensualisation.

De plus, un travail important de pédagogie et de conseil auprès des contribuables de la part de l'administration fiscale serait nécessaire et passerait notamment par la possibilité de procéder à des simulations de taux moyen d'imposition auprès de son centre des impôts et la mise à disposition de calculateurs, par exemple sur les sites Internet de l'administration fiscale et du Minéfi.

Pour autant, la mission a conscience qu'il s'agit là d'une option qui fait peser une large responsabilité sur le contribuable et lui laisse des marges de manœuvre importantes, ce qui peut poser des problèmes en termes de recouvrement. Sur certains points mentionnés plus haut, un encadrement plus strict des conditions de gestion du taux pourrait donc se révéler nécessaire.

À terme, la possibilité d'organiser une transmission automatisée des taux moyens d'imposition de l'administration fiscale vers les tiers payeurs permettrait de résoudre certaines de ces difficultés. Cette transmission informatisée n'apparaît cependant aujourd'hui possible que pour les organismes sociaux avec lesquels existe déjà un circuit d'information, par exemple via le Centre national de transmission des données fiscales. Compte tenu du nombre de contribuables concernés – la CNAVTS gère près de 11,5 millions de retraités et 0,7 million d'entrées dans le dispositif chaque année, le chantier de la mise en place d'une transmission informatisée avec les organismes sociaux payeurs de revenus de remplacement devrait être lancé en priorité.

Enfin, pour un certain nombre de cas particuliers, souvent caractérisés par des durées très faibles de versement d'un revenu, comme l'emploi saisonnier, l'intérim, le versement des indemnités journalières en cas de maladie, la transmission systématique d'un taux moyen d'imposition par le bénéficiaire du revenu pourrait se révéler particulièrement lourde à gérer. S'agissant de cas où la proportion de non-imposables serait vraisemblablement importante, une piste pour alléger la mise en place de la retenue à la source pourrait être de définir un seuil de rémunération mensuelle en-deça duquel il n'y aurait pas de prélèvement et, pour les revenus au-delà de ce seuil, un prélèvement à taux forfaitaire.

3. Le circuit de recouvrement et la limitation de la charge administrative pour les tiers payeurs

Le premier point concerne le choix entre les deux circuits de recouvrement auxquels les entreprises ont déjà l'habitude de reverser les prélèvements qu'elles ont collectés : les Urssaf ou les services de la DGI.

Le recours aux Urssaf présenterait certains avantages. En particulier, les prélèvements mensuels d'impôt sur le revenu pourraient être portés sur le bordereau récapitulatif des cotisations (BRC) déjà utilisé par tous les employeurs et les tiers payeurs, ce qui éviterait d'avoir à créer des modalités de recouvrement *ad hoc* pour la retenue à la source. Ainsi, les adaptations aux logiciels existants de paye devraient être assez limitées. De plus, au vu du niveau élevé de recouvrement des cotisations sociales (99,2 % en 2005), cette solution ne présenterait pas de risque en termes de recouvrement.

Pour autant, l'inclusion d'un quatrième acteur, en plus du contribuable, du tiers payeur et de l'administration fiscale, n'est pas nécessairement un facteur de simplification du dispositif, surtout en cas de difficultés ou de problèmes rencontrés par un tiers payeur ou un contribuable.

Le risque est que ceux-ci rencontrent des difficultés pour identifier le bon interlocuteur et comprendre la source du problème.

De plus, la DGI présente aussi des performances élevées en termes de recouvrement de la TVA et elle dispose aussi d'une bonne connaissance des tiers payeurs avec lesquels elle serait en contact dans le cadre de la retenue à la source. En outre, la surcharge liée à la mise en place d'un nouveau circuit de déclaration et de paiement pourrait être minimisée grâce au recours à la dématérialisation.

En termes de contrôle, la retenue à la source nécessitera de développer de nouvelles méthodes de contrôle, de façon à ce que des contrôles puissent intervenir en infra-annuelle de façon réactive pour identifier les défaillants ou les anomalies de paiement. Il s'agit d'une nouvelle compétence à bâtir aussi bien par les Urssaf que par les services fiscaux.

Faute d'avoir constaté un consensus fort chez ses interlocuteurs au profit d'un circuit plutôt qu'un autre, la mission estime qu'elle n'est pas à même de trancher entre ces deux options. Une analyse plus détaillée des coûts respectifs de chaque solution pourrait permettre d'éclairer la décision finale.

Indépendamment de ce choix, certaines préconisations pour la mise en œuvre de la réforme peuvent être avancées.

D'abord, il apparaît souhaitable que les tiers payeurs ne soient pas impliqués dans la gestion des régularisations. Leur rôle et leur responsabilité doivent être cantonnés au prélèvement et au reversement et les autres aspects ne doivent être traités directement qu'entre le contribuable et l'administration fiscale.

De plus, s'agissant du risque de défaillance par les entreprises, il apparaît que les outils juridiques dont disposent aussi bien les Urssaf que les services de la DGI sont efficaces et permettent d'atteindre des niveaux élevés de recouvrement. Dans ces conditions, la mission préconise l'adossement du régime de responsabilité et de sanctions lié à la retenue à la source au régime déjà applicable aux prélèvements existants, que ce soit la TVA ou les cotisations sociales en fonction du circuit de recouvrement choisi. La création d'un régime *ad hoc* pour la retenue à la source n'apparaît donc pas nécessaire.

4. La gestion de l'année de transition

L'année de transition constituera un élément crucial dans la mise en place de la retenue à la source et on peut penser que son déroulement conditionnera en grande partie l'acceptation et la réussite de la réforme.

Même si le champ limité proposé par la mission devrait réduire une partie des difficultés, notamment le risque d'optimisation par les professions indépendantes, ce périmètre assez restrictif crée d'autres difficultés concernant la conciliation entre une partie des revenus d'une année exonérée et une autre partie qui ne le serait pas.

Pour mener à bien la transition, la mission considère d'abord qu'il sera indispensable de mettre en place un dispositif juridique afin de limiter les abus qui pourraient être opérés à l'occasion de l'exonération d'une année de salaires. Les modalités de ce dispositif devront être arrêtées en fonction des contraintes juridiques et constitutionnelles.

S'agissant des avantages liés à certains changements de situation familiale (mariage, naissance), la mission considère que, dans la mesure où les revenus correspondants sont exonérés, il n'est

pas nécessaire de procéder à une compensation. Les ménages concernés n'ayant pas payé d'impôts, il n'apparaît pas justifié de leur verser l'équivalent d'une réduction d'un impôt non versé.

La situation est différente concernant les mesures dérogatoires. En toute logique, dans la mesure où les contribuables concernés par la réforme se verront exonérés, les droits acquis dans le cadre de ces dispositifs disparaissent en même temps que l'impôt correspondant.

Pour autant, cette position peut poser une difficulté dans la mesure où elle risque d'engendrer, pendant l'année de transition, un effondrement des comportements auxquels les dépenses fiscales cherchent à inciter. Par exemple, en l'absence de la réduction fiscale correspondante, il est à craindre que les dons aux œuvres et aux associations caritatives diminuent fortement, entraînant des difficultés de financement pour ces organismes.

Certes, ceci ne concerne pas toutes les mesures dérogatoires. Ainsi, pour celles qui portent sur des catégories de revenus n'entrant pas dans le champ de la retenue à la source, la question ne se pose pas. De même, lorsqu'il s'agit d'un abattement ou d'une déduction liée à la situation personnelle du contribuable, il n'y a pas lieu de payer deux fois la dépense fiscale, dans la mesure où la suppression de l'abattement ou de la déduction n'aura pas d'impact pour lui, en trésorerie.

En revanche, s'agissant des crédits ou des réductions d'impôt qui font intervenir des versements à des tiers ou qui visent à inciter à certains comportements, la suppression de ces avantages risque d'être fortement contestée.

Dès lors, outre l'annulation pure et simple de ces dépenses fiscales pour les revenus exonérés, plusieurs autres options sont envisageables, notamment le report de la réduction d'impôt ou le paiement de la réduction qui n'aura pas pu être imputé sur d'autres types de revenus, éventuellement étalé sur plusieurs années.

Nos interlocuteurs n'ont pas exprimé de position affirmée sur cette question.

La mission considère qu'elle ne peut pas se prononcer en faveur d'une option plutôt qu'une autre. C'est aux autorités politiques qu'il reviendra d'arbitrer sur ce point en prenant en compte les différentes contraintes : impact pour les finances publiques, équité entre les contribuables, impact sur les organismes et les comportements concernés...

D. Sur la conduite du projet

Au-delà de l'architecture générale du projet proprement dite, la mission souhaite, au regard des réactions des différents interlocuteurs rencontrés, attirer l'attention sur certains points relatifs aux modalités de conduite de la réforme.

1. Calendrier de la réforme

S'agissant du calendrier de la réforme, deux types de contraintes doivent être prises en compte :

- les contraintes des tiers payeurs qui devront mener à bien des chantiers informatiques et d'organisation en vue d'être prêts à procéder au prélèvement mensuel des acomptes d'impôt sur le revenu ;
- les contraintes de l'administration fiscale pour qui le passage à la retenue à la source constitue un projet de grande ampleur qui nécessitera également des délais d'adaptation, en particulier dans le domaine informatique.

Sur le premier point, bien qu'il ne soit pas évident de procéder à une évaluation précise faute de disposer d'éléments sur les modalités concrètes du projet, le délai moyen avancé par les tiers payeurs rencontrés par la mission est compris entre un an et demi et deux ans, à condition de disposer d'un cahier des charges très précis. Ce délai tient compte des modifications informatiques (analyse, spécifications informatiques, développement et tests) mais aussi du déploiement des mises à jour et de la formation des utilisateurs. Il faut de plus y ajouter le délai de définition d'un cahier des charges précis, ce qui suppose en particulier l'adoption, ou au moins, la préparation des textes fiscaux permettant le passage à la retenue à la source.

Sur le deuxième point, l'administration fiscale a indiqué à la mission que plusieurs chantiers seraient nécessaires pour préparer la mise en place du prélèvement à la source. En particulier, afin de pouvoir gérer l'année de transition, et le dispositif anti-abus qui ira avec, une historisation des données contenues dans le logiciel ILIAD, qui permet de réaliser l'assiette de l'impôt sur le revenu, serait indispensable. Le délai de réalisation de ces mises à jour informatique devrait être d'environ deux ans.

Au final, la réforme pourra difficilement entrer en vigueur avant deux ans, après que celle-ci aura été effectivement lancée. De plus, pour tenir ce délai, le lancement de certains chantiers d'ordre juridique et d'élaborations des textes concernés doit intervenir rapidement, de façon à produire ensuite dans les meilleurs délais un cahier des charges clair pour les tiers payeurs.

2. Quelle compensation des charges induites par la réforme ?

Sur ce point, la mission estime que le dispositif à mettre en place pour la retenue à la source ne doit pas être différent de celui qui existe aujourd'hui pour les autres régimes de prélèvement à la source. Or, la collecte des cotisations sociales ou de la TVA par les entreprises ne donne pas lieu à une compensation spécifique et il en va de même pour les retenues à la source réalisées par les établissements bancaires sur certains revenus de capitaux mobiliers. Dès lors, il ne paraît pas souhaitable de prévoir un dispositif particulier de compensation au titre de la gestion de la retenue à la source.

On peut noter que, du fait des règles existantes en matière de reversement des cotisations sociales ou de la TVA, les petites entreprises pourront bénéficier d'un avantage de trésorerie lié au fait qu'elles prélèveront les acomptes d'impôt sur le revenu de façon mensuelle et ne le reverseront que trimestriellement (sauf à ce qu'elles aient choisi une option différente).

3. Associer très fortement tous les acteurs à la réforme

La mise en place de la retenue à la source constitue un projet de grande envergure qui entraînera des changements importants aussi bien pour les contribuables que pour les payeurs de revenus concernés. Dans ces conditions, la mission souhaite insister sur l'importance de la concertation avec tous les acteurs du projet – agents des administrations fiscales, tiers payeurs, contribuables – et de leur association à ses différentes étapes, pour favoriser sa réussite.

S'agissant des tiers payeurs, il sera nécessaire de les consulter de façon beaucoup plus approfondie que ce que n'a pu faire la mission et de les faire participer, le plus en amont possible, à des groupes de travail avec l'administration fiscale, afin qu'ils puissent s'exprimer sur les choix qui seront opérés dans la mise en œuvre technique de la réforme.

Pour les contribuables, une politique de communication et d'information de grande ampleur devra être mise en œuvre de façon à les préparer aux changements que la réforme induira et de les aider à en anticiper les conséquences pour eux.

LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES PAR LA MISSION

Parlementaires

M. Jean ARTHUIS	Sénateur, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation
M. Gilles CARREZ	Député, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale Président du comité des finances locales
M. Philippe MARINI	Sénateur, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation
M. Pierre MEHAIGNERIE	Député, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale
M. Didier MIGAUD	Député, questeur de l'Assemblée nationale, membre de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Conseil économique et social

M. Jacques DERMAGNE	Président du Conseil économique et social
M. Jean-Michel RAYNAUD	Président de la section des finances
M. Philippe LE CLEZIO	Vice-président de la section des finances

Confédérations syndicales de salariés et organisations représentant des entreprises

Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)	M. Jean CONAN , secrétaire national économique, Mme Anne BERNARD et M. Christian RAMAJO
Confédération française démocratique du travail (CFDT)	M. Gaby BONNAND , secrétaire national
Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)	M. Jacky DINTINGER , secrétaire général et M. Philippe ARONDEL , conseiller technique
Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)	M. Jean-François ROUBAUD , président
Confédération générale des travailleurs (CGT)	M. Michel FONTAINE , conseiller fédéral SNADGI, M. Jean-Christophe LE DUIGOU , secrétaire, M. Jean-Robert SZKLARZ , conseiller fédéral SNADGI, Mme Magali MUSSEAU , syndicat national du Trésor
Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)	M. Jean Bernard BAYARD , secrétaire général adjoint, M. Jean-Louis CHANDELIER , directeur du département réglementation, M. Stéphane WEIL
Force ouvrière (FO)	Mme Marie-Suzie PUNGIER , secrétaire confédéral chargé du secteur économique et M. Michel MONTEIL , secrétaire général de la fédération des finances
Mouvement des entreprises de France (Medef)	Mme Laurence PARISOT , présidente, M. Jacques CREYSSEL , directeur général et Mme Marie-Christine COISNE , présidente de la Commission fiscalité
Union nationale des professions libérales (UNAPL)	M. Alain VACONSIN , président et M. Michel GIORDANO , vice-président délégué
Union professionnelle artisanale (UPA)	M. Pierre MARTIN , président et M. BURBAN , secrétaire général
Association française des entreprises privées (AFEP)	M. Bertrand COLLOMB , président

Administrations (hors Minéfi) et organismes de protection sociale

Juridictions, autorité administrative indépendante et administrations centrales

Conseil d'État	M. Olivier FOUQUET , président de la section des finances, M. Bernard PÊCHEUR , conseiller d'État
Cour des comptes	M. Jean-Pierre COSSIN , secrétaire général du conseil des prélèvements obligatoires
Commission nationale informatique et libertés (CNIL)	M. Jean MASSOT , membre de la CNIL chargé des finances publiques, Mme Sophie VULLIET-TAVERNIER , directeur juridique, M. DELAFOSSE , chargé de mission
Ministère de la Santé et des Solidarités	M. Dominique LIBAULT , directeur de la Sécurité sociale

Organismes de protection sociale

Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS)	M. Jean-Luc TAVERNIER , directeur général, M. Alain GUBIAN , direction financière, direction des statistiques, des études et de la prévision, M. Pierre MAYEUR , direction de la réglementation, du recouvrement et du service, M. Albert LAUTMAN , sous-directeur
Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs et salariés (CNAMTS)	M. Michel REGEREAU , président du conseil, M. NAHMINI , directeur de cabinet, M. Olivier DE CADEVILLE , directeur des opérations
Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs et salariés (CNAVTS)	Mme Danièle KARNIEWICZ , présidente, M. Patrick HERMANGE , directeur général, Mme Annie ROSÈS , directrice de la retraite et du contentieux, M. Vincent POUBELLE , directeur de la prospective et de la coordination des études
Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)	M. Jean-Louis DEROUSSEN , président du conseil d'administration, M. Jacques LUCBEREILH , directeur général adjoint, M. Jean Luc BOSSU , directeur adjoint
UNEDIC	M. Jean-Pierre REVOIL , directeur général, M. Jean-Paul DOMERGUE , directeur des affaires juridiques
Caisses centrales de la Mutualité sociale agricole (CCMSA)	M. Yves HUMEZ , directeur général
AGIRC/ARRCO	M. CHAPERON , directeur de cabinet du GIE AGIRC/ARRCO

Tiers payeurs

Collectivités locales

Mairie de Paris
Mairie de Rueil-Malmaison

M. YAHIEL, directeur des ressources humaines
Mme Martine KERVOERN,
directeur des ressources humaines et de la formation

Entreprises

La Poste

M. Georges LEFEBVRE, directeur général,
directeur des ressources humaines et des relations
sociales, **M. Foucauld LESTIENNE**,
directeur délégué des ressources humaines
et des relations sociales, **M. Jean-Marie PINAUD**,
directeur des ressources humaines

BNP-Paribas

M. Jean-Paul CADIO, ressources humaines,
M. Christian MARTIN, affaires fiscales

IBM

Mme Maxence DEMERLE,
direction des relations extérieures

Manpower

Mme GOMEZ, directeur des ressources
intérimaires

38

LE PRÉLEVEMENT À LA SOURCE

Fonction publique hospitalière

Assistance publique –
Hôpitaux de Paris (AP-HP)

Mme Marie-Thérèse SACCO, chef du département
de la gestion individuelle des carrières,
Mme Marie-Christine ESCOLAN,
chef du projet SI-RH, **M. Alain BURDET**,
directeur-adjoint chargé des employés,
M. Michel MAFFI, trésorier payeur général,
trésorerie générale de l'AP-HP

Autres

Chambre de commerce
et d'industrie de Paris (CCIP)

M. Pierre SIMON, président

Conseil supérieur de l'ordre
des experts-comptables

M. Pierre FAUCHER, président de la commission
sociale, **M. Loïc GESLIN**, président de la commission
fiscale

Association Simplification
et dématérialisation
des données sociales

M. Romain HUGOT

ADP-GSI (entreprise de gestion
de paie et d'administration
du personnel)

M. PAJON, paie et gestion des ressources
humaines, **M. Abdekader BERRAMDANE**, juriste

Organisations syndicales du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

CFDT, Fédération des finances et des affaires économiques	M. Damien LEROUX , secrétaire général
CFTC, Fédération des finances	M. Yves BIGOT , président, M. Gérard MOREAU , secrétaire général CFTC Trésor, M. Jean-Pierre ANNET , secrétaire général adjoint CFTC Impôts
CGT, Fédération des finances	(à l'occasion de la rencontre avec la confédération CGT)
Fédération des syndicats unitaires (FDSU)	M. Serge COLIN , délégué fédéral, M. Vincent DREZET , secrétaire national du SNUI, Mme Dominique CAPITAINE , secrétaire générale de Sud Trésor
CGC Finances	M. Gérard GEANTY , vice-président, M. Gilles POUGET , CGC Impôts, M. Alain MORDELET , CGC Trésor
FO, Fédération des finances	M. Michel MONTEIL , secrétaire général, M. Philippe GRASSET , trésorier, M. Laurent AUBURSIN , secrétaire adjoint, M. Jean-Yves BRUN , secrétaire général Trésor, M. Pascal LENOIR , secrétaire général adjoint Trésor, M. Jean-Christophe LANSAC , secrétaire général adjoint Trésor,
UNSA, Finances et industrie	M. Jean-Yves JOLY , secrétaire général, M. PETIT

Associations

Association d'entraide des usagers de l'administration (ADUA)	M. Paul TROMELIN , président, M. André LE LAN , vice-président délégué aux affaires extérieures, M. Patrick VERRO , secrétaire général
Amicale nationale des comptables de la DGI (ANCDGI)	M. Christian DUCUING , Mme Brigitte OLLIVIER , M. Jean-Paul HULIN

LISTE DES ANNEXES

Annexe I : Les adaptations nécessaires à mettre en œuvre par les tiers payeurs

Annexe II : Statistiques sur l'impôt sur le revenu

Annexe III : Quelle information fournirait à l'employeur la transmission du taux moyen d'imposition ?

Annexe IV : Comparaison entre la mensualisation obligatoire et la retenue à la source

40

Annexe V : Synthèse des points de vue exprimés sur le bloc-notes électronique de la mission

ANNEXE I

Les adaptations nécessaires à mettre en œuvre par les tiers payeurs

**ANNEXE I - LES ADAPTATIONS NECESSAIRES A
METTRE EN ŒUVRE PAR LES TIERS PAYEURS**

I. LES EMPLOYEURS SOUHAITERAIENT EVITER UN ALOURDISSEMENT SIGNIFICATIF DE LEURS CHARGES DE GESTION.....	4
A. LA MISE EN ŒUVRE TECHNIQUE DE LA RETENUE A LA SOURCE NE DEVRAIT PAS POSER DE DIFFICULTES PARTICULIERES	4
1. <i>Le calcul de la retenue s'apparente aux prélèvements sociaux effectués sur les salaires et autres revenus de remplacement.....</i>	4
2. <i>Des adaptations des applications servant au calcul de la paye seront toutefois nécessaires ..</i>	5
B. LES EMPLOYEURS PLAIDENT POUR UNE CHARGE DE TRAVAIL ET UN DEGRE DE RESPONSABILITE MINIMAUX ET CLAIREMENT DEFINIS.....	5
1. <i>Les tiers payeurs souhaitent que la procédure de retenue à la source soit la plus simple possible.....</i>	5
a) La charge de gestion dépendra fortement du mode de collecte de l'information sur le taux, qui devrait être automatisé	5
b) Certaines catégories de revenus de contribuables nécessiteront des aménagements spécifiques	7
2. <i>Le régime de responsabilité des tiers payeurs devrait être limité</i>	9
a) Les employeurs souhaitent effectuer une intermédiation limitée entre le contribuable et l'administration fiscale.....	9
b) Le régime de sanctions doit être proportionné à la responsabilité des tiers payeurs	9
3. <i>Les employeurs sont opposés à un versement à la source de la prime pour l'emploi</i>	9
C. LE CALENDRIER ET LE COUT SONT. A CE STADE. DIFFICILES A ES'IMER	10
1. <i>La mise en place du système doit s'effectuer dans des délais suffisants.....</i>	10
2. <i>Le coût de la retenue dépendra fortement des modalités de mise en œuvre et pose la question d'une compensation par l'Etat.....</i>	10
a) Le coût du dispositif dépendra des modalités de gestion du taux qui seront retenues. notamment pour les PME.....	10
b) La compensation de la charge de gestion par l'Etat a été évoquée.....	11
c) Les employeurs craignent également des coûts indirects suscités par le mécanisme de retenue à la source	11
II. LA PROCEDURE DE MISE EN ŒUVRE DEVRA MINIMISER LA CHARGE DE GESTION DES EMPLOYEURS	12
A. LA MISSION PRECONISE UNE GESTION SOUPLE DU TAUX MOYEN D'IMPOSITION	12
1. <i>Une transmission par le contribuable doit être privilégiée à court terme</i>	12
a) Une transmission manuelle du taux offre des garanties au contribuable	12
b) A terme. une transmission automatisée ne devra toutefois pas être écartée.....	13
2. <i>La responsabilité du tiers payeur en matière de collecte de l'information et d'application du taux devra être limitée.....</i>	14
3. <i>Certains types de revenus pourraient faire l'objet d'un traitement spécifique.....</i>	15
B. LA PROCEDURE DE RECOUVREMENT DEVRA GARANTIR UNE SECURITE MAXIMALE	15
1. <i>Le choix de l'organisme en charge du recouvrement implique une étude comparative de coûts.....</i>	15
a) Un recouvrement confié à l'ACOSS impliquerait une adaptation marginale du système actuel.....	15

b) Un recouvrement par l'administration fiscale permettrait de limiter le nombre d'intermédiaires dans la procédure.....	16.
2. <i>La mise en place de déclarations nominatives mensuelles améliorerait le contrôle infra annuel des retenues effectuées</i>	16
3. <i>Le traitement des cas de défaillance des entreprises</i>	17
a) Le taux de recouvrement des prélèvements effectués par les entreprises est meilleur que celui de l'impôt sur le revenu du fait de la technique de recouvrement mise en oeuvre	17
b) Le dispositif juridique pour la retenue à la source de l'impôt sur le revenu pourrait s'inspirer des textes qui encadrent les risques de non reversement des prélèvements sociaux et de la TVA	17.....
4. <i>La retenue à la source ne compenserait que faiblement les inconvénients liés à un versement de la PPE par les employeurs</i>	19
C. LA CONDUITE DU CHANGEMENT DOIT S'EFFECTUER DANS UN CADRE PARTENARIAL ET IMPLIQUE UN DELAI DE MISE EN ŒUVRE CONSEQUENT	19
1. <i>L'élaboration du cahier des charges de la retenue à la source doit résulter d'une concertation impliquant l'ensemble des acteurs de la réforme</i>	19
2. <i>Le délai de mise en œuvre est estimé à 2 ans</i>	19
3. <i>La compensation des charges pour l'entreprise devrait prendre la forme d'un avantage de trésorerie</i>	20

INTRODUCTION

La mise en œuvre de la retenue à la source impliquera une adaptation des procédures et systèmes d'information des tiers payeurs. L'acceptabilité de la réforme pour les employeurs sera fortement liée à la charge de travail qu'elle entraînera.

La mission a plus particulièrement expertisé dans cette annexe les pistes d'une mise en œuvre liée à un taux moyen d'imposition en se basant sur deux considérations :

- **le système de barème implique une responsabilité plus grande de l'employeur** dans le calcul de la retenue à la source que la transmission d'un taux, bien que la charge de gestion impliquée par les deux systèmes dépende fortement des options de mise en œuvre envisagées (modalités de transmission du taux notamment, sophistication du système de barème retenu, etc.) et puisse être équivalente. Certains tiers payeurs ont également fait valoir que l'option d'un taux reste plus proche des modes de gestion actuels des prélèvements sociaux qu'un système de barème. En règle générale, une préférence pour des calculs limités à la charge du tiers payeur a été exprimée ;
- la mission considère par ailleurs que le système de barème conjugalisé comporte des désavantages manifestes par rapport à la transmission d'un taux, dont une **moindre protection de la confidentialité des données**, puisqu'elle impliquerait la transmission de données personnelles à l'employeur en vue de la personnalisation de l'impôt (cf. rapport).

Cette annexe aborde en premier lieu les points de vues et remarques formulés par les interlocuteurs de la mission, sur la base du document de travail élaboré par les services du ministère de l'Economie et des Finances, puis présente l'analyse de la mission et ses principales recommandations.

I. LES EMPLOYEURS SOUHAITERAIENT EVITER UN ALOURDISSEMENT SIGNIFICATIF DE LEURS CHARGES DE GESTION

A. La mise en œuvre technique de la retenue à la source ne devrait pas poser de difficultés particulières

1. Le calcul de la retenue s'apparente aux prélèvements sociaux effectués sur les salaires et autres revenus de remplacement

Les employeurs et autres tiers payeurs **prélèvent déjà des cotisations sociales et la contribution sociale généralisée sur les salaires et revenus de remplacement**, qui sont reversées selon un rythme mensuel ou trimestriel aux organismes chargés du recouvrement.

La retenue à la source de l'impôt sur le revenu se rapprocherait techniquement de ces prélèvements, avec l'application d'un taux à une assiette constituée du montant imposable, déjà calculé sur le bulletin de salaire. A la différence des cotisations, où le taux, identique pour tous, permet une gestion automatisée, la retenue à la source impliquerait la gestion d'un taux individualisé par contribuable. Il est toutefois à noter que le taux de la CSG peut varier concernant les revenus de remplacement.

2. Des adaptations des applications servant au calcul de la paye seront toutefois nécessaires

La grande majorité des employeurs ou de leurs sous-traitants en matière de paye (experts comptables, prestataires spécialisés) disposent de systèmes d'information permettant d'automatiser le calcul de la paye, à partir de la saisie mensuelle des éléments de rémunération variables (heures supplémentaires, changement de quotité de travail, etc.)'. La mise en place de la retenue à la source impliquerait notamment **l'implémentation dans les applications informatiques de champs de données sur le taux d'imposition, de règles de calcul** de la retenue², de contrôles automatisés ainsi qu'une capacité d'historiser certaines informations.

Selon les choix qui seront effectués en matière de supports d'information envers le contribuable et l'administration fiscale, des **rubriques nouvelles d'information et/ou des supports ad hoc** devront également être prévus (modification du bulletin de salaire, document mensuel sur le versement globalisé des retenues, information annuelle du contribuable et déclaration annuelle individualisée auprès de l'administration fiscale).

B. Les employeurs plaident pour une charge de travail et un degré de responsabilité minimaux et clairement définis

L'acceptabilité de la réforme pour les employeurs est fortement liée au coût et à la responsabilité qui seront engendrés par la gestion de la retenue à la source. Pour cette raison, l'option d'un taux moyen d'imposition calculé par l'administration fiscale a été préférée par les interlocuteurs de la mission à celle d'un barème (cf. *supra*).

Les points de vues exposés dans cette partie résultent d'une consultation des employeurs et de leurs représentants, et plus largement de l'ensemble des tiers payeurs, dont le secteur public et les organismes de sécurité sociale.

1. Les tiers payeurs souhaitent que la procédure de retenue à la source soit la plus simple possible

a) La charge de gestion dépendra fortement du mode de collecte de l'information sur le taux, qui devrait être automatisé

– La transmission d'un taux par le contribuable contraindra les tiers payeurs à des saisies supplémentaires

A l'exception des représentants des PME, moins directement concernés par cette problématique, une majorité de tiers payeurs a émis une **préférence pour un mode de transmission dématérialisé** du taux d'imposition par le biais de l'administration fiscale, **n'impliquant pas de saisie** annuelle (voire infra-annuelle dans certains cas) du taux de chaque employé. Une telle option aurait également l'avantage, selon nos interlocuteurs, de réduire le nombre d'intermédiaires et donc les délais de transmission et de prise en compte des taux.

Notamment, les **organismes de sécurité sociale** souhaiteraient que le taux soit transmis de façon automatisée, compte tenu de l'importance des saisies à réaliser (11,5 millions de pensionnés du régime général, dont 700 000 entrées par an et 2,5 millions de pensionnés de l'Etat ; 7 millions d'arrêts de travail par an pour l'assurance maladie).

En outre, les éditeurs de logiciels connaissent déjà des solutions de rtcnuc à la source pour les élus.

² Formalisation du calcul de l'assiette notamment.

La direction générale de la comptabilité publique, en charge du versement des pensions des agents de l'Etat, et la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) proposent pour ce faire d'utiliser le protocole mis en œuvre par le centre national de transfert des données fiscales (CNTDF), qui permet le contrôle par l'administration fiscale des ressources des pensionnés assujettis à la CSG'. Le taux d'erreurs actuellement constaté sur ces échanges est faible mais contraindrait à des traitements manuels d'informations sur les contribuables non identifiés. En cas de maintien d'une transmission manuelle, la CNAVTS plaide pour un traitement en régularisation des versements inférieurs à un certain seuil, compte tenu du fait qu'1,5 millions de retraités perçoivent une pension inférieure à 100 € par mois au titre du régime général et que 3,2 millions ont une pension inférieure à 200 €, reflétant la situation de poly-pensionnés.

La caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) souhaiterait également s'appuyer sur le futur protocole avec l'administration fiscale sur la couverture maladie universelle, afin d'automatiser la transmission des taux d'imposition⁴ sur les indemnités journalières.

Ces réactions ne sont toutefois pas unanimes, puisqu'un interlocuteur de la mission estime que les contacts entre l'entreprise et l'administration fiscale doivent être limités. En ce sens, il relèverait de la seule responsabilité du contribuable de communiquer à l'employeur son taux, qui se contenterait de l'intégrer dans ses systèmes de paye.

La faculté de faire saisir le taux par le salarié selon un **système de self service** a également été envisagée, mais elle ne concernerait que les grandes entreprises et poserait, de l'avis de certains employeurs, des problèmes en termes de contrôle de ces données sensibles⁵. Cette option poserait notamment la question des modalités de transmission du taux: procédure purement déclarative ou formalisation de la transmission avec conservation de pièces justificatives par l'employeur.

En cas de saisie manuelle, la charge de gestion serait sensiblement alourdie pour les grandes entreprises, surtout si la transmission est encadrée par un formalisme strict (transmission d'un document par le salarié, saisie du taux *a minima* une fois par an, conservation des pièces justificatives, éventuels contrôles de cohérence entre les pièces justificatives et le taux saisi). Dans ce cas, les changements de taux au cours de l'année devraient être limités. De plus, il serait également nécessaire de déterminer les responsabilités respectives de l'employeur et du salarié en cas de retard de prise en compte d'un nouveau taux.

- Le choix du circuit de reversement apparaît plus neutre

Les employeurs ne se sont pas montrés fortement préoccupés par les choix qui pourraient être faits concernant le circuit de reversement des sommes prélevées.

Une majorité d'interlocuteurs considère, dans un souci de cohérence, que les retenues devraient être directement versées à l'administration fiscale, qui est le destinataire final, à **condition de maintenir la procédure de reversement dans le circuit de la paye**. Un versement aux URSSAF présenterait toutefois l'avantage de s'appuyer sur un support mensuel préexistant – le bulletin récapitulatif des cotisations - indiquant les sommes globalement prélevées pour les cotisations sociales. Certains tiers payeurs ont insisté sur l'intérêt qu'ils trouveraient à disposer d'un **point unique, non territorialisé**, de reversement des sommes.

Enfin, la date de versement des retenues pourrait éventuellement être alignée sur celles prévues pour les cotisations sociales.

³ Ces organismes envoient un fichier d'appel à la DGI sur la base du NIR, l'administration fiscale identifie les contribuables dans ses fichiers basés sur le SPI, et renvoie aux organismes concernés le taux de CSG par contribuable.

⁴ Le protocole sur la CMU est actuellement en cours d'expérimentation entre la DGI et la CNAMTS; il pourrait être opérationnel dans le courant du deuxième semestre 2007.

⁵ A titre d'exemple, une grande entreprise a indiqué ne pas autoriser ses employés à saisir directement un changement de RIB en self service.

- Les éléments de reporting à l'égard de l'administration fiscale et du salarié devraient s'appuyer sur les supports existants

Les employeurs auront deux types d'obligations d'information à l'égard de leurs salariés : la modification du bulletin de salaire, afin d'y indiquer les sommes prélevées et le taux appliqué, ainsi qu'un récapitulatif annuel des retenues. Si certains interlocuteurs ont souhaité que **le récapitulatif annuel soit effectué sur le dernier bulletin de paye** de l'année afin de limiter le coût d'un envoi à chaque contribuable⁶, d'autres ont attiré l'attention de la mission sur la perte de lisibilité du bulletin de salaire, qui comporte d'ores et déjà 26 lignes. En outre, un employeur a estimé que le taux ne devrait pas figurer sur le bulletin de paye pour des raisons de confidentialité.

L'ensemble des interlocuteurs considère que la déclaration annuelle de données sociales (DADS-U), transmise annuellement par les employeurs et détaillant les salaires versés ainsi que les cotisations prélevées sur chaque employé, devrait être choisie comme support récapitulatif individualisé pour informer l'administration fiscale des retenues effectuées. Les difficultés liées à la mise en œuvre de la DADS-U ont toutefois été évoquées. Celles-ci pourraient se reproduire en cas d'ajout des éléments concernant la retenue à la source, d'où la nécessité d'associer les utilisateurs en amont de ses évolutions.

Le support d'information mensuelle des sommes globalement versées à l'administration fiscale dépendra du circuit de reversement qui sera choisi (cf. supra).

b) Certaines catégories de revenus de contribuables nécessiteront des aménagements spécifiques

- Les problématiques liées aux revenus de remplacement

Les organismes responsables du versement des revenus de remplacement soumis à l'impôt sur le revenu (maladie, retraite, chômage) ont attiré l'attention de la mission sur les difficultés d'application de la retenue dans des cas spécifiques.

Les retenues effectuées sur des **indemnités journalières de courte durée** (près de 60% des arrêts de travail étant inférieurs à deux semaines et représentant 8% du montant total des indemnités versées⁷) pourraient être source de complexité en cas de non subrogation de l'employeur. Dans cette configuration, qui concerne 60% des entreprises⁸, l'organisme de sécurité sociale verserait directement les indemnités et serait donc chargé d'effectuer la retenue. La CNAMTS fait valoir que la transmission d'un taux par l'employeur, à l'occasion de l'envoi de l'attestation de salaire, devrait être écartée car elle ferait peser une responsabilité nouvelle sur ce tiers déclarant et qu'une transmission par le salarié pourrait entraîner des délais supplémentaires de versement des indemnités. Elle estime qu'une transmission automatisée résoudrait ces difficultés (cf. supra).

En cas de perte d'emploi, l'UNEDIC s'interroge sur le **niveau du taux à appliquer**. En effet, alors qu'en moyenne, l'allocation de chômage représente 65%⁹ de l'ancien salaire, l'application du taux d'imposition moyen annuel, calculé sur la base d'une situation d'emploi, pourrait opérer une ponction importante sur le revenu de remplacement. Dans le cas où le contribuable aurait la possibilité de demander un changement infra annuel de taux à l'administration fiscale, les délais de transmission ne permettraient pas nécessairement d'appliquer le nouveau taux dès le premier mois de versement des indemnités chômage. En outre, la gestion des prélèvements sur des contribuables effectuant une sortie très rapide du dispositif (13% des demandeurs d'emploi sortent du dispositif en moins d'un mois) pourrait s'avérer complexe.

⁶ Cette revendication a notamment été formulée dans le secteur du travail intérimaire, où l'importance des flux annuels contraindrait à une gestion lourde des courriers.

⁷ En 2003, 164% des arrêts de travail étaient inférieurs à 15 jours.

⁸ Le taux moyen de subrogation en 2006 est de 41% selon la CNAMTS.

⁹ Chiffres UNEDIC : assurance chômage et formation en 2006.

Les premières retenues effectuées sur les retraites se heurteraient aux mêmes difficultés qu'en cas de chômage, avec l'application d'un taux calculé sur la base du salaire alors même que le revenu de remplacement sera de niveau inférieur. Les changements de taux voulus par les contribuables pourraient, en effet, ne pas parvenir dans les délais pour les premières retenues effectuées.

En tout état de cause, les taux forfaitaires (en cas de non communication du taux, primo déclarants, etc.) devront être fixés en tenant compte de la situation des contribuables percevant des revenus de remplacement, afin de ne pas pénaliser cette catégorie de contribuables.

Les emplois de courte durée

Les employeurs considèrent que les flux d'emplois de courte durée pourraient engendrer une complexité de traitement de la retenue à la source.

Il s'agit notamment des salariés **intérimaires**, pour lesquels la volatilité de l'emploi est très forte, puisque la durée moyenne des contrats est inférieure à trois mois¹⁰. Dans ce secteur, a été évoquée une préférence pour l'application de taux forfaitaires, éventuellement établis selon un système de barème basé sur le seul salaire avec un seuil de non imposition, afin de tenir compte des faibles revenus de ces salariés, dont une grande majorité pourrait être non imposable¹¹.

Les stages rémunérés ou encore le travail saisonnier ont également été évoqués. **Dans le secteur agricole** notamment, la gestion des flux pourrait être délicate pour les employeurs compte tenu de la forte dispersion du salariat et de l'importance des contrats de courte durée (près de 200 000 employeurs, qui peuvent être occasionnels du fait d'embauches saisonnières de courte durée notamment dans la viticulture et l'arboriculture, 38 000 de ces employeurs disposant d'un à deux équivalents temps plein salariés et près de 2 millions de contrats d'embauche étant enregistrés par an).

– Les salariés d'employeurs particuliers

Les salariés à domicile peuvent relever de trois dispositifs - le chèque emploi service universel ou CESU, la déclaration nominative simplifiée et le dispositif de prestation accueil jeune enfant - qui fonctionnent selon les mêmes principes : l'employeur verse à son salarié un salaire net, et envoie le nombre d'heures travaillées et le taux horaire à un centre (URSSAF ou CESU), qui effectue le calcul des cotisations sociales et les prélève auprès de l'employeur.

Selon l'ACOSS, la gestion d'un taux moyen d'imposition par les employeurs particuliers (calcul de la retenue et versement d'un salaire net net par l'employeur) **ira à l'encontre de l'objectif de simplification poursuivi** par le dispositif de chèque emploi service, qui concerne des populations parfois fragiles (la moyenne d'âge des employeurs étant de 62 ans, dont 40% au dessus de 70 ans). En outre, compte tenu de la volatilité de l'emploi sur les populations relevant du CESU, il est difficilement imaginable de faire opérer le calcul du salaire net net avec un mois de décalage par un centre¹².

L'ACOSS privilégierait en conséquence l'application d'un taux forfaitaire par l'employeur, avec un mécanisme de seuil de non imposition.

Sur l'ensemble de ces catégories de revenus (chômage, retraite, intérim, etc.), il y a néanmoins une probabilité assez forte pour que beaucoup de contribuables soient non imposables.

¹⁰ La durée moyenne d'emploi au niveau de la profession est de 2,5 mois.

¹¹ Compte tenu d'une rémunération horaire de l'ordre de 11 euros et du fait que près de la moitié des salariés intérimaires ont moins de 25 ans.

¹² Dans ce schéma, l'employeur enverrait après le premier versement de salaire net le TMI du salarié. le centre (URSSAF ou CESU) effectuant le calcul du salaire net net et le transmettant à l'employeur pour application dès le mois suivant.

2. *Le régime de responsabilité des tiers payeurs devrait être limité*

a) Les employeurs souhaitent effectuer une intermédiation limitée entre le contribuable et l'administration fiscale

Les tiers payeurs ont unanimement souhaité **ne pas avoir à effectuer de régularisations** sur les retenues pratiquées (en cas de changement de taux et de situation du contribuable avec une date d'effet antérieure à la transmission du nouveau taux notamment, en cas de mesures rétroactives liées à la carrière, en cas de rappel de salaire ou de pension, etc.). Le rôle du tiers payeur devrait se limiter à la prise en compte du taux fourni appliqué au salaire mensuel sans avoir à effectuer de calcul supplémentaire. Les cas de régularisation devraient en conséquence être traités directement entre le contribuable et l'administration fiscale au moment de la déclaration de revenus.

Ils souhaitent en outre l'établissement de **règles précises à appliquer par l'employeur** concernant les dates d'effet de modifications de taux (cf. précisions quant au mois de prise en compte en paye) mais aussi pour les cas particuliers ou litigieux, **notamment l'absence de transmission du taux dans les délais par l'employé** (application directe d'un taux forfaitaire et/ou relance du contribuable, information à fournir au contribuable en cas d'application d'un taux forfaitaire, etc.).

La combinaison de la retenue à la source avec les règles de quotité saisissable devra également être clarifiée.

Des craintes ont enfin été exprimées quant à une **confusion des rôles** entre l'employeur et l'administration fiscale, avec le risque pour celui-ci de devenir un guichet pour les interrogations et réclamations des contribuables à l'égard de leur impôt.

b) Le régime de sanctions doit être proportionné à la responsabilité des tiers payeurs

Les employeurs souhaitent un périmètre de responsabilité limité et en conséquence un système de sanctions qui lui soit proportionné. Ils s'interrogent sur le régime juridique applicable en cas de moins perçu fiscal résultant d'une erreur de paye au sein de l'entreprise et en **cas de non reversement des sommes prélevées sur les salaires**. Certains interlocuteurs ont notamment appelé l'attention de la mission sur la nécessité que l'administration fiscale fasse preuve de souplesse en cas de retard de paiement du à des cas de force majeure (problème informatique notamment).

La définition du régime de responsabilité de l'employeur devra également **tenir compte de l'éventuelle intervention, dans le circuit de paye, d'acteurs supplémentaires**.

C'est le cas notamment des entreprises ayant recours à des **experts comptables** ou à des sociétés d'externalisation de la paye. Dans le premier cas, l'expert comptable réalise pour le compte de l'employeur le calcul mensuel de la paye à partir des pièces justificatives transmises. Dans le second cas, les mouvements de paye sont saisis et transmis de façon automatisée par les employeurs, sans communication des pièces justificatives.

La configuration est similaire dans le secteur public, où la procédure de paye sans ordonnancement préalable prévoit une répartition des rôles entre le ministère employeur, qui effectue la « pré liquidation de la paye » (établissement des droits et collecte de l'information nécessaire à la paye), et le **comptable public**, qui la « liquide » (calcul des droits à partir des informations transmises par voie informatique ou papier par le ministère). En cas de procédure de mandatement, la personne publique employeur effectue l'intégralité du calcul de paye, le rôle du comptable se limitant à un paiement sur la base de mandats mensuels¹³.

3. *Les employeurs sont opposés à un versement à la source de la prime pour l'emploi*

Les employeurs rencontrés et leurs représentants ont exprimé une nette opposition au versement par l'employeur de la prime pour l'emploi (PPE), sans que la perspective d'une mise en place de la retenue à la source ne modifie leur analyse.

¹³ Cas des collectivités territoriales. des établissements publics ayant opté pour la paye à façon.

Il s'agit d'abord d'une question de principe. Les employeurs considèrent qu'il appartient à l'Etat de procéder au paiement d'un crédit d'impôt, d'autant que l'inclusion de celui-ci sur la fiche de paye risque d'en atténuer la lisibilité.

La **complexité de gestion** pour l'employeur serait plus forte que pour la retenue à la source, compte tenu de la nécessité de réaliser des calculs contemporains basés sur une estimation du temps de travail sur l'année en cours, avec le risque d'un nombre élevé d'anomalies sur des populations fragiles aux revenus peu élevés. Ces difficultés seraient accrues concernant l'emploi précaire (CDD, intérim, etc.). Enfin, les besoins en trésorerie seraient difficiles à évaluer.

C. Le calendrier et le coût sont, à ce stade, difficiles à estimer

1. La mise en place du système doit s'effectuer dans des délais suffisants

Avec toutes les réserves liées à la méconnaissance des modalités de retenue qui pourraient être actées, les éditeurs et intégrateurs rencontrés estiment les travaux de mise à niveau des systèmes d'information à **une année**¹⁴, à **condition de disposer d'un cahier des charges très précis**. La phase de déploiement des mises à jour de progiciels chez les clients ainsi que la formation des utilisateurs nécessiterait six mois supplémentaires.

La CNAV considère que la mise en place d'une retenue basée sur des transmissions papier pourrait nécessiter deux années de préparation.

Les interlocuteurs de la mission ont insisté sur l'importance de la concertation et souhaitent en conséquence **être associés, par le biais de groupes de travail**, en amont de la prise de décision.

2. Le coût de la retenue dépendra fortement des modalités de mise en œuvre et pose la question d'une compensation par l'Etat

a) Le coût du dispositif dépendra des modalités de gestion du taux qui seront retenues, notamment pour les PME

Les charges impliquées par la retenue à la source se décomposent en un coût de mise en place du dispositif, lié notamment aux adaptations des systèmes d'information, et un coût de gestion de la retenue en régime de croisière.

– Le coût de mise en place du dispositif devrait être réduit

Les coûts liés aux investissements techniques nécessaires seraient, a priori, réduits''.

La mission a recueilli les premières estimations du coût de mise en place par un externalisateur de paye auprès d'un client de l'environnement lui permettant de réaliser la retenue à la source (à savoir, saisie du taux d'imposition, inscription sur le bulletin de paie, modification du bulletin de paie, déclaration sur le BRC, déclaration sur la DADS-U). Elles seraient de :

- 50 € pour une entreprise de 1 à 50 salariés ;
- 250 € pour une entreprise de 50 à 300 salariés ;
- 500 € pour une entreprise de 300 à 1 000 salariés ;
- 1 500 € pour une entreprise de + de 1 000 salariés.

Les éditeurs et intégrateurs rencontrés estiment toutefois que **les coûts de formation et de paramétrage, comptés en jours-homme, seront plus significatifs**.

¹⁴ Cf. Analyse, spécifications informatiques, développements, tests.

¹⁵ De telles évolutions techniques **entreraient dans le cadre des contrat de maintenance**.

Ces estimations n'ont pas fait l'objet d'une contre expertise de la part de la mission et doivent donc être considérées comme purement indicatives. Par ailleurs, celle-ci n'a pu disposer du coût de mise en place de la retenue à la source dans des systèmes d'information développés en interne par certains tiers payeurs.

- Le coût de gestion du dispositif sera plus fort pour les PME

Sans avancer d'estimations chiffrées, les tiers payeurs ont attiré l'attention de la mission sur des éléments qui pourraient impacter le coût de gestion du dispositif:

- le choix entre un **mode de transmission automatisé et une saisie manuelle** des taux ;
- dans ce dernier cas, le **degré de responsabilité du tiers payeur en matière de collecte de l'information** (par exemple, relances à effectuer auprès du contribuable, ce qui ne serait pas neutre, notamment lors de la mise en place de la réforme) ;
- les modifications et/ou créations de supports en matière de restitution de l'information.

Il est à noter que les coûts liés à l'obligation de reporting à l'égard du salarié et de l'administration fiscale, sans être nuls, resteraient contenus, selon les estimations recueillies par la mission. Ainsi, un sous-traitant de paye a estimé que la production du document récapitulatif annuel qui serait adressé aux salariés serait facturée environ **0,90 € par salarié**.

Les petites entreprises, dont une majorité a recours à un cabinet d'expertise comptable¹⁶, pourraient toutefois voir leurs coûts augmenter plus sensiblement. En effet, dans ces cas, le traitement des retenues à la source leur serait facturé en plus du coût actuel du bulletin de paye, qui est estimé entre 15 et 17€ par mois".

b) La compensation de la charge de gestion par l'Etat a été évoquée

La plupart des tiers payeurs rencontrés ont évoqué la possibilité d'une **compensation des coûts supportés par les employeurs**, notamment sous la forme d'un crédit d'impôt lors de l'année de mise en œuvre, ou encore par le biais du versement par l'Etat d'une somme par employé.

L'éventualité de conférer un avantage de trésorerie aux PME par le biais d'un reversement trimestriel des sommes retenues n'entraîne pas toujours l'adhésion, car elle comporte un risque en termes de gestion de trésorerie pour les petites entreprises.

c) Les employeurs craignent également des coûts indirects suscités par le mécanisme de retenue à la source

L'ensemble des employeurs rencontrés par la mission ont évoqué le **risque de revendications salariales à la hausse** du fait du versement aux salariés d'un salaire net d'impôt, le bulletin de salaire reflétant la réduction du revenu immédiatement disponible :

- dans la relation individuelle au salarié en cas de hausse de son TMI et d'augmentation consécutive des retenues pratiquées par l'employeur ;
- dans la négociation collective en cas d'augmentation du niveau des prélèvements obligatoires.

De tels effets sont toutefois **difficilement prévisibles** et quantifiables

¹⁶Elles représenteraient 84% des PME (91% des entreprises entre 1 et 5 salariés. 93% entre 6 à 19 salariés; 89% entre 20 et 49 salariés et 67% entre 50 et 249 salariés). Chiffres communiqués par le Conseil sur la base d'une étude IFOP; sur un ensemble de 806 entreprises.

¹⁷Estimation fournie par un cabinet d'expertise comptable.

II. LA PROCEDURE DE MISE EN ŒUVRE DEVKA MINIMISER LA CHARGE DE GESTION DES EMPLOYEURS

A l'issue de ses consultations, la mission estime nécessaire de concilier les avantages à attendre de la retenue à la source pour les contribuables à l'acceptabilité de la réforme par les tiers payeurs. Les pistes de proposition qu'elle esquisse visent à préserver la confidentialité des données et la réactivité du système dans l'intérêt du contribuable ainsi qu'à minimiser la charge de gestion pour les tiers payeurs.

A. La mission préconise une gestion souple du taux moyen d'imposition

1. Une transmission par le contribuable doit être privilégiée à court terme

a) Une transmission manuelle du taux offre des garanties au contribuable

Une transmission du taux moyen d'imposition (TMI) de l'administration fiscale au contribuable, qui aura la charge de le communiquer au tiers payeur, offre **deux garanties importantes en matière de protection des données** :

- elle permet au contribuable d'exercer un premier contrôle de son taux avant transmission au tiers payeur et prélèvement effectif;
- elle laisse ouverte la possibilité de ne pas transmettre à l'employeur le TMI du foyer fiscal (par exemple, par le biais d'une modulation du taux au sein du foyer, ou par celui de l'application d'un taux forfaitaire en cas de revenus annexes considérablement plus importants que les salaires, etc.).

Elle garantit également que l'information nécessaire au calcul de la retenue sera bien transmise à l'ensemble des employeurs du contribuable en temps réel, notamment ceux ayant signé un contrat d'embauche dans le courant de l'année, sans formalités supplémentaires du nouvel employeur pour se faire connaître auprès de l'administration fiscale.

En outre, **des contraintes techniques et de fiabilité des échanges** imposent, à court terme, une transmission du TMI par le contribuable.

En effet, il n'existe à l'heure actuelle pas de circuit d'information entre la DGI et les employeurs permettant ce type d'échanges.

De plus, l'échange automatisé d'informations sur le taux, s'il était mis en œuvre, devrait être le plus fiable possible, compte tenu notamment du fait qu'il entraînerait, au moins pour le premier mois, un prélèvement direct sans contrôle possible du contribuable. Cette nécessaire sécurisation des échanges plaiderait pour une utilisation du NIR comme identifiant fiscal, qui n'est pas autorisée par la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL). L'utilisation de numéros non significatifs nécessairement moins fiables impliquerait des retraitements manuels qui pourraient occasionner un surcroît de travail pour les tiers payeurs.

Il est enfin à noter que, mis à part le Danemark et la Grande Bretagne, **aucun des pays n'ayant mis en place de système de prélèvement à la source n'a opté pour un mode de transmission informatisé**, les informations étant communiquées par le contribuable au tiers payeur.

La possibilité de créer un circuit dérogatoire automatisé pour certains revenus de remplacement devra toutefois être expertisée.

Pour ces populations en effet, la communication au tiers payeur d'informations fiscales ne revêt pas les mêmes enjeux que pour les salariés, les revenus de remplacement découlant des droits acquis et non d'une négociation salariale, et ne nécessiterait pas d'y attacher les garanties conférées par une transmission du taux par le contribuable.

Notamment, le protocole de communication entre la DGI et les organismes de versement des retraites en matière de CSG pourrait être mis à profit pour automatiser les transmissions de taux et réduire ainsi les coûts de gestion du dispositif dans des secteurs impliquant une gestion massive de contribuables¹⁸. Cette éventualité supposerait toutefois que le protocole couvre l'ensemble des organismes de retraite complémentaire¹⁹ et qu'il permette des échanges infra annuels avec l'administration fiscale²¹. En tout état de cause, un échange automatisé l'année du passage à la retraite du contribuable entraînerait nécessairement de nombreux retraitements, puisqu'il se baserait sur un taux d'imposition calculé sur les revenus d'activité alors même que le contribuable serait en droit de modifier ce taux pour tenir compte du passage à la retraite²¹.

Si une transmission par le pensionné était cependant retenue, une centralisation de l'information sur le taux par l'organisme gérant la retraite de base en vue d'une diffusion aux organismes de retraite complémentaire permettrait de réduire les démarches du pensionné. Pour ce faire, une réactivation du répertoire national des retraites (RNR) permettrait à l'organisme centralisateur d'identifier les autres organismes liquidant la pension du contribuable.

La mise en place d'un tel système pour la CNAMTS devra également être étudiée.

La création de circuits dérogatoires automatisés devra toutefois se concilier avec les modalités de modulation du taux qui pourraient être retenues. Elle risque notamment d'induire des **complexités supplémentaires** lorsque l'un des deux membres du foyer fiscal voit son taux transmis de façon automatisée et que son conjoint effectue une modulation ou un changement de TMI sans passer préalablement par l'administration fiscale (cf. *infra*).

b) A terme, une transmission automatisée ne devru toutefois pas être écartée

Une transmission automatisée présenterait plusieurs avantages

- réduire la charge de gestion qui incombera aux tiers payeurs, en supprimant les saisies de taux ;
- réduire les délais de prise en compte des taux, par la suppression d'un intervenant dans le circuit de collecte de l'information. Une telle option permettrait également de simplifier le régime de responsabilités respectives du salarié et de l'employeur ;
- sécuriser l'information et limiter les cas de fraude.

L'automatisation ne pourrait toutefois se concevoir que **dans le cadre d'échanges fiabilisés**, afin de limiter au maximum les retraitements manuels entre l'employeur et l'administration fiscale liés à des problèmes d'identification des populations.

La **compatibilité de cette option avec les possibilités de modulation et de modification du TMI** qui seront retenues devra également être analysée. L'automatisation poserait notamment problème si l'option d'une modification de taux à l'initiative du contribuable sans intervention de l'administration fiscale était envisagée (cf. *infra*).

Une telle procédure nécessiterait enfin que l'administration fiscale ait connaissance en temps réel de l'employeur, voire des employeurs, du contribuable.

¹⁸ La charge de gestion de la retenue à la source pour les organismes de retraite est toutefois à **relativiser compte tenu du fait que près de 60% des pensionnés seraient non imposables**.

¹⁹ Actuellement, le protocole CNTDF ne couvre pas l'ensemble des organismes versant des retraites complémentaires, notamment l'AGIRC et l'ARRCO. Une solution pourrait consister à mettre en place un flux d'information de la DGI vers un point d'entrée unique, le TMI pouvant ensuite être redistribué vers chaque institution concernée (cf. ce qui est proposé supra en cas de transmission manuelle du taux).

²⁰ Le protocole est basé sur un échange annuel avec la DGI pour le taux de CSG.

²¹ Le problème se poserait également durant l'année suivant le passage à la retraite, puisque si le TMI est calculé sur l'année n-2, il ne sera stabilisé, pour une personne partant en retraite durant l'année n. qu'en n+3.

2. La responsabilité du tiers payeur en matière de collecte de l'information et d'application du taux devra être limitée

Une communication manuelle du taux implique le recueil puis la saisie de l'information par le tiers payeur dans son système d'information, un éventuel archivage des pièces justificatives et des contrôles de cohérence, ainsi que la gestion des cas de non transmission par le contribuable.

Afin **d'alléger la charge de collecte d'information et de calcul des retenues**, la préférence de la mission va à la mise en place d'un système de **gestion souple du taux** plutôt qu'à un système dans lequel la transmission du taux serait trop formalisée.

Cette option garantirait une **meilleure réactivité du système**. En effet, la possibilité pour les contribuables de réaliser des estimations de taux, sans avoir à solliciter une évaluation validée par l'administration fiscale, permettrait de réduire les délais de prise en compte d'un nouveau taux, notamment en cas de chômage ou de passage à la retraite²². Cela suppose la mise en place de logiciels de calcul du taux à disposition des contribuables et le développement d'une fonction de conseil par la DGI.

Tableau n°1

	Gestion souple du taux	Gestion formalisée du taux
Réaction de l'employeur face à la non transmission	Application d'un taux forfaitaire ou du dernier taux connu, sans relance préalable ou consécutive auprès du contribuable	Relances auprès du contribuable avant d'appliquer un taux forfaitaire
Actualisation des taux d'imposition	Sauf transmission expresse par le contribuable, le tiers payeur appliquera le dernier taux connu. Des pénalités devront être prévues afin d'inciter le contribuable à communiquer son taux en cas de changement significatif	Campagne annuelle de collecte des nouveaux TMI par le tiers payeur
Détermination du taux applicable	Les contribuables fourniraient directement au tiers payeur une estimation du nouveau taux applicable en cas de changement de situation	Le contribuable devrait solliciter auprès de la DGI le calcul d'un nouveau taux avant de le transmettre au tiers payeur

Quelle que soit l'option retenue, les cas où un changement de taux infra annuel serait susceptible d'intervenir devront être **limités**, afin de ne pas susciter une trop forte complexité de gestion pour le tiers payeur. Surtout, les tiers payeurs **ne doivent pas avoir à effectuer de régularisations aboutissant à des calculs supplémentaires ou à des modifications de taux**. Celles-ci devront être traitées exclusivement entre le contribuable et la DGI.

Ce système de gestion souple du taux moyen d'imposition présente l'avantage de limiter la responsabilité du tiers payeur dans l'application du taux, la détermination de celui-ci étant du ressort du contribuable. Il est clair cependant qu'il fait peser sur le contribuable une responsabilité plus importante dans le calcul de son taux tout en lui offrant des marges de manœuvre qui peuvent éventuellement générer des risques en termes de recouvrement.

²² Une telle option permettrait de répondre aux observations de l'UNEDIC et de la CNAV sur le risque d'une taxation forte sur des revenus de remplacement lors de l'entrée dans le dispositif.

3. Certains types de revenus pourraient faire l'objet d'un traitement spécifique

Pour les cas particuliers mentionnés plus haut, deux systèmes alternatifs à la transmission d'un taux au tiers payeur peuvent être envisagés, **l'application d'un taux forfaitaire ou, plus marginalement, le seul traitement en régularisation** des revenus concernés, sur le modèle de pays comme l'Allemagne, où des taux forfaitaires ont été mis en place notamment pour les emplois faiblement rémunérés et les emplois de courte durée.

Ces solutions présentent toutefois l'inconvénient **d'induire des régularisations en fin d'année** pour le contribuable.

Afin de limiter l'ampleur des régularisations, **la définition du taux forfaitaire applicable doit tenir compte** de la diversité potentielle des publics et/ou revenus concernés (contribuables n'ayant pas transmis leur taux, contrats d'embauche de courte durée, revenus de remplacement type indemnités chômage ou pensions, etc.) ainsi que **de la répartition actuelle des taux sur l'ensemble des foyers fiscaux**, qui reste très concentrée (près de 50% des foyers étant non imposables et 25% étant soumis à des taux inférieurs à 6,5%). La mission considère que l'option d'un barème de taux forfaitaires²³, avancée par certains de nos interlocuteurs, irait à l'encontre de l'objectif de simplicité, puisqu'elle impliquerait la concomitance de deux systèmes de calcul des retenues et nécessiterait un double paramétrage des systèmes d'information de la paye.

Elle estime en revanche nécessaire de **prévoir un seuil de non imposition**, afin de limiter les cas où des personnes non imposables se verraient toutefois prélever une retenue sur leurs revenus dans le courant de l'année, et éventuellement de ne pas se limiter à un seul et unique taux forfaitaire.

Compte tenu des inconvénients liés à ces procédures dérogatoires, leur champ d'application devra faire l'objet d'une réflexion concertée et d'une définition restrictive. Le système de taux forfaitaire couplé à un seuil de non imposition pourrait notamment s'appliquer au **secteur du travail intérimaire et aux contrats de courte durée, mais également aux salaires versés par les employeurs particuliers**. Pour les indemnités journalières de courte durée également, un système de taxation forfaitaire ou de régularisation pourrait être envisagé si l'option d'une transmission automatisée du TMI n'était pas mise en place. Enfin, les pensions du régime général de très faible montant pourraient être traitées en régularisation.

B. La procédure de recouvrement devra garantir une sécurité maximale

1. Le choix de l'organisme en charge du recouvrement implique une étude comparative de coûts

a) Un recouvrement confié à l'ACOSS impliquerait une adaptation marginale du système actuel

Les URSSAF sont en charge du recouvrement des cotisations sociales sur la quasi-totalité des revenus du travail et des revenus de remplacement, hors ceux des travailleurs agricoles. Le recouvrement des prélèvements à la source de l'impôt sur le revenu ne **nécessiterait qu'une adaptation marginale du système actuel** :

- les URSSAF couvrent déjà la quasi totalité des tiers payeurs ;
- le versement des retenues serait adossé à celui des cotisations sociales, avec l'ajout d'une ligne au bulletin récapitulatif des cotisations déjà renseigné par les employeurs, et un reversement des sommes à l'Etat.

Un **coût de gestion du dispositif serait facturé** à l'Etat, mais n'a pas été, à ce stade, estimé.

²³ Sur le modèle de celui pratiqué pour les saisies sur salaire.

b) Un recouvrement par l'administration fiscale permettrait de limiter le nombre d'intermédiaires dans la procédure

Un recouvrement des sommes prélevées par la DGI **présente l'avantage de la cohérence et de la simplicité**, puisque l'impôt ne transiterait pas par un intermédiaire supplémentaire mais entrerait directement dans les caisses de l'Etat.

S'il nécessiterait d'inclure dans les applications de recouvrement de la DGI les tiers payeurs du secteur public non fiscalisés²⁴, il n'entraînerait pas de charge supplémentaire significative pour les tiers payeurs, à **condition de maintenir cette étape de gestion au sein du circuit de paye du tiers payeur**. Ainsi, l'adossement des retenues au circuit TVA n'est pas à privilégier car il impliquerait une gestion par les services de comptabilité des tiers payeurs. Un reversement ad hoc serait donc préférable.

En conclusion, et compte tenu du fait que les deux options sont neutres pour les tiers payeurs, le choix de l'organisme de recouvrement dépendra de la **comparaison entre le niveau de tarification pratiquée par l'ACOSS pour le recouvrement et le coût de gestion directe par l'Etat**.

La mise en place de la retenue à la source impliquera également que le réseau de recouvrement mette en place un **dispositif de contrôle infra-annuel adéquat**, qui est une nouvelle compétence que les URSSAF ou l'administration fiscale devront acquérir. Les URSSAF disposent à cet égard d'une meilleure couverture du terrain en matière de contrôles sur place des entreprises²⁵. La perspective de pouvoir disposer d'informations individualisées mensuelles (cf. *injra*) devrait toutefois réduire la nécessité de mener sur place des contrôles de cohérence infra annuels entre les versement globaux effectués et les prélèvements sur chaque contribuable.

2. La mise en place de déclarations nominatives mensuelles améliorerait le contrôle infra annuel des retenues effectuées

La mise en place de **contrôles de cohérence informatisés** sur les sommes collectées mensuellement serait probablement **moins pertinente** que les contrôles en œuvre pour les cotisations sociales, compte tenu de la diversité des taux d'imposition et de la difficulté d'estimer le niveau moyen des versements par entité.

A l'exception des contrôles pratiqués sur place, seule la déclaration annuelle de données sociales unifiée (DADS-U), renseignée par l'ensemble des tiers payeurs²⁶ sur le montant des revenus versés et des prélèvements sociaux par individu, permettrait de contrôler les retenues effectuées sur chaque contribuable. Ce système n'intervient toutefois qu'une fois par an, en janvier n+1, laissant subsister un risque d'erreur dans les prélèvements pratiqués au cours de l'année.

²⁴ La DGI a connaissance de la totalité des acteurs privés (sauf rares exceptions) et des personnes publiques fiscalisées au titre de la TVA, de l'IS ou de la TS. Il s'agirait donc d'inclure dans les applicatifs les APU non fiscalisées.

²⁵ Alors que les URSSAF opèrent une couverture de leur fichier d'entreprises de l'ordre de 5% par an, la DGI ne couvre qu'1% du fichier. avec toutefois une meilleure couverture des grosses PME et grandes entreprises. où les enjeux budgétaires sont plus importants (toutes les entreprises « têtes de groupe » sont vérifiées au moins une fois tous les cinq ans).

²⁶ Certains tiers payeurs disposent toutefois de fichiers ad hoc envoyés à la DGI et répertoriant les mêmes informations que la DADS-U, comme la CNAV ou encore l'Etat employeur pour ses agents titulaires.

Les projets en cours de déclaration mensuelle individualisée, lancés par l'UNEDIC et par l'ACOSS²⁷, **sécuriseraient ce dispositif en permettant des contrôles de cohérence infra annuels.** Si des expérimentations sont prévues dans le cadre de l'année 2008 sur de grandes entreprises, le projet ne sera généralisé qu'en cas de dématérialisation totale des déclarations des tiers payeurs²⁸. La mission préconise en conséquence qu'un dispositif législatif étende l'obligation de dématérialisation des déclarations à l'ensemble des entreprises.

Demeure toutefois le risque d'une **fiabilité insuffisante de l'identifiant utilisé par l'administration fiscale** qui, compte tenu de son caractère non signifiant, pourrait entraîner des difficultés d'identification de certains contribuables à partir du NIR fourni par l'employeur et contraindra probablement à des retraitements manuels.

3. Le traitement des cas de défaillance des entreprises

a) Le taux de recouvrement des prélèvements effectués par les entreprises est meilleur que celui de l'impôt sur le revenu du fait de la technique de recouvrement mise en oeuvre

Les cas de défaillances d'entreprises (procédures de redressement ou liquidation judiciaire) représentent entre 10% et 20% des cessations d'activité. **35 760 procédures** ont été ouvertes en 2006, ce chiffre étant relativement stable dans le temps. Ces procédures, notamment, exposent à un risque de non reversement à l'administration fiscale des retenues déjà effectuées sur les salaires.

Ce risque, qui existe déjà pour les prélèvements sociaux et la TVA, est toutefois à minorer, compte tenu du fait que le taux de recouvrement des prélèvements effectués par les entreprises est plus élevé que celui de l'impôt sur le revenu : celui-ci était de 99,16%²⁹ pour les cotisations sociales recouvrées par les URSSAF en 2005 et de 98,8% pour la TVA, contre 97,76% pour l'impôt sur le revenu la même année³⁰.

Le faible niveau des restes à recouvrer est **largement dû à la technique de recouvrement mise en place pour les prélèvements sociaux**, à savoir un prélèvement à la source, dès la formation du revenu, et la concentration du recouvrement, de son suivi et de son contrôle sur un nombre restreint d'entités (à opposer aux 31 millions de foyers fiscaux pour l'impôt sur le revenu).

b) Le dispositif juridique pour la retenue à la source de l'impôt sur le revenu pourrait s'inspirer des textes qui encadrent les risques de non reversement des prélèvements sociaux et de la TVA

Les entreprises appliquent déjà des retenues sur salaires au titre des cotisations sociales et de la CSG salariale pour le compte des administrations sociales. Par ailleurs, elles reversent à l'administration fiscale la TVA qu'elles auto-liquident. **Les reversements aux administrations concernées des sommes collectées font en conséquence l'objet d'un encadrement juridique de telle sorte à sécuriser le recouvrement des prélèvements.** Cet encadrement prévoit des sanctions en cas de retard dans les déclarations ou dans les reversements, permet de restreindre les cas de fraude et fixe les règles de priorités de créances en cas de défaillance des entreprises.

²⁷ L'UNEDIC a signé en 2006 un engagement de mise en place d'une DNA dans le cadre de la lutte contre la fraude, l'ACOSS ayant également entamé un chantier de création d'une déclaration sociale nominative ; ces deux déclarations seraient issues d'un fichier commun envoyé par le tiers payeur.

²⁸ La souscription des déclarations sociales (dont le BRC) sur support dématérialisé deviendra obligatoire pour les redevables auprès de l'Urssaf de cotisations, contributions et taxes excédant un certain montant. Cette obligation sera applicable à compter du 01/07/2007 aux entreprises redevables de plus de 800 000 € de cotisations, contributions et taxes au titre de 2006, à compter du 01/01/2008 aux redevables de plus de 400 000 € de cotisations, contributions et taxes au titre de 2007. A compter du 01/01/2009, ce seuil déclenchant sera abaissé à 150 000 €.

²⁹ France métropolitaine. Les restes à recouvrer sont de 0,97% fin 2005 sur l'ensemble du territoire.

³⁰ Exercice 2004 au 31/12/2005. Pour l'exercice 2005 au 31/12/2006, le taux est de 98,15%.

Tableau n°2

Régime applicable		Cotisations sociales et CSG	TVA
Sanctions	Non versement dans les délais	Majorations de retard de 10% Amende de 450 € par salarié dans la limite de 1 500 € Contravention en cas de rétention induite des cotisations ouvrières de 1500 € au plus ; deux ans de prison et/ou 3750 € en cas de récidive	Intérêt de retard de 0,40% par mois, s'ajoutant aux majorations et amendes calculées sur les droits éludés Majoration de 5%
	Absence de déclaration dans les délais	Amende de 450 € par salarié dans la limite de 1 500 € Pénalité de 7,5 € par salarié et par mois de retard	<u>Insuffisance de déclaration :</u> Intérêts de retard en l'absence de caractère délibéré Majoration de 40% puis de 80% en cas de manquement délibéré puis de manœuvre frauduleuse <u>Défaut ou retard de production de déclaration :</u> Intérêt de retard de 0,40% et majoration allant de 10 à 80%
Recouvrement forcé		Mise en demeure, puis délivrance d'une contrainte, qui si elle devient définitive sous 15 jours produit les mêmes effets qu'un jugement et permet à l'URSSAF de procéder à une saisie	Avis à tiers détenteur
Prescription		5 ans	4 ans
Classement des créanciers	Avant RJ/LJ	Privilège général, ayant même rang que le privilège des salariés, arrivant après les frais de justice pour les immeubles et après frais de justice, frais funéraires et frais de dernière maladie pour les biens meubles. Concerne les 6 derniers mois	Les créances fiscales priment les autres créances. NB : s'exerce en premier lieu le privilège des impôts directs et celui des taxes sur le chiffre d'affaires (dont la TVA)
	Après le prononcé d'un jugement d'ouverture	Le super privilège des salariés prime les autres créances, mais ne couvre que le salaire. Concerne les 60 derniers jours. Les prélèvements sociaux sont toutefois couverts par le régime d'assurance AGS ³¹	Les créances du Trésor arrivent au deuxième rang

Source : Ne sont pas pris en compte dans le régime de TVA, les infractions concernant les factures et les sanctions pénales pour délit de fraude fiscale ou escroquerie à la TVA, qui sont hors champ de l'étude.

La mission considère que **l'entreprise doit être tenue responsable** du reversement des sommes qui auront effectivement été prélevées sur les salaires et que le contribuable ne doit être dans aucun cas considéré comme redevable de ces sommes.

Afin de limiter les risques de non recouvrement d'un impôt qui aura déjà été prélevé sur le contribuable, un **dispositif juridique doit encadrer les cas d'absence ou de retard de production des états déclaratifs et des versements** des retenues effectuées sur les salaires au titre de l'impôt sur le revenu. La mission préconise pour ce faire **d'aligner le régime des acomptes de l'impôt sur le revenu sur celui de la TVA ou des prélèvements sociaux.**

³¹ Association pour la Gestion du régime de garantie des créances des Salariés, dont la couverture a été étendue en 1997 aux prélèvements sociaux. L'AGS avance les sommes dues et les récupère par la suite en fonction du rang des créances.

4. La retenue à la source ne compenserait que faiblement les inconvénients liés à un versement de la PPE par les employeurs

La gestion de la PPE par les employeurs permettrait notamment de verser plus rapidement la prestation aux nouveaux entrants dans le dispositif. Elle comporte toutefois de nombreux inconvénients, notamment des trop perçus fréquents à régulariser sur des populations aux faibles revenus avec un risque de non récupération, ainsi qu'un coût de basculement significatif, de l'ordre de 3 milliards d'euros³².

La mise en place de la retenue à la source permettrait uniquement de **neutraliser ou de réduire**³³ le **désavantage de trésorerie** lié à l'avance des comptes de PPE par l'employeur lorsque le salarié est imposable, par un système de compensation entre les retenues au titre de l'impôt sur le revenu et les versements de prime effectués.

En outre, **compte tenu de l'opposition de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés à une gestion de la PPE par les employeurs**, la mission préconise de ne pas engager une mise en place concomitante du versement par l'employeur de la PPE et de la retenue à la source. Le transfert de cette charge supplémentaire risquerait de réduire fortement l'acceptabilité de la retenue à la source pour les tiers payeurs et d'en atténuer la lisibilité.

C. La conduite du changement doit s'effectuer dans un cadre partenarial et implique un délai de mise en œuvre conséquent

1. L'élaboration du cahier des charges de la retenue à la source doit résulter d'une concertation impliquant l'ensemble des acteurs de la réforme

Il est nécessaire de disposer d'un **cahier des charges extrêmement précis des modalités de mise en œuvre de la retenue** à la source (circuit de recouvrement, responsabilité de chaque acteur dans la procédure) avant d'entrer dans la phase de mise en œuvre opérationnelle de la réforme, qui consiste à la modification des systèmes d'information et des procédures des tiers payeurs et de l'administration fiscale.

Compte tenu de la volonté manifestée par l'ensemble des interlocuteurs de participer à cette phase de réflexion, il semble également impératif à la mission de mettre en place une concertation la plus large possible, associant par le biais de **groupes de travail thématiques** l'ensemble des acteurs de la réforme. Cette association en amont devra être suivie du développement d'une fonction d'expertise et d'appui de l'administration fiscale auprès des tiers payeurs durant l'année de mise en place du dispositif et en régime de croisière.

2. Le délai de mise en œuvre est estimé à 2 ans

En se basant sur les estimations fournies par les éditeurs et intégrateurs de logiciels, la mission estime le **délai de mise en œuvre opérationnelle à an et demi**, avec une année de modification des systèmes d'information et six mois pour la mise en place chez les clients pour l'accompagnement de la réforme (modification des procédures, formation). Cette étape devrait faire suite à la **définition du cahier des charges de la retenue à la source, qui pourrait prendre six mois**.

Au total, la mission estime donc le temps de préparation de la réforme à **deux ans**. **La nécessité de mettre en place la réforme en début d'année civile pourrait rallonger ce délai**, sur la base du calendrier indicatif suivant :

- vote de la loi et élaboration du cahier des charges durant l'année n ;

³² Versement par l'administration fiscale de la prime au titre de l'année n-1 et de la prime pour l'année n par les employeurs.

³³ Dans le cas où a retenue est inférieure au montant de la PPE.

- mise en place concrète et réalisation des tests en n+1 et sur une partie de l'année n+2 ;
- la retenue pouvant être pratiquée en janvier de l'année n+3.

3. La compensation des charges pour l'entreprise devrait être alignée sur ce qui existe pour les autres prélèvements collectés par les entreprises

Sur le modèle des compensations prévues pour les charges de gestion déléguées aux entreprises en matière de TVA et de prélèvements sociaux, et à l'instar de ce qui est pratiqué dans d'autres pays européens, la mission estime souhaitable que la compensation des charges nouvelles induites par le dispositif de RAS prenne la forme d'un **avantage de trésorerie lié au reversement différé des retenues prélevées sur les salaires**.

Ainsi, les petites entreprises qui ne pourront bénéficier des économies d'échelle liées à un traitement de volumes conséquents de salariés se verraient accorder un décalage de trois mois, sur le modèle des échéances de reversement des cotisations sociales³⁴, en prévoyant toutefois un droit d'option pour les employeurs préférant un reversement mensuel.

Les entreprises plus importantes pourraient également se voir accorder un délai de reversement de quelques jours.

³⁴ Le reversement doit être effectué le 15 du premier mois suivant le trimestre civil (15 avril; 15 juillet, 15 octobre, 15 janvier).

ANNEXE II

**Statistiques
sur l'impôt sur le revenu**

ANNEXE II _ STATISTIQUES SUR L'IMPOT SUR LE
REVENU

I.	ELEMENTS GENERAUX SUR LA POPULATION DE CONTRIBUABLES.....	3
A.	REPARTITION DES FOYEUS IMPOSABLES ET NON IMPOSABLES.....	3
B.	REPARTITION PAR REVENU DOMINANT.....	3
C.	TYPLOGIE DES FOYERS FISCAUX.....	4
1.	<i>Les couples</i>	4
2.	<i>Les contribuables célibataires, veufs ou divorcés</i>	6
II.	LE PRODUIT DE L'IMPOT SUR LE REVENU ET SA REPARTITION.....	8
A.	REPARTITION PAR REVENU DOMINANT.....	8
B.	REPARTITION DES CONTRIBUABLES EN FONCTION DE LEUR TAUX MOYEN.....	8
C.	CONCENTRATION DE L'IMPOT.....	9
III.	EVALUATION DU NOMBRE ANNUEL DE CHANGEMENTS SIGNIFICATIFS DE	
	TAUX MOYEN D'IMPOSITION.....	10
A.	LES CHANGEMENTS DE SITUATION PERSONNELLE ET FAMILIALE.....	10
B.	LES CHANGEMENTS DE SITUATION PROFESSIONNELLE ET DE SITUATION FISCALE.....	10

Les statistiques présentées dans cette annexe ont été fournies à la mission par le bureau M2 de la direction générale des impôts. Elles portent sur l'année 2005.

I. ELEMENTS GENERAUX SUR LA POPULATION DE CONTRIBUABLES

En 2005, l'impôt sur le revenu représentait 3,3% du produit intérieur brut (PIB) et la CSG-CRDS 4,5% du PIB, soit un total de 7,8% du PIB¹.

A. Répartition des foyers imposables et non imposables

Sur 35 millions de foyers fiscaux, 52,2% sont imposables (ou restituables partiels) et 47,8% ne sont pas imposables.

B. Répartition par revenu dominant²

Sur l'ensemble des foyers fiscaux, la répartition s'établit de la façon suivante (cf. tableau n°1) :

- 21 millions de foyers fiscaux, soit 60,8%, ont des traitements et salaires dominants ;
- 10 millions de foyers fiscaux, soit 28,7%, ont des pensions et retraites dominants ;
- 1,4 million de foyers fiscaux, soit 3,9%, ont des revenus professionnels non salariaux (BIC, BNC, BA) dominants ;
- 0,6 million de foyers fiscaux, soit 1,8%, ont des revenus non professionnels (revenus fonciers, revenus de capitaux mobiliers, BIC, BNC non professionnels et revenus divers, pour l'essentiel des plus-values) dominants ;
- 1,6 million de foyers fiscaux, soit 4,8%, n'ont aucun revenu dominant.

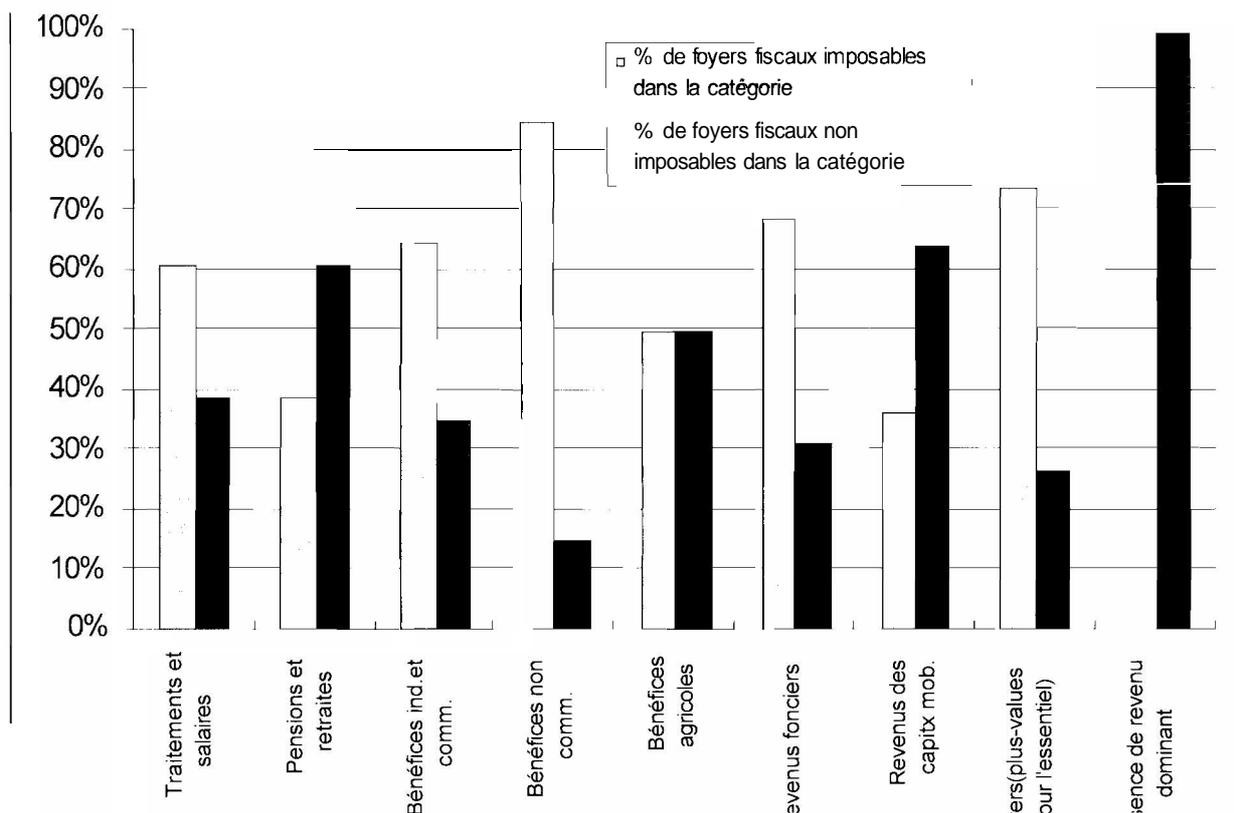
Tableau 1
Répartition des foyers fiscaux par revenu dominant

Revenu dominant	nombre de foyers fiscaux	% de la population totale	% de foyers fiscaux imposables dans la catégorie	% de foyers fiscaux non imposables dans la catégorie
Traitements et salaires	21 349 667	60,81%	61,11%	38,89%
Pensions et retraites	10 059 685	28,66%	38,98%	61,02%
Bénéfices ind.et comm.	674 220	1,92%	64,88%	35,12%
Bénéfices non comm.	424 526	1,21%	84,93%	15,07%
Bénéfices agricoles	281 400	0,80%	50,08%	49,92%
Revenus fonciers	434 136	1,24%	68,69%	31,31%
Revenus des capitx mob.	108 560	0,31%	36,12%	63,88%
Divers(plus-values pour l'essentiel)	87 221	0,25%	73,47%	26,53%
Absence de revenu dominant	1 686 534	4,80%	0,24%	99,76%
Total	35 105 949	100,00%	52,16%	47,84%

source : échantillon des revenus 2005 définitif

¹ En 2004; le montant cumulé de l'impôt sur le revenu et de la CSG représentait, en France, 7,4% du PIB, contre 8,9% pour la moyenne de l'Union Européenne. 7,9% pour l'Allemagne. 10,3% pour le Royaume-Uni et 8,9% pour les Etats-Unis.

² Un revenu est dominant lorsqu'il excède le tiers des revenus déclarés.



C. Typologie des foyers fiscaux

1. Les couples

Les couples représentent 12,8 millions de foyers qui se répartissent de la façon suivante (cf. tableaux suivants) :

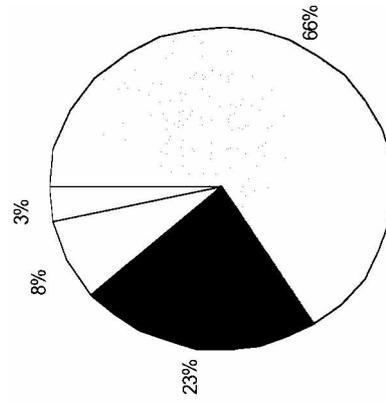
- dans 66,0% des cas, les deux membres du couple déclarent chacun des salaires ou des retraites ;
- dans 22,7% des cas, un seul membre du couple déclare des salaires ou des retraites, l'autre n'a pas de revenus ;
- dans 7,9% des cas, les deux membres du foyers déclarent des revenus non salariaux ;
- dans 3,4% des cas, aucun des membres du couple n'a de revenu d'activité ni de pension.

Tableau 2
Répartition des couples par structures de revenus déclarés

	Les deux membres du couple déclarent des salaires ou des retraites	L'un des deux membres du couple déclare des salaires ou des retraites, l'autre n'a pas de revenu	Au moins un des deux membres déclare des revenus non salariaux	Aucun des membres n'a de revenu d'activité ni de pensions	Nombre total de couples
Nombre de foyers	8 427 282	2 906 113	1 005 604	438 148	12 777 147
dont foyers déclarant des pensions alimentaires reçues	81 820	30 749	9 714	5 773	
dont foyers déclarant d'autres revenus	3 138 359	864 517	638 556	126 780	
dont personnes à charge déclarant des salaires ou retraites	179 331	53 088	39 126	5 181	
dont personnes à charge déclarant des revenus non salariés	23	182	606	31	
	66,0%	22,7%	7,9%	3,4%	

source : échantillon des revenus 2005 définitif

Répartition des couples par structure de revenus



- Les deux membres du couple déclarent des salaires ou des retraites
- L'un des deux membres du couple déclare des salaires ou des retraites, l'autre n'a pas de revenu
- Au moins un des deux membres déclare des revenus non salariaux
- Aucun des membres n'a de revenu d'activité ni de pensions

2. Les contribuables célibataires, veufs ou divorcés

Cette catégorie regroupe 22,3 millions de foyers fiscaux et se répartit de la façon suivante (cf. tableaux suivants) :

- dans 86,3% des cas, le déclarant dispose uniquement de salaires ou de pensions ;
- dans 1,8% des cas, le déclarant dispose uniquement de revenus non salariaux ;
- dans 10,8% des cas, le déclarant ne dispose d'aucun revenu d'activité.

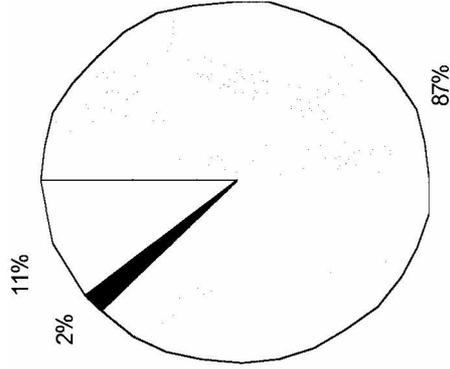
Tableau 3
Répartition des personnes célibataires, divorcées ou veuves par structures de revenus déclarés

	Le déclarant dispose uniquement de salaires ou de pensions	Le déclarant dispose uniquement de revenus non salariaux	Le déclarant dispose d'aucun revenu d'activité	Nombre total de CDV
Nombre de foyers	19 275 521	398 524	2 411 782	22 328 803
dont foyers déclarant des pensions alimentaires reçues	980 633	14 447	224 488	
dont foyers déclarant d'autres revenus	3 577 279	169 257	260 730	
dont personnes à charge déclarant des salaires ou retraites	80 924	1 902	7 666	
dont personnes à charge déclarant des revenus non salariés	219	116	1	

source : échantillon des revenus 2005 définitif

86,3% 1,8% 10,8% 100,0%

Structure des revenus des célibataires, divorcés ou veufs



- Le déclarant dispose uniquement de salaires ou de pensions
- Le déclarant dispose uniquement de revenus non salariaux
- Le déclarant dispose d'aucun revenu d'activité

II. LE PRODUIT DE L'IMPOT SUR LE REVENU ET SA REPARTITION

A. Répartition par revenu dominant

La répartition du produit de l'impôt en fonction du type de revenu dominant est la suivante :

- les foyers qui disposent de traitements et salaires dominants acquittent 54,9% de l'impôt ;
- les foyers qui disposent de pensions et retraites dominants acquittent 14,7% de l'impôt ;
- les foyers qui disposent de revenus professionnels non salariaux dominants acquittent 17,5% de l'impôt ;
- les foyers qui disposent d'autres revenus dominants ou n'ont aucun revenu dominant acquittent 12,9% de l'impôt.

Tableau 4
Répartition des cotisations d'impôt par revenu dominant

Revenu dominant	nombre de foyers fiscaux	Montant des cotisations d'impôts (en ME)	Montant moyen de cotisation d'impôt (en E)	% de cotisation rapportée au total
Traitements et salaires	21 349 667	27 385	1 283	54,87%
Pensions et retraites	10 059 685	7 349	731	14,73%
Bénéfices ind.et comm.	674 220	2 610	3 871	5,23%
Bénéfices non comm.	424 526	5 690	13 403	11,40%
Bénéfices agricoles	281 400	417	1 482	0,84%
Revenus fonciers	434 136	2 395	5 518	4,80%
Revenus des capitx mob.	108 560	1 184	10 908	2,37%
Divers(plus-values pour l'essentiel)	87 221	2 827	32 408	5,66%
Absence de revenu dominant	1 686 534	49	29	0,10%
Total	35 105 949	49 906	1 422	100,00%

source : échantillon des revenus 2005 définitif

B. Répartition des contribuables en fonction de leur taux moyen

La répartition des contribuables en fonction de leur taux moyen s'établit de la façon suivante :

- 16,8 millions de contribuables sont non imposables ;
- 3,4 millions de contribuables imposables, soit 9,8% des foyers fiscaux et 18,8% des foyers fiscaux imposables, ont un taux moyen d'imposition inférieur à 1% ;
- plus de 15,3 millions de contribuables imposables, soit 43,7% des foyers fiscaux, et 83,7% des foyers fiscaux imposables, ont un taux moyen inférieur à 10% et acquittent 17,2 Mds€ d'impôt sur le revenu, soit près de 35% de cet impôt.

Le taux moyen des contribuables imposables est de 6,44 %. Le taux médian des imposables s'établit à 5,68 %.

Tableau n°5 : répartition des contribuables imposables déclarant des salaires en fonction de leur tranche de taux moyen d'imposition (revenus de 2004)

Tranches de taux moyen (en %)	Nombre de contribuables imposables	% de la tranche rapporté au total
0 à 5 %	4 767 713	41,1%
5 à 10 %	4 699 951	40,5%
10 à 15 %	1 515 459	13,1%
15 à 20 %	416 792	3,6%
20 à 25 %	123 508	1,1%
25 à 30 %	43 092	0,4%
30 à 35 %	17 133	0,1%
35 à 40 %	7 750	0,1%
Supérieur à 40 %	2 681	0,0%
Total	11 594 079	100,0%

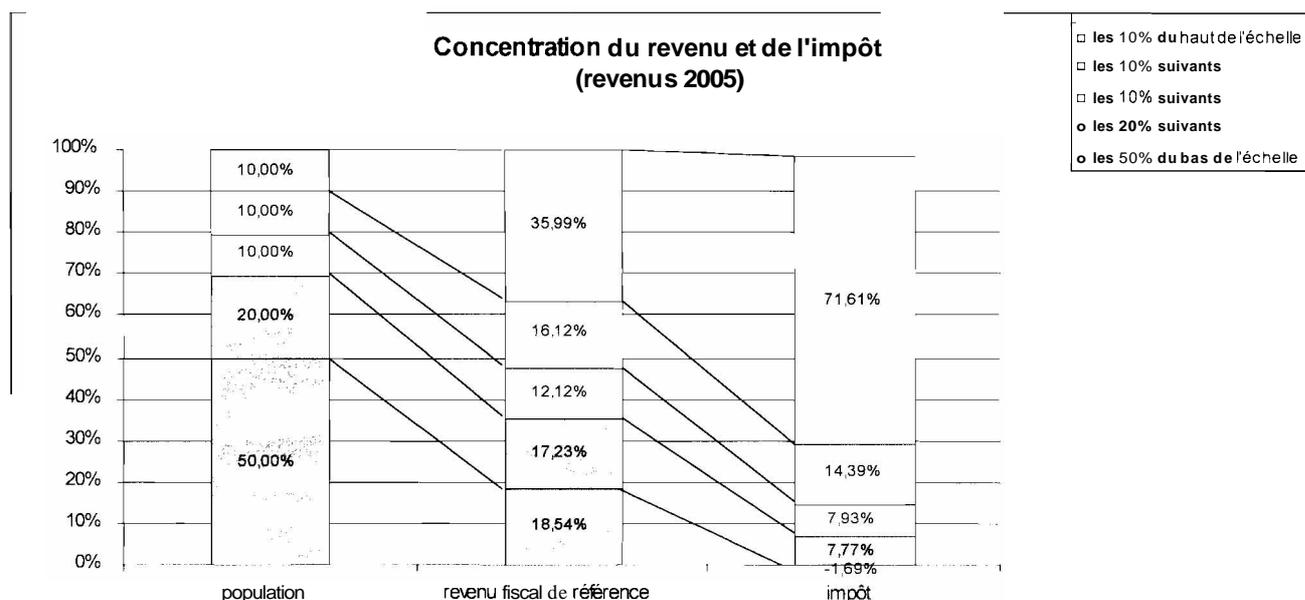
Source : DGI – logiciel IMPROMPTU - échantillon de revenus 2004

NB Les contribuables ayant subi une modification de leur situation de famille, les contribuables bénéficiant d'une restitution totale ou partielle d'impôt et les contribuables non résidents sont exclus.

C. Concentration de l'impôt

L'impôt sur le revenu est un impôt très concentré :

- 50% des contribuables perçoivent 18,5% des revenus imposables et acquittent au total un impôt net négatif – en raison principalement de la prime pour l'emploi – représentant -1,7% de l'impôt sur le revenu ;
- 10% des contribuables perçoivent 36,0% des revenus imposables et acquittent 71,6% de l'impôt sur le revenu.



III. EVALUATION DU NOMBRE ANNUEL DE CHANGEMENTS SIGNIFICATIFS DE TAUX MOYEN D'IMPOSITION

On peut distinguer trois principaux cas qui peuvent entraîner des changements significatifs dans le taux moyen d'imposition :

- des changements de la situation personnelle ou familiale, qui se traduisent par une évolution de la composition du foyer fiscal ;
- des changements de la situation professionnelle d'un ou plusieurs membres du foyer fiscal ;
- des changements de la situation fiscale du contribuable qui peut avoir recours à des mesures dérogatoires pour réduire son taux d'imposition.

A. Les changements de situation personnelle et familiale

Les changements de situation personnelle et familiale se traduisent généralement par une modification de la composition du foyer fiscal et donc un changement dans le nombre de parts entrant dans le calcul du quotient familial. Certains événements se traduisent par une diminution du nombre de parts et donc par une augmentation de l'impôt, par exemple le départ du foyer d'un jeune adulte qui entre dans la vie active. A l'inverse, d'autres événements comme les naissances, les mariages

Le tableau suivant présente une estimation réalisée par la DGI du nombre de foyers qui ont connu une variation du nombre de parts en 2005.

	Foyers imposables	Foyers non imposables	Ensemble
Nombre de foyers connaissant une diminution du nombre de parts en 2005 pouvant entraîner une augmentation de l'impôt	795 500	695 500	1 491 000
Nombre de foyers connaissant une augmentation du nombre de parts ou un changement de situation de famille en 2005 pouvant entraîner une diminution de l'impôt	1 761 000	3 051 000	4 812 000
Total	2 556 500	3 746 500	6 303 000

Panel constitué à partir des fichiers de taxation des revenus de 2005.

Source : Direction générale des *impôts* - bureau M 2

On constate que près de 6,3 millions de foyers ont connu un changement dans la composition de leur foyer fiscal dont environ 40 % d'imposables.

B. Les changements de situation professionnelle et de situation fiscale

Pour estimer les variations de situation professionnelle ou de situation fiscale, il est possible d'utiliser différentes statistiques disponibles. Ces statistiques ont cependant l'inconvénient de ne pas toujours renseigner sur les variations de revenu qu'elles entraînent.

C'est pourquoi, afin d'estimer le nombre de ces changements de situation, il est proposée d'utiliser les statistiques fournies par la DGI sur les variations annuelles de taux moyen d'imposition des foyers (hors changement dans la composition du foyer).

Variation	Diminution	Augmentation	Total
Inférieure à 4 points	7 190 815	6 073 944	13 264 759
Entre 4 et 6 points	484 929	417 959	902 888
Entre 6 et 8 points	234 812	204 221	439 033
Entre 8 et 10 points	95 546	65 629	161 175
Entre 10 et 15 points	105 233	51 747	156 980
Entre 15 et 20 points	45 683	14 293	59 975
Entre 20 et 25 points	20 050	3 702	23 752
Entre 25 et 30 points	10 688	1 140	11 828
Supérieur à 30 points	20 413	1 008	21 421
Total	8 208 168	6 833 642	15 041 810

On constate ainsi que près de 1,7 millions de foyers fiscaux ont connu une variation de taux moyen d'imposition supérieure à 4 points en 2005. Près de 0.3 M de foyers ont connu une variation de taux moyen d'imposition supérieure à 10 points.

ANNEXE III

Quelle information fournirait à l'employeur la transmission du taux moyen d'imposition ?

NB : Cette annexe reprend une note transmise à la mission par les services de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE).



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Paris, le 5 mars 2007

SERVICE DES POLITIQUES PUBLIQUES
SOUS-DIRECTION DES FINANCES PUBLIQUES
BUREAU DES ÉTUDES FISCALES (FIPU2)
139, RUE DE BERCY - TELEDON 671
75572 PARIS CEDEX 12

Référence : FIPU2-2007-022/ LB

Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : Quelle information fournirait à l'employeur la transmission du taux moyen d'imposition ?

En décembre dernier a été annoncée l'instauration de la retenue à la source pour l'impôt sur le revenu à partir de l'année 2009. Afin de préserver la confidentialité des données personnelles (composition familiale, revenus du capital, utilisations de dérogations fiscales) vis-à-vis de l'employeur, il est envisagé de ne transmettre à ce dernier qu'un taux moyen d'imposition. Cette note cherche à étudier dans quelle proportion cette transmission pourrait révéler de l'information quant à la « richesse » du foyer.

A titre illustratif, on se focalise sur les personnes qui déclarent un salaire mensuel d'environ 2000 € (+ ou -10%) et qui sont à ce titre susceptibles d'être imposables. Il convient de noter qu'avec un salaire de 2000 € (déclaration au titre des revenus 2005), un célibataire sans enfant, sans aucune source de ressources complémentaires et ne faisant appel à aucune dérogation fiscale a un taux moyen¹ de 8,84%. Sur l'ensemble des contribuables retenus, le champ des taux moyens d'imposition apparaît très large, allant de valeurs négatives à des niveaux supérieurs à 15%. Cette hétérogénéité des taux provient des « autres » revenus (revenus du conjoint, revenus du capital) et des mécanismes de l'impôt sur le revenu (prise en compte de la structure familiale par le quotient familial, nombreuses dérogations fiscales).

En dépit de cette forte variabilité, le taux moyen d'imposition peut révéler dans certains cas de l'information. Lorsque le taux moyen observé est inférieur au taux de « référence » – taux qu'aurait cette personne si elle était célibataire sans enfant, non bénéficiaire de niches fiscales et ne déclarant que des revenus salariaux –, les raisons de la « sous-imposition » apparente sont difficilement interprétables par l'employeur. A contrario, un taux supérieur au taux de « référence » est un signe de richesse. En effet, soit la personne considérée est mariée/pacsée à une personne dont les revenus d'activité sont bien supérieurs aux siens, soit elle possède d'autres sources de revenus (revenus fonciers ou d'épargne). Sans être très nombreux, ces cas ne sont pas négligeables : parmi les personnes déclarant 2000 € (+ ou -10%) de salaire mensuel, 5,4% ont un taux supérieur de plus d'un point à leur taux de référence.

¹ Le taux moyen correspond ici au rapport entre l'impôt sur le revenu payé et l'ensemble des revenus déclarés par le foyer auquel appartient le salarié. Les revenus déclarés sont considérés tels quels, sans application d'un quelconque abattement à l'exception des abattements pour charges appliqués aux revenus des indépendants relevant du régime micro. Ce taux diffère donc de celui affiché sur l'avis d'imposition puisque ce dernier ne prend pas en compte directement les revenus déclarés mais leur applique certains abattements dépendant des revenus catégoriels concernés.

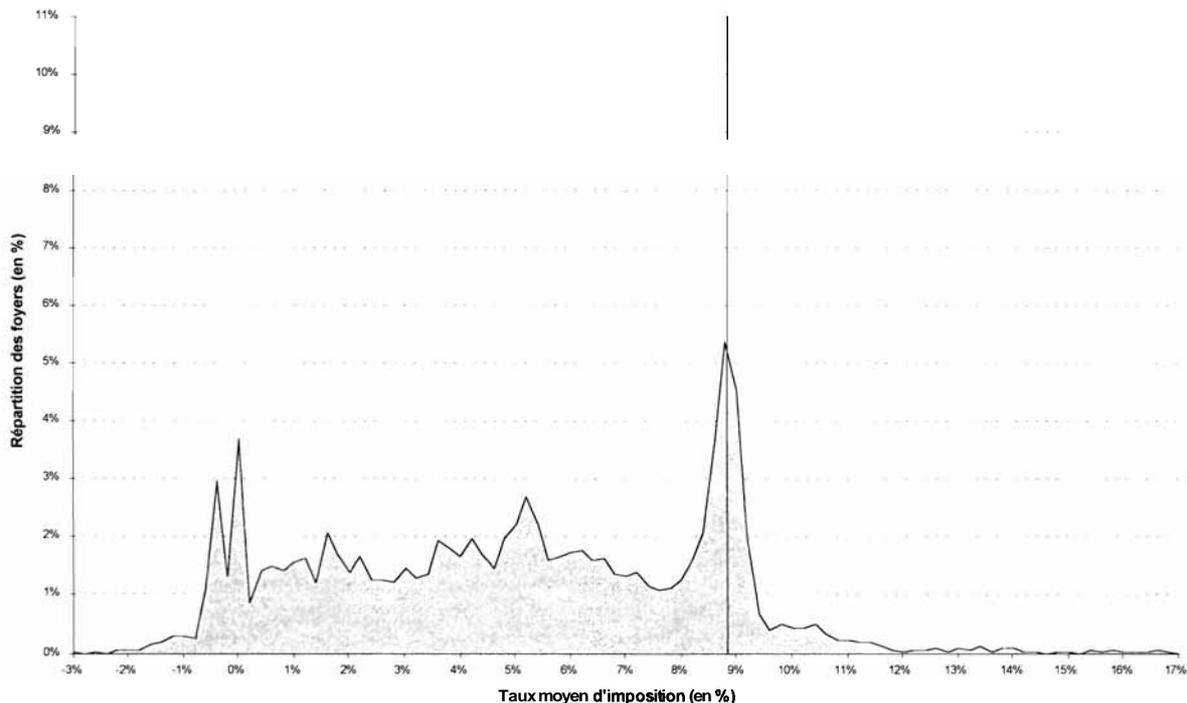
1. Une grande amplitude des taux moyens

Pour les foyers dont l'un des membres déclare un salaire mensuel de 2000 € (+ ou -10%), le champ des taux effectifs est très large. Il s'étend de -30% à +45%, soit une amplitude de 75 points. Toutefois, près de 99% des foyers ont un taux moyen compris entre -3% et +15%. Cette amplitude à salaire donné provient de différents éléments qui jouent dans des sens opposés par rapport au taux de « référence » que serait celui d'un célibataire sans enfant, ne bénéficiant d'aucune niche fiscale et ne déclarant que des salaires :

- d'une part, le quotient familial, les moindres revenus du conjoint via le quotient conjugal, les réductions et crédits d'impôt réduisent le taux moyen;
- d'autre part, les autres revenus du foyer tels que les revenus du capital ou encore les revenus supérieurs du conjoint (via le quotient conjugal) augmentent le taux moyen.

Les taux moyens d'imposition semblent assez uniformément répartis entre -1% et +10%, avec toutefois deux pics au niveau de 0% et 9%. Plus particulièrement, plus d'un cinquième (22%) des personnes déclarant des salaires mensuels net imposables de 2 000 € (+ ou -10%) voient leur taux moyen très proche de leur taux de « référence » (écart absolu inférieur à 0,5 point).

Distribution des personnes déclarant 2 000 € de salaires mensuels nets imposables selon leur taux moyen d'imposition



Source : Echantillon de 500 000 déclarations de revenus 2004 (DGI)

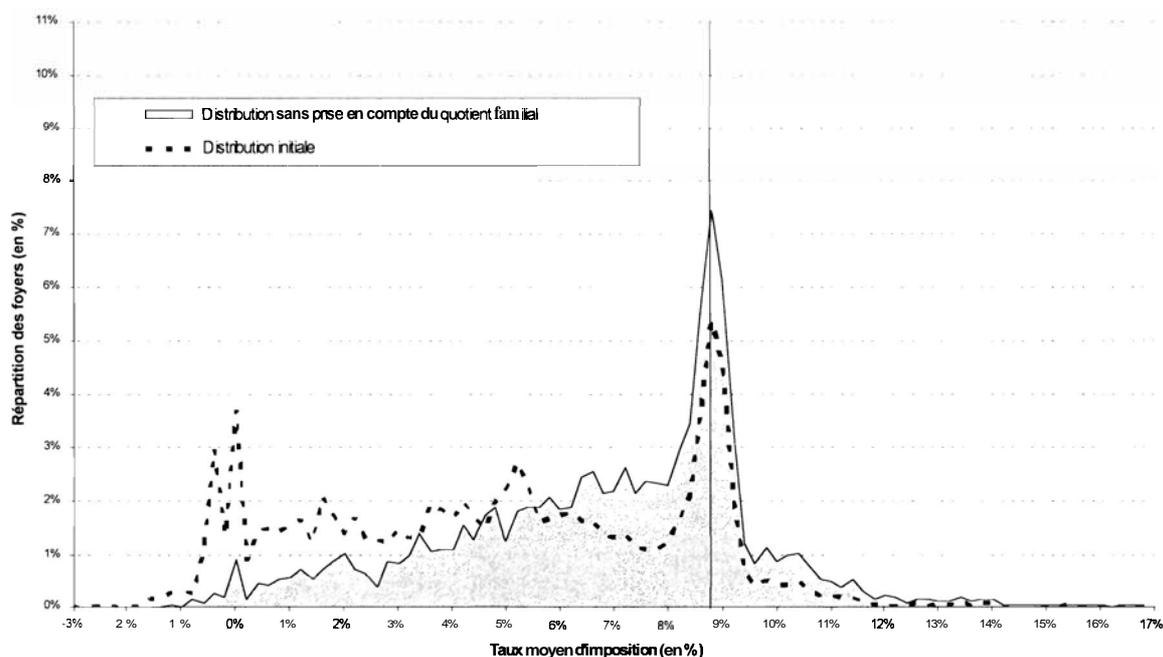
Note de lecture : 5,4% des personnes déclarant des salaires mensuels net imposables de 2 000 € (+ ou - 10%) ont un taux moyen compris entre 8,8% et 9% (pas de 0,2 point).

2. Un impact fort du quotient familial

En neutralisant le quotient familial, les réductions et crédits d'impôt, ou encore la présence de revenus fonciers et d'épargne, on s'aperçoit que les taux moyens se recentrent vers le taux moyen de « référence » (cf. annexe 1).

L'impact sur le taux moyen d'imposition de la prise en compte des revenus fonciers et d'épargne dans le barème est très faible pour ce niveau de revenus salariaux. A l'inverse le quotient familial joue un rôle très net à la baisse. En effet, à supposer que le quotient familial n'existait pas, les taux moyens se recentreraient fortement autour du taux de « référence ».

Sans prise en compte du quotient familial



En neutralisant à la fois le quotient familial, les réductions et crédits d'impôt ainsi que les revenus fonciers et d'épargne, le phénomène est naturellement encore plus marqué. Cependant une certaine variabilité perdure. Ceci s'explique principalement par l'hétérogénéité des salaires des conjoints², et dans une moindre mesure, par d'autres mécanismes non neutralisés ici tels que les déductions diverses³ et la présence de pensions, retraites et rentes viagères (lors de l'année de départ à la retraite par exemple).

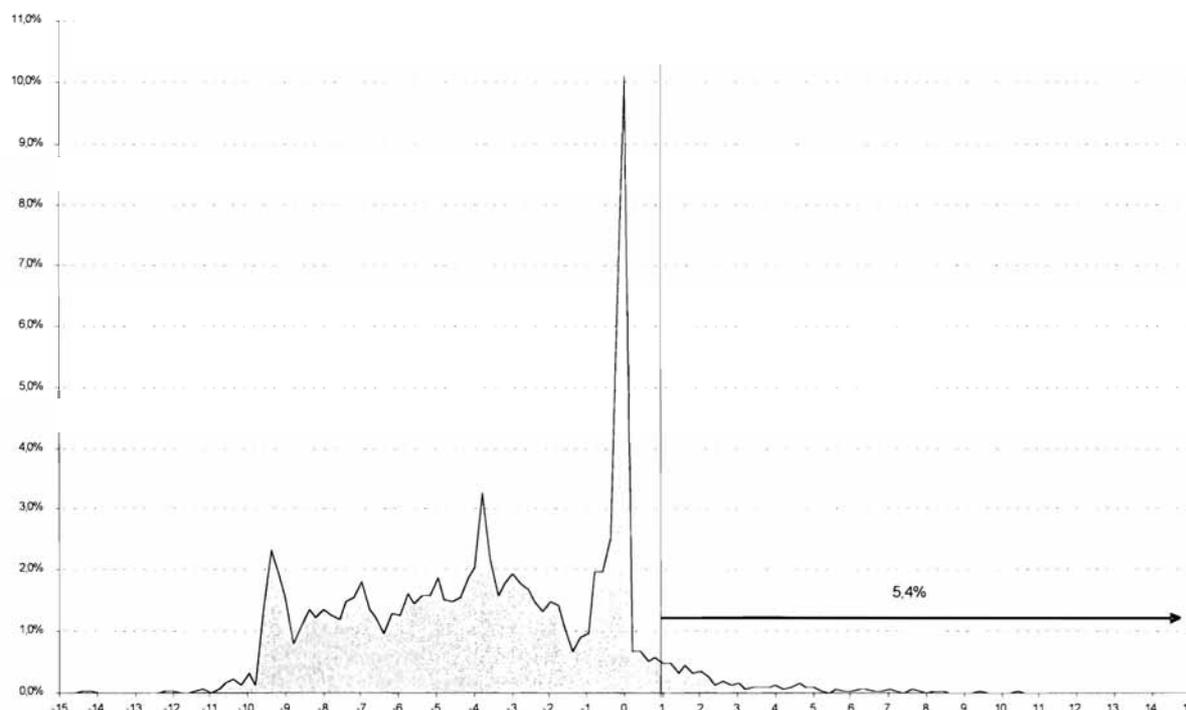
² Selon que le conjoint déclare des revenus d'activité (salariaux ou non) très faibles ou très élevés relativement à ceux de la personne salariée considérée, le taux moyen observé sera tiré à la baisse ou à la hausse par rapport au taux de « référence » de cette personne, taux qu'elle aurait si elle était célibataire sans enfant et ne déclarait que ses revenus salariaux.

³ Pensions alimentaires, épargne versée sur un PERP ou produits assimilés, frais d'accueil d'une personne de plus de 75 ans, pertes en capital, SOFICA, SOFIPECHE, déficits globaux des années antérieures.

3. Un taux moyen supérieur au taux de référence : un signe de richesse

Comme précisé plus haut, la variabilité du taux moyen à revenus salariaux donnés provient des différents mécanismes de l'impôt sur le revenu ainsi que des autres revenus du foyer. Afin d'illustrer cette variabilité, on étudie l'écart au taux moyen de « référence » qu'aurait un célibataire sans enfant, déclarant ce même niveau de revenus salariaux, n'ayant aucune source de revenus complémentaires et ne bénéficiant d'aucune dérogation fiscale.

Distribution des personnes déclarant 2 000 € de salaires mensuels nets imposables selon l'écart à leur taux moyen de « référence » (en points)



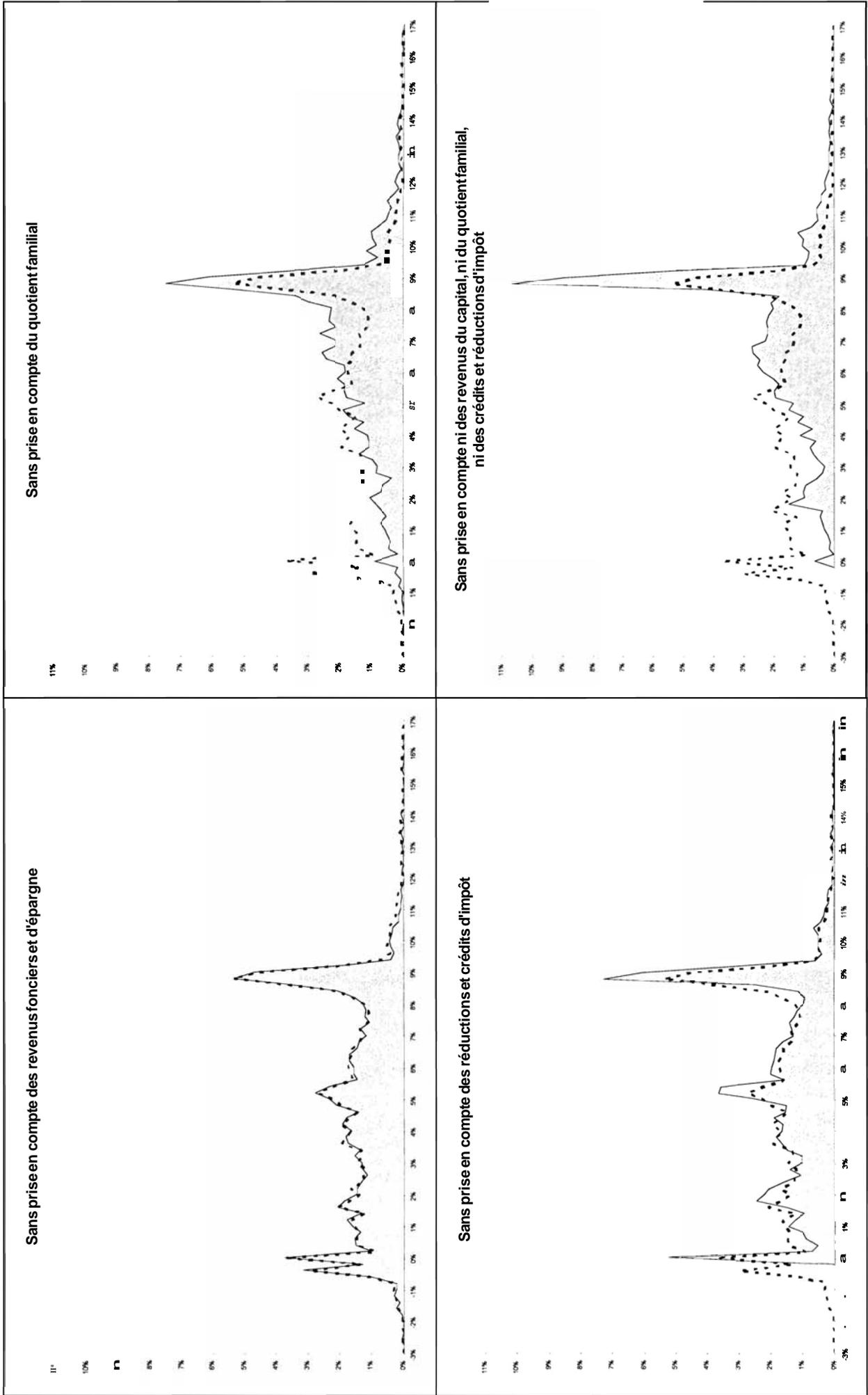
Note de lecture : 10,1% des personnes déclarant des salaires mensuels net imposables de 2 000 € (+ ou - 10%) ont un taux moyen égal ou au plus supérieur de 0,2 point à leur taux moyen de « référence » (pas de 0,2 point).

Selon que le taux moyen effectivement observé est supérieur ou inférieur à ce taux de « référence », l'information qui peut être déduite est plus ou moins explicite.

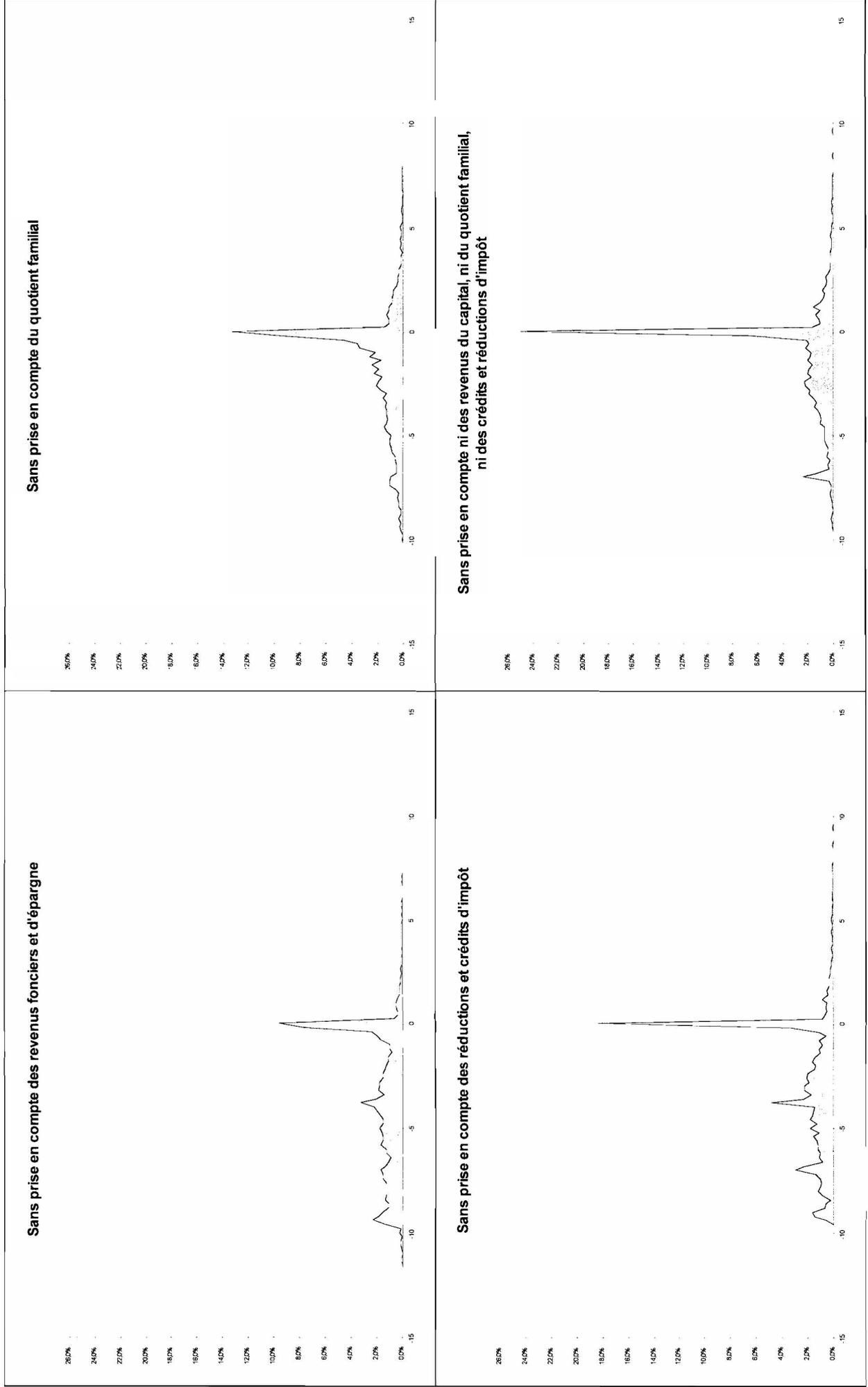
Dans le cas où le taux moyen serait inférieur, les explications peuvent être multiples : la personne peut bénéficier du système du quotient familial, du quotient conjugal (si elle est mariée à une personne percevant des revenus plus faibles), de dérogations fiscales (déductions, réductions ou crédits d'impôt). L'impact de ces différents mécanismes peuvent éventuellement compenser voire dépasser l'effet à la hausse de la déclarations d'autres sources de revenus. Ainsi, à moins d'avoir par ailleurs des sources d'informations sur la personne autre que son taux moyen (le nombre d'enfants par exemple), la donnée de ce taux est peu instructive.

A l'inverse, un taux moyen supérieur au taux de référence serait un **signe de richesse**. En effet, les explications sont alors plus restreintes et correspondent à la présence de revenus autres que les seuls revenus salariaux de la personne concernée : revenus du conjoint élevés, autres sources de revenus (revenus fonciers et d'épargne). **A titre illustratif, parmi les personnes déclarant 2 000 € (+ ou -10%) de salaire mensuel, 5,4% ont un taux supérieur de plus d'un point à leur taux de référence.**

Annexe 1 : Distribution des personnes déclarant 2 000 € (+ ou - 10%) de salaire mensuel net imposable selon leur taux moyen d'imposition



Annexe 2 : Distribution des personnes déclarant 2 000 € (+ ou - 10%) de salaire mensuel net imposable selon leur statut fiscal moyen μ_p E. fé.p no.p (points)



ANNEXE IV

Comparaison entre la mensualisation obligatoire et la retenue à la source

**ANNEXE IV : COMPARAISON ENTRE LA
MENSUALISATION OBLIGATOIRE ET LA RETENUE
A LA SOURCE**

Beaucoup de nos interlocuteurs ont présenté la mensualisation obligatoire comme une alternative possible à la retenue à la source. Il s'agit également d'une opinion largement répandue sur le bloc-notes électronique.

Cette note compare les deux systèmes et montre que s'ils sont comparables en termes de rythme de prélèvement de l'impôt, ils relèvent d'objectifs très différents et ne devraient donc pas être présentés comme substituables.

1. La mise en œuvre de la mensualisation obligatoire serait probablement plus simple que celle de la retenue à la source

Si l'on s'en tient aux cinq éléments que la mission doit analyser, il apparaît clairement que le système de la mensualisation obligatoire est beaucoup plus simple que la mise en place de la retenue à la source.

	Mensualisation obligatoire	Retenue à la source
Revenus concernés	Tous, potentiellement.	Revenus fixes (salaires, allocations...) et, éventuellement, BIC-BNC
Taux moyen d'imposition	Taux moyen d'imposition de l'année précédente avec, éventuellement, un échelonnement des paiements	Taux moyen N-2 puis taux moyen N-1
Confidentialité	Pas de modification par rapport à la situation actuelle	Nécessité de prévoir des garanties
Charge pour les entreprises	Pas de modification par rapport à la situation actuelle	Plutôt modérée avec, néanmoins, des questions de responsabilité à trancher
Année de transition	Pas de transition à gérer	Complexités à prévoir

Le passage à la mensualisation obligatoire serait donc probablement plus simple que la mise en place de la retenue à la source, tant pour les contribuables que pour l'administration fiscale.

2. Pour autant, la mensualisation obligatoire et la retenue à la source répondent à des objectifs différents et ne semblent pas vraiment substituables

La retenue à la source vise d'abord à simplifier le paiement de l'impôt sur le revenu par les contribuables en supprimant le décalage d'un an et, au moins pour les salariés et les personnes bénéficiant de revenus de remplacement, en les dispensant de certaines démarches pour s'acquitter de leur impôt.

A l'inverse, la mensualisation obligatoire n'apporte pas vraiment d'amélioration pratique au contribuable par rapport à la situation actuelle. Au contraire, elle peut être ressentie comme une contrainte supplémentaire pour les contribuables qui ne l'ont pas choisie et donc comme une réduction de la souplesse du système actuel (comme le ferait la retenue à la source, mais sans les avantages complémentaires). La mensualisation obligatoire suscite également des interrogations spécifiques sur les sanctions en l'absence de mutualisation ou sur les modalités de contrôle de l'obligation.

De plus, la mensualisation obligatoire ne résout pas la question du décalage temporel, comme le montrent les tableaux de simulation fournis en annexe de cette note. On constate ainsi qu'avec la mensualisation, la trésorerie disponible des contribuables confrontés à une baisse de revenus est beaucoup plus amputée qu'avec la retenue à la source. Par exemple, un salarié qui perd son emploi mais n'est pas indemnisé (exemple n°2) voit le paiement de l'impôt interrompu sur le champ en cas de retenue à la source, alors qu'il doit continuer à payer pendant encore 6 mois avec la mensualisation.

En revanche, du point de vue de l'Etat, la mensualisation obligatoire améliorerait probablement le recouvrement de l'impôt et les rentrées de trésorerie y afférentes.

Dans ces conditions, il semble que les deux solutions ne peuvent pas être présentées comme substituables ou alternatives. Dans un cas, l'objectif est de faciliter le paiement de l'impôt par les contribuables. Dans l'autre cas, l'objectif premier est plutôt d'améliorer le recouvrement et la trésorerie de l'Etat. Il n'apparaît donc pas de raisons directes, si la retenue à la source ne devait pas se faire, de passer à la place à un régime de mensualisation obligatoire.

Exemple n°2 : cas d'un salarié qui perd son emploi en cours d'année et n'est pas indemnisé

	N-2	N-1	N	N+1
Salaire net	20000	20000	10000	10000
Revenu imposable	18000	18000	9000	9000
Montant d'impôt dû	1259	1259	0	0
TMI	7%	7%	0	0

Année N (situation actuelle - tiers)

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
Revenu	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	0	0	0	0	0
Paiement de l'impôt (1259 € au titre de N-1)		420			420				420			
Revenu disponible après paiement de l'impôt	1 667	1 247	1 667	1 667	1 247	1 667	0	0	0	0	0	0

Année N (situation actuelle - mensualisation)

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
Revenu	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	0	0	0	0	0
Paiement de l'impôt (1259 € au titre de N-1)	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105
Revenu disponible après paiement de l'impôt	1 562	1 562	1 562	1 562	1 562	1 562	1 562	-105	-105	-105	-105	-105

Année N (RAS - absence de modulation du TMI)

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Régularisatio
Revenu	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	0	0	0	0	0	0
Paiement de l'impôt (0 € au titre de N)	117	117	117	117	117	117	117	0	0	0	0	0	-700
Revenu disponible après paiement de l'impôt	1 550	1 550	1 550	1 550	1 550	1 550	1 550	0	0	0	0	0	700

Année N (RAS - modulation du TMI)

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Régularisatio
Revenu	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	0	0	0	0	0	0
Paiement de l'impôt (0 € au titre de N)	117	117	117	117	117	117	117	0	0	0	0	0	-700
Revenu disponible après paiement de l'impôt	1 550	1 550	1 550	1 550	1 550	1 550	1 550	0	0	0	0	0	700

ANNEXE V

**Synthèse des points de vue exprimés
sur le bloc-notes électronique
de la mission**

ANNEXE V - LES POINTS DE VUE EXPRIMES SUR LE BLOC-NOTES ELECTRONIQUE DE LA MISSION

Afin de sensibiliser le grand public au contenu de la réforme envisagée et de voir comment la retenue à la source de l'impôt sur le revenu pouvait être perçue et ressentie directement par des particuliers, la mission a mis en place un bloc-notes électronique (*blog*) – www.lai-eteneualasource.fr - qu'elle a alimenté en informations liées à la réforme et où les internautes pouvaient rédiger des commentaires.

Les internautes pouvaient télécharger sur ce bloc-notes la lettre de mission ainsi que deux documents de travail établis par les services du Ministère de l'économie et des finances sur le thème de la retenue à la source : un point sur la retenue à la source datant de février 2002 et un document de janvier 2007 organisé autour des cinq thèmes de la mission. Ces documents visaient à informer le public des modalités de mise en œuvre envisageables dans le cadre posé par la lettre de mission. La lettre de mission a été consultée par 427 internautes ; le document de 2007 par 1 240 internautes et le document de 2002 par 3 138 internautes.

Sur une période de deux mois, la mission a affiché dix billets sur le bloc-notes, répartis sur les cinq thèmes de la mission. L'intitulé des billets ainsi que l'analyse quantitative des commentaires reçus sont reproduits dans le tableau ci-dessous.

A la date du 12 mars 2007, près de 16 650 visiteurs uniques avaient consulté de bloc-notes électronique et vu 178 330 pages à l'occasion de 28 290 visites. Plus de 600 commentaires ont été laissés par les internautes, dont environ 450 de commentateurs distincts.

La présente annexe présente les principaux arguments qui ressortent de ces commentaires.

Analyse quantitative des commentaires du bloc-notes de la mission au 12 mars 2007

Thèmes du blog	Sous-thèmes (billets)	Nombre de commentaires	Nombre de commentateurs différents	Plutôt pour	Plutôt contre	Plutôt neutres ou indéterminés
Les revenus concernés	Les revenus concernés	37	37	13	12	12
	Qu'est-ce que ça change pour les salariés ?	166	154	43	92	31
	Et les revenus indépendants ?	26	25	13	8	5
Quel taux d'imposition ?	Quel taux d'imposition ?	76	64	18	16	42
	Quel taux d'imposition pour les membres d'un même foyer fiscal ?	53	50	5	12	36
La confidentialité des données personnelles	La confidentialité des données personnelles	68	61	6	36	26
	Quelles informations donne le taux moyen d'imposition ?	16	16	5	8	3
Les adaptations nécessaires pour les employeurs	Les adaptations nécessaires pour les employeurs	61	58	8	35	18
	Les entreprises collectent déjà des prélèvements obligatoires pour le compte des pouvoirs publics	23	21	4	12	7
La gestion de la transition	La gestion de la transition	77	68	22	17	38
TOTAUX		603	448¹	137	248	218

¹ Ce chiffre ne correspond pas à la somme des commentateurs différents par sous-thème car ceux-ci peuvent intervenir au sujet de plusieurs billets distincts.

I. LES REVENUS CONCERNES

A. Les revenus concernés

Le billet invitait les internautes à se prononcer sur le champ d'application de la retenue à la source. Le document de travail de janvier 2007 envisageait un dispositif qui inclurait les revenus des salariés, les revenus de remplacement, ainsi que les revenus d'activité indépendante mais qui exclurait les revenus financiers et fonciers. La mission devait par ailleurs s'interroger sur l'éventuelle inclusion de la prime pour l'emploi (PPE) dans le champ de la retenue à la source.

37 commentaires ont été reçus sur ce thème, également répartis entre des commentaires favorables, des commentaires défavorables et des commentaires neutres. **Environ un tiers des commentaires porte à proprement parler sur le champ d'application de la retenue à la source.**

Pour plusieurs internautes, l'exclusion des revenus financiers du champ de la retenue à la source ne semble pas souhaitable dans la mesure où elle ferait porter la réforme exclusivement sur les revenus du travail ou sur les revenus de remplacement, et parce qu'une retenue effectuée par les établissements bancaires sur les revenus financiers pourrait être envisagée.

En revanche, deux commentateurs estiment que les revenus d'activité indépendante devraient être exclus du champ de la retenue. Cette inclusion semble trop complexe pour l'un d'entre eux, dans la mesure où le revenu réel n'est connu qu'en fin d'année ; par ailleurs, le risque de fraude accrue en cas d'inclusion de cette catégorie de revenu est cité comme inquiétude.

Par ailleurs, trois internautes espèrent que la retenue à la source permettra une réforme de l'impôt sur le revenu vers un impôt payé par l'ensemble des ménages. contre environ 50 % aujourd'hui.

Enfin, un commentateur s'interroge sur la façon dont les frais professionnels pourraient rentrer dans le champ de la retenue à la source.

Certains commentaires, enfin, s'inspirent des situations concrètes des internautes. *Pierre77*, par exemple, indique que la retenue à la source faciliterait la situation des héritiers après le décès d'un ascendant. *H2bat*, en revanche, s'inquiète pour les salariés ayant de multiples employeurs et des frais professionnels variables selon les périodes de l'année. De même, *Licorne* se demande comment la retenue à la source pourrait être aisément appliquée aux cinq organismes qui lui reversent sa pension de retraite.

B. Qu'est-ce que ça change pour les salariés ?

Ce billet portait plus spécifiquement sur l'impact de la réforme envisagée sur les salariés et sur les bénéficiaires de revenus de remplacement. Les internautes étaient invités à s'exprimer sur la façon dont le décalage actuel entre les revenus et l'impôt les impactait concrètement et sur la façon dont ils percevaient la suppression de ce décalage par la mise en œuvre de la retenue à la source.

166 internautes ont déposé des commentaires dans cette rubrique, dont 55 % exprimant une opposition à la réforme, contre 26 % de favorables.

Les commentaires sur le thème du décalage entre les revenus et l'impôt sont très largement favorables à la retenue à la source. Ainsi, 25 internautes citent la suppression du décalage comme facteur déterminant dans leur soutien à la réforme.

Certains d'entre eux se souviennent des difficultés qu'ils ont rencontrées. du fait de ce décalage, l'année qui a suivi leur entrée dans le marché du travail : Catherine, par exemple, dit avoir dû vendre sa voiture pour payer ses impôts ; Maxime, quant à lui, a dû faire appel à ses parents pour payer la première fois l'impôt sur le revenu.

D'autres commentateurs citent les difficultés liées à la nature de leur activité professionnelle : Jérôme, un commercial, a vu la part variable de son revenu divisée par trois sur un an, alors qu'il devait payer une dette fiscale correspondant aux revenus de l'année précédente ; Marc a connu une succession de situations professionnelles (start up, chômage, travail court mais lucratif en missions...) et a donc souffert du décalage.

De plus, les salariés ne connaissant pas de modification importante dans leurs revenus ou dans leur situation professionnelle soulignent la simplification qu'entraînerait la réforme : ainsi, Gérard, qui se dit « *petitfonctionnaire* », voit un avantage dans le fait de ne plus avoir à penser au règlement de l'impôt, et Bruno estime que le salaire versé par l'employeur sera enfin un véritable salaire net de tout prélèvement, « de l'argent à utiliser pleinement ».

Cependant, quelques commentateurs estiment que le décalage ne pose pas de problème, dans le système actuel, aux contribuables mensualisés.

Les autres commentaires favorables à la réforme soulignent la simplicité du dispositif envisagé (7 internautes), une expérience étrangère positive (5), ou la possibilité de réduire la fraude fiscale ou d'améliorer la gestion de la dette publique.

Les commentaires défavorables à la retenue à la source émanent pour près de la moitié (45 sur 92 commentaires défavorables) **de commentateurs qui préfèrent les modalités de paiement aujourd'hui en vigueur** (mensualisation et acomptes provisionnels). Ces internautes ne rencontrent pas de difficultés particulières avec le système actuel, notamment parce qu'ils ne connaissent pas de variations importantes dans leurs revenus.

Les autres motifs de scepticisme à l'égard de la retenue à la source s'expliquent par les **craintes associées à la transmission à l'employeur d'informations personnelles de nature fiscale** (19), celles-ci pouvant notamment avoir une influence sur les négociations salariales, par le **sentiment que la retenue à la source n'apporterait pas de réelle simplification pour le contribuable** (19) et par la **crainte liée aux défaillances d'entreprises** (15) qu'il s'agisse de fraudes ou de non reversement des sommes prélevées.

Par ailleurs, 11 commentateurs estiment qu'il sera **difficile de connaître le véritable poids de l'impôt sur le revenu** si celui-ci fait l'objet d'une retenue à la source : cela pourrait avoir un effet déresponsabilisant (4), voire, selon 3 internautes, conduire à une augmentation insidieuse de l'impôt sur le revenu. Ces craintes rejoignent l'idée, exprimée par certains commentateurs, selon laquelle le versement d'un salaire net diminué pourrait avoir un effet psychologique non négligeable sur les salariés.

Enfin, les **principales interrogations** des internautes portent sur la **prise en compte infra-annuelle des frais professionnels** et sur la **responsabilité des employeurs en cas de non reversement des retenues** au titre de l'impôt sur le revenu.

C. Et les revenus indépendants ?

Ce billet interrogeait les internautes plus spécifiquement sur cet aspect du dispositif envisagé, avec pour but de recueillir l'avis des indépendants sur la base de leur expérience des difficultés liées au décalage. Sur les 26 commentaires dans cette rubrique, **50 % (13) sont favorables à l'inclusion des revenus d'activité indépendante dans le champ de la retenue à la source**, contre 31 % (8) de commentaires défavorables.

Les commentaires à ce sujet se sont principalement organisés autour de la **question de la prévisibilité en cours d'année des revenus de l'activité indépendante**. Serge, indépendant au régime réel de TVA (« donc déclaration mensuelle »), estime qu'il lui serait **facile de calculer ses revenus du mois en cours** et de demander une modification de taux en cas de baisse par rapport à l'année précédente. De même, Ikkakun, dont les revenus sont majoritairement indépendants, pense pouvoir faire un ((prévisionnel à peu près correct » de telle sorte à réduire la régularisation en fin d'année et à coller au mieux à l'impôt dû sur les revenus de l'année en cours. Kopol, dont les revenus ont baissé en 2007 par rapport à 2006, estime que ((payer les impôts au fur et à mesure permettrait [...] de mieux faire passer la pilule ».

Enfin, les internautes soulèvent des interrogations sur la prise en compte infra-annuelle des frais professionnels et sur la réactivité du dispositif aux changements de situation en cours d'année.

II. QUEL TAUX D'IMPOSITION ?

Sur les 53 commentaires dans cette rubrique, 23 abordent directement la question du taux conjugalisé, soit pour proposer des solutions d'aménagement dans le cadre d'une transition vers la retenue à la source, soit pour exprimer leur opposition à cette réforme.

Ainsi, 13 commentateurs proposent l'individualisation du taux moyen d'imposition, éventuellement assortie, au moment de la régularisation, d'une prise en compte du taux conjugalisé (5). Pour 4 internautes, la suppression du foyer fiscal, c'est-à-dire essentiellement du quotient familial, est une condition nécessaire pour la mise en œuvre de la retenue à la source ; cette individualisation pourrait être **compensée** par une augmentation des allocations familiales (1). Par ailleurs, 2 internautes proposent l'application de barèmes sur les salaires, suivie d'une régularisation en fin d'année, de telle sorte à contourner les difficultés liées à la confidentialité et à l'application d'un même taux à des salaires significativement différents. Seul un commentateur estime que la transmission et que l'application d'un taux commun à tous les membres du foyer ne pose pas de difficulté particulière dans la mesure où les conjoints sont, en droit, solidaires devant la dette fiscale.

En revanche, 5 internautes estiment que la confidentialité des informations vis-à-vis de l'employeur, notamment en ce qui concerne les déductions qui pourraient être effectuées à partir d'un taux conjugalisé, constitue une raison suffisante pour rejeter la retenue à la source. Par ailleurs, 4 internautes s'opposent à la réforme car ils craignent que l'application d'un taux unique (en l'absence d'un découplage optionnel) ne pénalise le conjoint dont les revenus sont les plus faibles.

Enfin, certains commentateurs proposent la mensualisation obligatoire portant sur les revenus de l'année en cours (système d'acomptes mensuels et de solde sur les revenus de l'année courante) comme une solution alternative dans la mesure où cette solution permettrait une répartition de la charge fiscale au sein du foyer à la convenance des contribuables et où elle résoudrait la question de la confidentialité (pas de taux transmis à un tiers payeur).

Ce billet a aussi été l'occasion pour les internautes de soulever des interrogations concernant la famille. Ainsi, les commentateurs d'interrogent sur la prise en compte infra-annuelle du versement des pensions alimentaires, notamment lorsque ces dernières portent sur des montants importants ; sur le taux appliqué aux enfants salariés rattachés au foyer fiscal de leurs parents ; sur d'éventuelles modalités particulières (seuil déclencheur) pour les très petits salaires au sein d'un foyer imposé ; et sur la réactivité aux changements au sein du foyer (de salaire ou de composition familiale).

III. LA CONFIDENTIALITE DES DONNEES PERSONNELLES

Ce billet invitait les internautes à réagir sur la question de la confidentialité des données personnelles. Sur les 68 commentaires recueillis, 36 (53 %) sont défavorables à la mise en œuvre de la retenue à la source, principalement du fait de la sensibilité particulière de la question de la confidentialité. 6 commentaires (9 %) sont favorables et 26 (38 %) portent plus spécifiquement sur des propositions ou des interrogations.

En ce qui concerne les commentaires opposés à la retenue à la source, 23 citent explicitement une réticence à ce que des données personnelles soient transmises à l'employeur. *Thierry*, par exemple « *travaille dans une petite entreprise et [...] ne souhaite nullement que [son] employeur ait connaissance de (ses) données personnelles et confidentielles* ». Cette réticence est souvent liée à la crainte d'une discrimination lors de négociations salariales (6). *Igor*, sur cette question, soulève « *le risque réel de ne pas obtenir d'augmentation de salaire, l'entreprise jugeant que vos revenus globaux sont suffisants* » ; de même, *NEDM* souligne qu'« *[e]n cas de licenciement, pour faire 'social', l'employeur serait tenté d'utiliser ce procédé pour déterminer chez qui cela pourrait être supportable ... bon courage pour les mariés dont le conjoint travaille* ».

Une minorité d'internautes estime cependant que le problème de la confidentialité des données n'est pas insurmontable. Un commentateur souligne qu'il est impossible de déduire la situation personnelle à partir d'une donnée aussi générale que le taux moyen d'imposition. Par ailleurs, un autre internaute souligne que la possibilité de découpler le taux au sein du foyer fiscal répondrait à la plupart des inquiétudes. L'individualisation du taux suivie d'une régularisation paraît comme la solution la plus simple pour une autre commentateur. Une solution équivalente serait réalisable, estime-t-on par ailleurs, en appliquant un barème sur les salaires et en procédant à une régularisation annuelle sur la base de l'ensemble des revenus.

Des **aménagements à l'architecture de l'impôt** permettraient en outre de contourner ces difficultés. Ainsi, une évolution de l'impôt sur le revenu vers une plus grande individualisation (1) ou vers un impôt proportionnel (1) rendrait l'application de la retenue beaucoup moins délicate selon certains internautes. La mise en place d'un tiers de confiance, selon le modèle qui existerait en Belgique, pourrait par ailleurs résoudre le problème de la confidentialité selon deux commentateurs.

Enfin, deux commentateurs proposent une **alternative à la retenue à la source** sous la forme d'une mensualisation obligatoire sur les revenus de l'année en cours.

IV. LES ADAPTATIONS NECESSAIRES POUR LES EMPLOYEURS

Sur les 61 contributions dans cette rubrique, 35 (57 %) sont opposées à la retenue à la source, contre 8 (13 %) ouvertement favorables à la réforme envisagée.

Deux types d'arguments sont invoquées pour justifier une opposition à la retenue à la source.

En premier lieu, la **surcharge pour les entreprises** est considérée excessive par certains internautes (19), notamment en ce qui concerne les nouvelles obligations déclaratives (déclarations individualisées et mensuelles sur les retenues effectuées). De plus, la mise en œuvre du dispositif serait complexe pour les employés ayant de multiples employeurs ou pour les employeurs dont les salariés recouvrent une grande diversité de statuts, dont certains sont partiellement ou totalement exonérés d'impôts.

Par ailleurs, des internautes se présentant comme des salariés (10) craignent des **défaillances d'entreprises** (8) – ce qui soulève la question du partage des responsabilités en cas de non reversement à l'administration fiscale des retenues effectuées par l'employeur (1) – ou une dégradation des **relations sociales** (2) du fait de l'utilisation que pourrait faire l'employeur des nouvelles informations dont il disposerait.

Les propositions des internautes reflètent ce double point de vue. D'une part, un internaute **propose que l'Etat prévoit un dédommagement des entreprises** en contrepartie de la charge supplémentaire qui leur serait déléguée. D'autre part, un commentateur estime que l'employeur pourrait **verser le salaire brut à l'Etat qui effectuerait la retenue et reverserait le salaire net d'impôts au salarié.**

Enfin, les interrogations des internautes portent en outre sur le mode de transmission du taux (1) et sur la façon dont les salariés de multiples employeurs pourraient être gérés (1).

V. LA GESTION DE LA TRANSITION

Ce dernier billet abordait la question de l'année de transition sans double imposition et des dispositifs qui pourraient être mis en place pour prévenir les comportements abusifs d'optimisation et pour limiter le coût budgétaire de l'année de transition.

Sur les 77 commentaires recueillis dans cette rubrique, 22 sont favorables à la retenue à la source, contre 17 opposés.

Les contributions des internautes sur le thème du billet se répartissent en deux groupes : l'interprétation de l'année blanche et le sort des avantages fiscaux escomptés.

En premier lieu, de nombreuses contributions portent sur l'interprétation de la signification de l'année blanche. **Un certain nombre d'internautes reconnaît l'avantage d'une année blanche** (2). La prise en compte des revenus des années précédentes la mise en œuvre de la retenue à la source pourrait, selon un contribuable, constituer un point de comparaison à l'aune duquel les tentatives d'abus pourraient être identifiées. De plus, un internaute souligne la nécessité d'enquêter sur les dispositifs de transition adoptés par d'autres pays de telle sorte à éviter un coût de transition excessif.

Cependant, **un nombre plus important de commentaires s'oppose à l'idée d'une année de transition blanche** (4), proposant d'étaler l'impôt de l'année de transition sur une période de trois ans.

Par ailleurs, un internaute défavorable à la réforme envisagée **s'oppose à l'idée d'une année blanche car cette dernière rendrait irréversible la transition** à la retenue à la source.

Ensuite, quelques contributions contestent que l'année de transition telle qu'elle est envisagée dans le document de travail de janvier 2007 sera réellement une année sans impôt, dans la mesure où il n'y aura pas d'année au cours de laquelle le contribuable n'aura pas à payer de l'impôt.

Enfin, le plus grand nombre de contributions porte sur des **interrogations concernant le sort des avantages fiscaux auxquels les contribuables auraient droit s'il n'y avait pas d'année blanche**. Ces interrogations portent sur la prise en compte des avantages liés à un mariage (3) ; la prise en compte des crédits d'impôts (2) ; l'avantage fiscal pour congé parental (2) ; l'avantage fiscal lié au rachat, étalé sur plusieurs années, de trimestres de retraite (1) ; l'avantage lié à l'emploi d'un salarié à domicile (1) ; le versement de la PPE (1).

Pièce jointe n°1

Lettre de mission

LE MINISTRE DELEGUE AU BUDGET,
ET A LA REFORME DE L'ETAT
PORTE PAROLE DU GOUVERNEMENT

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Paris, le 19 JAN 2010

Monsieur l'Inspecteur général des finances,

Vous avez accepté de participer, ainsi que M. Raymond VIRICELLE, ancien Avocat général à la Cour de Cassation et M. Claude BEBEAR, Président du Conseil de surveillance d'AXA, à la mission que nous avons souhaité mettre en place pour approfondir le débat public sur le prélèvement à la source.

A cette fin, nous vous demandons d'engager une large concertation avec les représentants des entreprises - notamment des PME et des professions indépendantes -, les caisses de retraite, d'assurance maladie et d'assurance chômage, les administrations concernées, les syndicats, la commission nationale informatique et libertés (CNIL), les commissions parlementaires, les associations de contribuables.

Cette concertation devra porter en priorité sur cinq sujets principaux :

1- le champ des revenus concernés par la retenue à la source. Vous évaluerez la pertinence d'un dispositif où la retenue à la source porterait sur les revenus des salariés (salaires, traitement) et de remplacement (retraites, allocations chômage, indemnités journalières, pensions d'invalidité), inclurait les revenus d'activité indépendante (BIC, BNC et BA) et la prime pour l'emploi (PPE), mais exclurait les revenus financiers et fonciers ;

2- le taux de prélèvement à la source. Vous examinerez en particulier les questions du niveau et des modalités de calcul de ce taux, du choix du taux de prélèvement au sein d'un même foyer fiscal, ainsi que des situations devant ouvrir droit à des possibilités de modulation de taux ;

3- la confidentialité des données personnelles de nos concitoyens vis-à-vis des employeurs. Vous proposerez les dispositions propres à offrir les meilleures garanties ;

4- les adaptations nécessaires pour les employeurs. Vous évaluerez notamment le délai nécessaire à leur réalisation, et leur coût pour les employeurs ;

5- l'année de transition (2008), dont nous souhaitons qu'elle ne conduise pas à payer deux fois l'impôt sur le revenu. Vous examinerez ses conditions de mise en œuvre dans le respect des contraintes juridiques et économiques, de sorte à prévenir les comportements abusifs d'optimisation fiscale et à limiter le coût budgétaire de l'année de transition.

Monsieur François AUVIGNE
Inspecteur Général des Finances

Bien entendu, la mission pourra aborder toute autre question qu'elle jugera utile. Elle pourra par ailleurs s'appuyer autant que nécessaire sur les services du ministère et au premier chef de l'Inspection générale des finances.

Vous voudrez bien nous rendre votre rapport avant le 15 mars.

Nous vous prions de croire, Monsieur l'Inspecteur général des finances, à l'assurance de notre considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized initials 'JF' followed by a horizontal line and a vertical stroke.

Jean-François COPE

A handwritten signature in black ink, starting with a large 'T' followed by 'h' and 'i' in a cursive style, ending with a period.

Thierry BRETON

Pièce jointe n°2

**Contributions
adressées à la mission**



LA CGT ET LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU.

*Le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi que le Ministre délégué au budget, ont chargé une mission d'approfondir le débat public sur le prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source. Cette mission a engagé, pour cela, une large concertation avec **l'ensemble** des représentants des acteurs concernés par cette réforme.*

*La **Cgt** a été auditionnée par cette mission le 5 février 2007. Elle a fait part de son hostilité au projet de retenue à la source de l'impôt sur le revenu.*

*La délégation **Cgt** a développé les arguments suivants :*

La **Cgt** est hostile à la généralisation de la retenue à la source pour les salaires, traitements et revenus de remplacement :

- les avantages ne sont avérés, ni du point de vue du contribuable salarié, ni du point de vue des administrations financières ;
- présenté comme un simple changement de la technique de recouvrement, la RAS amorce une réforme de la fiscalité qui n'est pas explicitée.

1. On est loin de la simplification tant vantée pour le contribuable.

Le principal intérêt est de supprimer le décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt. Ce qui atténuerait les conséquences des variations de revenus d'une année sur l'autre.

Dans les faits, cela ne sera que partiellement le cas puisque le taux d'imposition, respectant le principe de la progressivité, devra être calculé a priori ou à partir des données de l'année précédente. Il y aura donc dans tous les cas régularisation avec un différentiel d'imposition à solder.

L'application d'un taux moyen d'imposition à chaque revenu catégoriel peut nourrir des injustices. La contribution réelle de chaque catégorie de revenus au prélèvement à la source, serait affectée par la structure des revenus du foyer fiscal : part des revenus soumis à un prélèvement libératoire, différence entre revenus de conjoints.. .

Tout changement dans la situation du contribuable impliquerait des interventions compliquées pour ajuster le niveau du prélèvement à la source. La fréquence des procédures, leur lourdeur, les risques d'erreurs pèseront sur la situation du contribuable.

La gestion des contribuables en difficulté s'avèrerait beaucoup plus difficile puisque les prélèvements éventuels sur les revenus salariaux ou les retraites continueraient à courir.

Enfin, les primo-déclarants qui sont le plus souvent des jeunes qui débute leur vie active, ne bénéficieront plus comme aujourd'hui du décalage d'un an pour le premier paiement de leur impôt sur le revenu.

2. L'employeur sera amené à connaître une donnée confidentielle sur ses salariés.

La communication du taux moyen d'imposition à l'employeur permettrait à ce dernier d'avoir une information capitale sur la situation de son employé. Certes, les données sur la situation familiale ou les revenus catégoriels lui échappent. Mais, il posséderait cependant une évaluation indirecte, précise, du revenu imposable de ses employés.

Rien, dès lors, ne lui interdirait d'utiliser cette information pour ses choix de gestion du personnel : augmentations de salaire, sollicitation pour des heures supplémentaires... L'entreprise va-t-elle raisonner en salaire net ou brut ?

Nous avons pu déjà mesurer tout l'intérêt des directions à connaître les droits acquis des salariés en matière de retraite. Heureusement, la confidentialité de ces données a pu être préservée. Il ne faut pas ouvrir une nouvelle brèche avec la RAS.

3. C'est un système qui va se révéler collectivement coûteux.

L'idée d'une simplification administrative liée à la mise en œuvre de la RAS est souvent valorisée. Dans les faits, les coûts sont supérieurs aux éventuelles réductions d'effectifs à la comptabilité publique.

On appréhende mal l'économie de personnel susceptible d'être réalisée. Elle est nulle pour les services des impôts puisque assiette, calcul et contrôle de l'impôt demeureront à l'identique. Elle n'est pas évidente à la comptabilité publique pour plusieurs raisons :

- la régularisation annuelle demeurera ;
- même automatisé, le suivi des prélèvements sera plus lourd avec des risques d'erreurs plus importants. Il faudra gérer l'appariement des employeurs et des salariés donc plusieurs millions de mouvements par an ;
- des changements de situation des contribuables seront continus tout au long de l'année, occasionnant de lourds traitements individualisés des informations.

Par contre, les employeurs ont d'ores et déjà réclamé des compensations pour la RAS sur salaires soit sous forme de rémunérations forfaitaires soit en disposant momentanément des sommes correspondantes.

Le coût collectif de la mise en œuvre de la RAS risque d'être bien supérieur à celui du prélèvement mensuel qui peut encore être étendu et amélioré.

4. On imagine mal que la RAS ne soit pas le moyen d'engager une réforme fiscale qui n'ose pas dire son nom.

Devant un tel bilan, il y a forcément d'autres raisons qui poussent à mettre en avant la RAS. Les **difficultés** d'application vont poser immédiatement le problème d'une imposition personnelle au lieu et place à l'imposition par ménage. Cette question se discute en tant que

telle. Mais elle ne peut pas être amenée subrepticement comme une conséquence d'une réforme de la procédure de recouvrement.

L'application de la progressivité va être elle-même plus difficile. On le voit avec la suggestion d'un prélèvement forfaitaire préconisé pour certaines catégories de contribuables.

Enfin, la RAS va rapprocher sur le plan du recouvrement l'IR de la CSG atténuant un peu plus la singularité du prélèvement social. L'intégration des deux aujourd'hui préconisée par certains, en serait d'autant plus facilitée, ce qui consacrerait la fiscalisation de la protection sociale, objectif que nous rejetons.



Bagnolet, le 5 février 2007

Monsieur François AUVIGNE
Monsieur Claude BEBEAR
Monsieur François VIRICELLE

Le Secrétaire général

Mission de réflexion sur la retenue à la source

N/Réf. AO/FD/SM n° 014-2007

Messieurs,

Dans un courrier en date du 19 janvier 2007, vous avez bien voulu m'informer de la mise en place par le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le Ministre délégué au budget d'une mission destinée à approfondir le débat public sur la retenue à la source de l'impôt sur le revenu (RAS).

Comme vous m'y invitiez, je vous adresse les réactions, observations et questions qu'appellent de la part de l'UNSA les documents transmis.

Par ailleurs vous avez pris également contact avec la Fédération des Finances et de l'Industrie Unsa qui ne manquera pas, à son niveau, de prendre part au débat que vous souhaitez.

1) **Les conditions du débat.**

Dans un entretien aux Echos du 18 décembre 2006, Thierry Breton, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, annonçait la mise en place imminente de la retenue à la source et proposait, de faire de 2008 une année de non imposition.

Comme le rappelle un document de février 2002, mis en ligne sur le site du Minéfi, il n'y a pas une mais **plusieurs retenues à la source possibles** et des questions de fond, qui concernent de nombreux acteurs, à régler. Parallèlement à l'élaboration de ce document de 2002, les confédérations syndicales, les organisations syndicales du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et les principales organisations professionnelles avaient déjà été consultées.

Il apparaît donc que cette technique de perception de l'impôt n'est **pas aussi aisée à mettre en place** et que les nombreuses études ou propositions faites notamment au niveau du Minéfi insistent sur la nécessité de simplifier l'assiette, tout en maintenant le caractère redistributif de cet impôt. Enfin, chacun s'accorde à constater qu'il convient d'ajouter à l'objectif de simplification celui de transparence, sans jamais oublier le principe d'égalité.



2) Le périmètre des propositions.

Nous notons que les ministres, au-delà des cinq sujets de cette concertation, ouvrent des possibilités de débats « *sur toute autre question que votre mission jugerait utile* ».

a) Dans ce cadre et à titre préalable, nous souhaitons aborder **le prélèvement mensuel**. Actuellement, les établissements bancaires détenteurs des fonds des particuliers peuvent sur autorisation de ces derniers virer directement au Trésor public les sommes dues au titre de l'impôt sur le revenu. Ce système, que les services du **Minéfi** qualifient de « **paiement moderne** » dans la dernière page ligne 7 UL de la « Déclaration préremplie » n° 2042 DPR, ne devrait-il pas être revisité ? Nous n'avons trouvé aucun élément ni dans vos documents ni dans le débat initié à la fin de l'année 2006 montrant que cette piste éprouvée avait été suffisamment explorée. Nous considérons que ce prélèvement pouvait montrer la voie vers un prélèvement entre les mains d'un tiers détenteur dont c'est une des missions et qui jusqu'alors avait su s'adapter à la modernisation des services du **Minéfi**. De plus les relations entre le contribuable, son établissement bancaire et le Trésor public mettaient très clairement l'utilisateur au centre du système. Autre avantage et non des moindres, les relations entre les trois acteurs étaient fondées sur le respect de principes déontologiques incontournables. Nous rappelons les données officielles sur ce système pour montrer son succès mais également les marges de progrès encore possibles.

Contribuables ayant souscrit un contrat de prélèvement mensuel :

- 69% à l'impôt sur le revenu ;
- 37% pour la taxe d'habitation ;
- 31% pour la taxe foncière.

Nous reviendrons en conclusion sur ce point, en souhaitant que ce système réadapté, puisse être un autre élément du débat.

b) Quelle réforme ?

Vous placez votre démarche sous l'aspect contraint de la **seule modification de l'outil** de recouvrement de l'impôt sur le revenu. Vous notez dès lors, que vos propositions ne sont pas un moyen de réformer l'impôt. Nous en venons donc à nous interroger en introduction, sur l'utilité de modifier un outil historiquement et techniquement lié à la structure de l'IR. Nous rappelons que notre pays a mis en œuvre la « retenue à la source » entre 1938 et 1948 quand nous étions dotés d'un « **impôt** cédulaire sur les traitements et les salaires ». Plus près de nous, comme le rappelait fort justement le Conseil National des Impôts dans son dix-huitième rapport au Président de la République en juin 2000, alors que l'IR est un impôt global, la CSG et la CRDS sont de nature cédulaire, ont des taux proportionnels et ne sont pas affectées au budget de l'Etat.

c) Quels principes ?

Nous avons la faiblesse de penser qu'au-delà du caractère parfois alluvionnaire de notre législation fiscale, il existe une cohérence entre les principes et les outils de leur mise en œuvre. Pour nous, la volonté de réforme doit donc retrouver les fondamentaux qui présidèrent à la construction de notre système. C'est à la lumière du triptyque, progressivité, confidentialité et égalité qu'il convient d'envisager vos propositions. Nous n'oublierons pas non plus l'efficacité qui relie les moyens en personnel et en matériel, aux résultats attendus en simplification et lisibilité pour l'utilisateur.

3) Quelle simplification ?

Les modifications en cours des structures et du fonctionnement des administrations fiscales visent à mettre le contribuable au centre des préoccupations de l'administration. Ce même contribuable lorsqu'il consent à l'impôt souhaite subir le moins de sujétion possible tout en étant attaché au respect de cette part de vie privée qu'est le revenu. Pour le contribuable, la retenue à la source, c'est sans doute une meilleure adaptation dans le temps entre son revenu et le prélèvement; c'est aussi l'allègement des obligations déclaratives et la diminution du volume de renseignements à transmettre à l'administration fiscale.

a) Le renforcement du lien entre le revenu et la contribution :
C'est l'argument qui est le plus souvent présenté.

i) La RAS simplifie la tâche du contribuable, au niveau de sa trésorerie. Ainsi, les variations de revenu sont-elles immédiatement répercutées sur le prélèvement. Notons que dans le système actuel, le contribuable peut ajuster ses prélèvements. D'ailleurs vos propositions conduisent en plus de la RAS, à maintenir cette possibilité dans votre **2.2.2** dernier alinéa (nous présumons qu'il s'agit principalement de baisses...). Or les diminutions importantes du revenu pour des raisons que l'Unsa condamne et combat, ne sont malheureusement pas des exceptions.

Vous constatez ainsi que les outils existent actuellement puisqu'il sont d'ailleurs votre dernier argument dans la mise en œuvre du « taux moyen d'imposition ».

ii) Elle réalise la simultanéité absolue du prélèvement fiscal et de la distribution du revenu, ce qui est de nature à éviter les mauvaises surprises pour le contribuable et renforce la possibilité d'utiliser l'impôt sur le revenu comme outil de la politique économique conjoncturelle.

iii) Il nous paraît à ce niveau, nécessaire de vous mettre en garde face à l'introduction de ce nouvel élément dans le contrat de travail. Les discussions entre le salarié et l'employeur vont être rendues plus complexes. Actuellement, la différence entre salaire brut et net ne dépend que d'un prélèvement sur le seul niveau du revenu en discussion. Ce n'est pas toujours aisé. Après la RAS, il y aura un nouveau « net » dont le montant dépendra de personnes qui ne sont pas partie prenante au contrat de travail. C'est grandement fragiliser le salarié en indiquant à son employeur, futur ou actuel, le niveau de revenu dont il dispose. Il n'y a pas d'égalité à ce niveau. Par ailleurs, les organisations syndicales ou le représentant du salarié devront-elles aussi prendre en charge dans leur démarche revendicative, la situation familiale et patrimoniale ?

La RAS ne peut pas sous la forme où vous la retenez, s'accommoder de la notion de foyer fiscal.

b) La RAS maintient et alourdit les obligations déclaratives. Vos propositions maintiennent le système de déclaration pour les contribuables éligibles à la retenue. Cela semble logique dans un système déclaratif donc soumis au contrôle ultérieur. Cependant, les contribuables à l'extérieur du système et les cas particuliers sont soumis à des obligations complexes et évolutives selon leur situation. La gestion des contribuables défaillants va mêler sous le même regard soupçonneux, les contribuables et les tiers qui ne se conforment pas à l'hypothétique réforme du recouvrement avec l'usager dans une situation de fragilité économique ou sociale.

4) Le fonctionnement des services.

Votre démarche conduit à confier le **recouvrement aux services de la DGI** qui s'ajoutera aux habituelles missions d'assiette et de contrôle des obligations du contribuable. De plus, les obligations du payeur de la RAS conduiront à un double contrôle : validité et versement.

a) Le recouvrement : faut-il présumer que le **service compétent** sera le Service des impôts des entreprises (SIE). Cela va conduire à la création d'un **compte de tiers payant** à la mise en place d'un **service de relance des tiers payants défaillants**. La transmission des données s'effectuera sans doute par DADS-U en enrichissant celle-ci, c'est-à-dire en la complexifiant, et en alourdissant encore les problèmes de **gestion des anomalies**.

b) Il convient de connaître à ce stade quel service effectuera le **contrôle entre DADS-U et retenues effectuées** dans le compte de tiers payant. Des liaisons complexes et non prévues actuellement, devront être élaborées entre le SIE, l'inspection de contrôle et d'expertise (ICE), le service d'assiette le contribuable et le tiers déclarant.

Quel usager sera au centre ? D'ailleurs où situez vous le centre du système : bloc des professionnels ou bloc des particuliers ?

c) La déclaration préremplie (DPR) : l'intégration de la RAS **dans le processus DPR** avec conséquences pour la **chaîne prime pour l'emploi (PPE)** montre une augmentation de la complexité. La régularisation en glissement a certes le mérite d'une grande souplesse, mais présente un double inconvénient : complexité du dispositif et absence de lisibilité pour le contribuable.

d) La procédure d'assiette : elle pose les questions de la période du **traitement** des déclarations, de leur **validation** (cf. émission accélérée) et du **contrôle**.

Vos propositions ne s'accompagnent pas d'une **étude de la volumétrie** de la gestion des « cas particuliers ». Nous émettons donc les plus extrêmes réserves sur la faisabilité de cette gestion.

5) Les relations avec le tiers déclarant.

Bien que ce ne soit pas le mandat d'une organisation syndicale de salariés, l'Unsa ne peut pas imaginer que vos propositions seront sans incidence sur le **fonctionnement et la gestion des tiers** et notamment des entreprises.

La « retenue à la source » est une charge tant pour les entreprises que pour l'administration, elle prive le contribuable de l'avantage du secret par rapport à son employeur.

La RAS établit une discrimination entre salariés et non-salariés. Au sein des salariés, il y aura une différence de traitement selon la nature et la taille des entreprises.

La retenue à la source ne doit pas se limiter à la **modification d'un outil**. Elle s'inscrit d'abord dans la conception que les **citoyens** ont du **prélèvement fiscal**. Elle se place ensuite dans la notion du service qu'il convient de rendre à l'usager en ne mettant pas face à ce dernier des personnes privées qui s'investiraient de prérogatives de puissance publique.

Une simplification fondée sur nos principes est préalable.

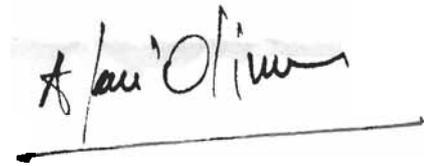
- L'individualisation de l'imposition est une piste à explorer, elle permet de garder aussi sereines que possible, les relations de travail au sein de la collectivité de travail sans interférer avec la sphère privée ou familiale.
- Le système des déductions sur le revenu imposable a montré ses limites tant au niveau de la lisibilité qu'à celui de la progressivité. C'est aussi le cas du quotient familial.

- La RAS pourrait également être le signal du remplacement de ces déductions par des abattements ou des réductions d'impôts en fonction des orientations économiques, budgétaires ou sociales souhaitées par la représentation nationale.
- Le prélèvement mensuel est une démarche à poursuivre en l'enrichissant sans doute de vos propositions sur le prélèvement moyen, pour le relier au revenu perçu en année courante plutôt qu'à l'impôt payé en année précédente.

Enfin, permettez aux citoyens que nous sommes de nous interroger sur le moment de cette annonce. Le précédent rapport de février 2002 se situait toutes choses égales, dans une période similaire. Rappelons les termes de la conclusion du rapport d'alors : « *Le débat sur la retenue à la source est ancien en France, et justifié notamment par la singularité de notre pays en la matière. Il a été le plus souvent mené sous l'angle de ses conséquences tant pour la politique fiscale que pour la rémunération des salariés. La décision relève à l'évidence du niveau politique après les prochaines élections présidentielle et législative* ».

Pour conclure, et eu égard au développement qui précède, vous comprendrez que l'UNSA soit réticente au prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source, tant que ne sera pas levé le préalable constitué par la simplification du système déclaratif de l'impôt sur le revenu.

Je vous prie de croire, Messieurs, à l'assurance de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alain Olive', written over a horizontal line.

Alain OLIVE

Retenue à la source :

Position de la *Confédération Française de l'Encadrement CGC*

Introduction - conclusion :

La généralisation de la retenue à la source aujourd'hui en vigueur pour la CSG/CRDS est-elle généralisable, est-elle souhaitable, et dans quelles conditions ?

L'Etat se pose légitimement cette question puisqu'il anticipe un accroissement des rentrées fiscales d'un peu plus de 2 %, soit un peu plus d'un milliard d'euros du seul fait de l'anticipation d'un an de l'assiette du calcul de l'impôt. Mais la CFE-CGC considère **qu'il est paradoxal que cette question soit (re)posée au moment précis ou la diminution de l'impôt est une ligne de force de l'action gouvernementale.**

Pour la CFE-CGC, cette interrogation ne saurait être le faux nez d'une dénaturation de l'impôt, par exemple par fusion avec la CSG/CRDS. En particulier, la **CFE-CGC tient fermement à la notion de foyer fiscal** qui joue un rôle sociétal essentiel par le mécanisme du quotient familial.

Pour la CFE-CGC, la retenue à la source ne présente en fait qu'un seul « avantage » indiscutable : celui d'anticiper la perception de l'impôt, donc de **l'augmenter** silencieusement de son glissement annuel. Tous les autres « avantages » ont de solides contreparties en inconvénients. Symétriquement, la retenue à la source présente aussi un inconvénient indiscutable : celui de **complexifier** la perception de l'impôt, donc d'en diminuer (encore) l'efficacité réelle globale, en introduisant un tiers dans la relation aujourd'hui bilatérale entre le contribuable et l'administration. Au plan macro-économique, dans le système français actuel, la retenue à la source est une erreur.

L'argument le plus fréquemment avancé en faveur de la retenue à la source pour le contribuable, ne pas différer le paiement de l'impôt, n'est un avantage que dans le cas de diminution du salaire. **Mais, en pratique, dans tous les autres cas, ou bien cet avantage n'existe pas**, par exemple s'il y a changement de la situation familiale, s'il y a diminution de revenus autres que le salaire... forcément objets de régularisation, **ou bien même c'est un inconvénient** par exemple pour les jeunes que l'on aide à démarrer dans la vie en différant la charge de l'impôt...

Enfin, la CFE-CGC **exclut fermement l'intégration de la prime pour l'emploi** au sein d'un dispositif mis en œuvre par l'employeur. La complexité, sans même parler de l'année de transition (!) mais surtout le mélange des genres ne sont pas acceptables.

Pour la CFE-CGC, la retenue à la source n'apporterait aujourd'hui aucun progrès effectif. D'évidence, la généralisation de la mensualisation serait une mesure beaucoup plus simple, en attendant de vraies simplifications sur l'établissement de l'impôt lui-même.

1 - Le champ des revenus concernés par la retenue à la source

Pour la CFE-CGC, il n'est pas question de déroger au principe de l'**égalité devant l'impôt** (déjà suffisamment mis à mal...). Ainsi, le champ des revenus concernés doit englober l'ensemble des revenus d'activité et de remplacement versés par des professionnels, personnes physiques ou morales, ainsi que les revenus d'activités indépendantes. Les revenus des professionnels indépendants, difficiles à appréhender, seraient remplacés par une estimation des bénéfices de l'année en cours, avec régularisation l'année suivante.

2 - Le taux de prélèvement à la source

L'utilisation d'un **barème spécifique** aurait l'inconvénient d'être très complexe pour l'employeur. Pire encore, le salarié devrait communiquer à l'employeur des informations confidentielles sur sa situation personnelle (le détail des revenus du foyer notamment) ce qui risquerait d'induire des tentations d'individualisation à outrance, ce dont nous ne sommes vraiment pas partisans. Selon la CFE-CGC, cette approche **est à écarter**.

L'utilisation du **taux moyen d'imposition** serait plus simple à mettre en œuvre et ne nécessiterait pas la transmission des données détaillées. Cette solution a la préférence de la CFE-CGC qui estime que :

- Transmettre, sous condition de toute confidentialité, le taux moyen d'imposition de l'année précédente relatif au foyer fiscal ne devrait pas engendrer trop de problèmes. Ce serait moins risqué que d'autres solutions. Il n'en reste pas moins que cette réforme, notamment sous les aspects de la circulation et de la communication des données fiscales personnelles, devra s'opérer avec les précautions nécessaires et, en premier lieu, avec la **contribution active de la CNIL**.
- Il est peu probable que les contribuables dont la situation personnelle change soient nombreux à demander un nouveau calcul de leur taux moyen d'imposition. Ce n'est pas au moment où l'on change de situation, voire de lieu de travail et/ou d'habitation qu'il est bien opportun d'ajouter aux démarches déjà suffisamment complexes pour tous les professionnels mobiles. La modernité, c'est aussi de faciliter les changements. La demande de modification du taux moyen en cours d'année ne doit pas être obligatoire quel que soit le sens de variation des revenus. Pour la CFE-CGC, **il faut exclure de pénaliser les contribuables à ce sujet**.

3 - Le recouvrement de la retenue à la source

La CFE-CGC ne souhaite pas que le taux utilisé et les montants prélevés mensuellement figurent sur le bulletin de salaire. Ce dernier est utilisé comme justificatif pour certaines opérations administratives et étendre son contenu peut s'avérer gênant dans certaines situations (divorce notamment).

En cas de prélèvement indu, il est suggéré une régularisation opérée par le payeur, c'est à dire l'employeur. Cette proposition soulève de multiples interrogations: s'agit il des seuls prélèvements excessifs du fait de l'employeur? Quid des prélèvements excessifs d'imposition en fait non due? L'administration aura-t-elle à rembourser directement le contribuable? Comment les relevés remis par l'employeur seront-ils régularisés en ce cas? Que se passera-t-il en cas de changement d'employeur? En cas de faillite de l'entreprise? Quelles seront les conséquences sur les litiges entre employeurs et salariés? Et en cas de litige entre le contribuable ou l'employeur et l'administration fiscale? On peut légitimement craindre des situations inextricables.

En cas de changement d'employeur, c'est un nouveau risque pour le salarié dans l'étape de fin de contrat: le salarié (c'est particulièrement vrai pour les cadres) aura une difficulté supplémentaire à obtenir son dû, surtout lorsque la poursuite de la carrière dans le même milieu professionnel exige de rester en bon terme avec son ancien employeur...

En ce qui concerne la justification des sommes prélevées, nous considérons que c'est celui qui prélève qui doit justifier: il appartient au payeur (employeur, caisse de retraite, ...) et non au salarié de justifier de ce qu'il a fait, prélevé puis réglé à l'administration.

4- La prime pour l'emploi

Pour la CFE-CGC, le versement de la PPE par l'entreprise en dénaturerait le sens. C'est un crédit d'impôt qui doit être traité comme tel. Il n'est donc pas question de l'assimiler à du salaire, ce qui ne manquerait pas de se passer si l'entreprise devait en devenir le payeur. Nous y sommes formellement opposés.

5 - L'année de transition

La CFE-CGC considère que la renonciation au recouvrement de l'année de transition serait d'évidence la solution la plus équitable, et la seule viable en pratique. Nous approuvons les propositions consistant à suivre l'évolution des revenus d'une année sur l'autre, avec leurs cas particuliers, visant à éviter les phénomènes d'optimisation fiscale. Il est à noter que ceci sera d'une complexité particulière, y compris pour les contribuables vis à vis desquels l'administration aura à montrer une mansuétude spécifique.

En ce qui concerne le traitement des changements de situation familiale intervenus en N-1, nous sommes favorables à la transposition pure et simple de cet avantage à l'année N. Nous plaidons également en faveur de la restitution des crédits d'impôt de l'année N-1 et du remboursement de l'excédent des réductions d'impôt qui n'aurait pas pu être imputées sur l'impôt sous réserve d'ajustements dans les modalités, liés à l'ampleur du coût budgétaire qui reste à être chiffré.

Remarques :

La retenue à la source nous paraît être un système qui, loin de simplifier le système existant, tend au contraire à le complexifier fortement. Cette complexification induit un risque d'incompréhension et donc de non acceptation, comme il en est des impôts territoriaux.

Par ailleurs, les salariés risquent fort d'avoir le sentiment de diminution de leur salaire, ce qui induirait probablement des revendications salariales, facteur d'inflation. A l'inverse, les employeurs seront tentés de tirer argument de leur connaissance des revenus des foyers fiscaux pour freiner les progressions individuelles.

Enfin, il nous semble que l'impôt perdrait en visibilité, contribuant, à l'instar des pratiques des tiers-payants des assurances maladies, certes appréciés, mais qui tendent à faire disparaître les comportements citoyens.

Paris, le 23 février 2007

Jean CONAN, Secrétaire National Economie
Christian RAMAJO, Délégué National Economie
Anne BERNARD, Chargée d'études Economie



Confédération Française de l'Encadrement – CGC
Jean CONAN Secrétaire National Pôle Economie
59 / 63 rue du rocher 75008 PARIS
Tél : 01 55 30 12 30 Fax : 01 55 30 13 96

LE TRÉSOR SYNDICALISTE

Organe du Syndicat National des Services du Trésor FORCE OUVRIÈRE

Prélèvement à la source

Y aura-t-il un véritable débat public ?

Le débat sur la retenue à la source de l'impôt sur le revenu a été lancé, il y a quelques semaines, par notre ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Même si Bercy estime actuellement que, grâce à l'informatique, les outils sont prêts (ce qui n'est pas démontré) et qu'il suffit de communiquer aux employeurs un taux moyen d'imposition pour mettre en place la retenue à la source, le Syndicat reste opposé à ce projet et considère que la question du prélèvement de l'impôt à la source est un débat de société bien plus qu'un simple changement de méthode de collecte fiscale.

M. Auvigne - Inspecteur Général des Finances, M. Viricelle - ancien Avocat Général à la Cour de Cassation, et M. Bébéar - Président du conseil de surveillance d'Axa - ont reçu mission « d'approfondir le débat public sur la retenue à la source ». Le Syndicat a fait connaître ses arguments,

En France, la retenue à la source a déjà été pratiquée.

Mise en place par le décret-loi du 10 novembre 1939 instituant l'impôt dit « cédulaire » sur les traitements et salaires, cet impôt proportionnel au taux de 15 %, perçu par un prélèvement mensuel

effectué par l'employeur, comprenait un abattement fixe pratiqué sur le revenu en fonction de la situation de famille. Ce système a perduré jusqu'en 1948.

C'est le passage de l'impôt proportionnel à l'impôt progressif « familiarisé » qui a provoqué l'abandon du système de la retenue à la source.

La mise en place, après la seconde guerre mondiale, du quotient familial, instauré par la loi du 31 décembre 1945 a remis en cause la pratique du prélèvement à la source. L'ancien système de réfaction en pourcentage selon le nombre des enfants a

ainsi été remplacé par un système fondé sur la division du revenu par un quotient familial et par l'application d'un barème dont l'architecture reste encore de nos jours inchangée.

La retenue à la source deviendra le moyen de remettre en cause le caractère progressif de l'impôt sur le revenu.

En l'état du dossier, le Syndicat est convaincu que la mise en place de la retenue à la source aura pour conséquence l'atténuation voire la suppression du caractère progressif de l'impôt sur le revenu, déjà largement remis en cause par les prélèvements pro-

portionnels au titre de la contribution sociale généralisée et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale et par la réduction du nombre de tranches du barème fiscal.

La fusion I.R./C.S.G. soulève d'autres questions.

La fusion I.R.-C.S.G. soulève un enjeu fondamental. La C.S.G. est un impôt affecté dans le sens où ces recettes financent pour l'essentiel une dépense

publique bien déterminée, à savoir l'assurance-maladie. La question de la fusion I.R.-C.S.G. vise donc les logiques de financement de l'État et de la Sécurité Sociale.

Le syndicat F.O.-TRÉSOR note :

➤ Que la C.S.G., la C.R.D.S. et le prélèvement social (les contributions sociales) sont des impôts **strictement** individuels et proportionnels précomptés, pour les salaires, par l'employeur en fonction du revenu perçu.

L'individualisation de l'impôt sur le revenu remet en cause, le quotient familial.

Pour F.O.-TRÉSOR, cette question importante doit être abordée tant dans son aspect juridique puisqu'il s'agit d'une évolution de la notion du foyer fiscal que dans son aspect pratique.

La retenue à la source privatise le recouvrement de l'impôt.

C'est privatiser le recouvrement de l'impôt que de confier le prélèvement fiscal à l'employeur qui taxera les revenus avant que le salarié ne les ait perçus.

Les retenues sur salaire viendront bien évidemment alimenter la trésorerie des entreprises pour être versées après coup au Trésor public. Comme pour la T.V.A., des difficultés de reversement ne manqueront pas d'apparaître et porteront sur des sommes pouvant atteindre des volumes financiers **considérables** :

La retenue à la source donne à l'employeur un moyen de **pression** supplémentaire.

Alors que le patronat ne cesse de dénoncer le poids des charges salariales, oubliant que la rémunération comprend aussi les cotisations sociales constitutives du salaire différé, est-il opportun de donner aux employeurs, en les transformant en collecteurs d'impôts, un moyen supplémentaire pour accentuer la pression qu'ils exercent déjà sur les salariés ou sur le gouvernement ?

La retenue à la source n'amène **pas** une simplification des formalités fiscales.

Le contribuable soumis aux retenues mensuelles sur sa paye devra continuer à remplir une déclaration annuelle intégrant les différentes sources de ses revenus et l'évolution de sa situation personnelle ou familiale.

La retenue à la source introduit une inégalité du citoyen devant **la** Loi.

L'article 13 de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen précise : « Pour l'**entretien** de la force publique et pour les dépenses d'administration une contribution commune est in-

➤ C'est d'ailleurs cette absence de prise en compte de la situation familiale qui avait conduit le Conseil Constitutionnel à invalider les abattements de C.S.G. sur les bas salaires et conduit le **gouvernement** de l'époque à créer la PPE.

F.O.-TRÉSOR soutient que toute réforme **fiscale** doit privilégier l'aspect progressif de l'impôt.

L'individualisation de l'impôt sur le revenu ne peut, selon le Syndicat, qu'impliquer une remise en cause du quotient familial et son remplacement éventuel par une réduction d'impôt forfaitaire, par enfant à charge, Elle nécessitera une réforme des allocations familiales.

9 Selon une **enquête** récente, menée par le MINE-FI, entre 13 et 19 milliards d'euros de T.V.A. échapperaient à l'État **français** au profit d'entreprises.

9 Qu'au-delà de **cette notion** de fraude, l'**augmentation** du nombre de redressements ou de liquidations judiciaires de sociétés en difficulté permet d'affirmer que cette privatisation de la collecte de l'**impôt** est dangereuse pour les finances publiques.

Par ailleurs, même si l'importance de cet élément dépend beaucoup des modalités retenues pour déterminer le montant du prélèvement à effectuer, la retenue à la source prive le contribuable de l'**avantage** de la confidentialité des données personnelles et fiscales vis-à-vis de son employeur.

Un mécanisme de régularisation devra intervenir, avec paiement direct d'un solde ou restitution d'un trop versé.

dispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés... ».

Alors que 80 % des revenus imposables sont assis sur les salaires, la mise en place de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu constituerait une

atteinte à un principe constitutionnel d'égalité du citoyen devant la loi puisque cette modalité de recouvrement excluait les travailleurs indépendants,

La pertinence des arguments utilisés par les partisans de la retenue à la source n'est pas démontrée.

1^{er} argument : La retenue à la source simplifie au maximum la tâche du contribuable. Elle est applicable à tous les salariés et retraités, quels que soient le niveau de leur revenu ou leur degré de familiarisation avec les moyens modernes de paiement ».

Cette simplicité, à l'image du dispositif allemand, reste à démontrer puisque dans ce pays, il est souvent nécessaire de recourir à un spécialiste fiscal privé pour remplir sa déclaration... Ce dispositif fait donc le bonheur des conseillers fiscaux qui se rémunèrent en pourcentage des sommes remboursées par l'État.

Quant aux reflets des revenus perçus, l'argument est faux : contrairement à de nombreux pays, le montant de l'impôt versé par chaque foyer fiscal français n'a, du fait du quotient familial, qu'un rapport très indirect avec le montant du salaire.

2^{ème} argument : Elle réalise la similitude absolue du prélèvement fiscal et de la distribution du revenu

La retenue à la source : **un** mise en œuvre laborieuse.

Sauf à imaginer que l'État abandonne une année d'impôt sur le revenu, ce que certaines déclarations récentes peuvent laisser supposer, le passage du système actuel de paiement spontané à celui de la retenue à la source sera plus complexe que les schémas envisagés par l'administration, notamment parce que les questions informatiques qui touchent la relation entre l'employeur, l'administration et le compte fiscal du contribuable sont loin d'être résolues.

La retenue à la source est une charge pour les entreprises.

Alors qu'il faudra conserver le système **administratif** actuel pour procéder aux déclarations et **régularisations** idoines, tous les employeurs seront **sollici-**

La question du coût de la collecte pour l'administration.

Cette question importante doit être abordée de manière objective et non à l'image des propos tenus par le Président de la République, le 10 avril 2004, indiquant : « la perception des impôts en France est quatre fois plus chère que dans les autres pays d'Europe » ou encore, à l'image du débat sur la redevance télévision, certains parlementaires indiquant : « la collecte de la redevance télévision coûte

professions libérales, agriculteurs, commerçants et employeurs qui acquitteraient l'impôt postérieurement.

de nature à éviter les mauvaises surprises et renforce la possibilité d'utiliser l'impôt sur le revenu comme outil de la politique économique conjoncturelle ».

Cet argument tombe également puisque l'administration fiscale devra communiquer à l'employeur un taux moyen d'imposition qui ne pourra être basé que sur la déclaration de l'année précédente ou, dit autrement sur les revenus de l'année n-2.

Quant à l'impact de la mesure sur la politique économique conjoncturelle, le Syndicat note que :

- En matière de prévisions budgétaires, le montant attendu au titre de l'impôt sur les sociétés ou de la T.V.A. est largement plus aléatoire que celui lié à l'I.R..

- Les foyers fiscaux qui connaissent de fortes variations de leurs revenus ne seront pas ceux nécessairement concernés par la retenue à la source.

➤ À ce titre, il existe une distinction importante entre la transmission de données chiffrées communiquées par l'employeur dans le cadre de la déclaration annuelle des salaires (D.A.D.S.) qui sert de support à la déclaration préremplie et la gestion des flux financiers qu'un employeur, quel qu'il soit, devra verser à l'administration fiscale pour le compte d'un tiers.

tés pour collecter l'impôt avec, pour eux, des coûts administratifs et informatiques non négligeables.

plus chère à la nation que ne lui rapporte le produit de l'impôt ».

➤ À ce dernier titre, le Syndicat est demandeur d'une analyse contradictoire des effets de cette réforme comparés aux prévisions de Bercy.

Les chiffres qui circulent actuellement dans la presse nationale indiquent que « la gestion de l'impôt sur le revenu a représenté 2,65 % des montants collectés ».

F.O.-TRÉSOR rappelle que :

➤ Ce pourcentage englobe l'ensemble des coûts d'assiette et de recouvrement, contrôle fiscal compris.

➤ Dans le système de la retenue à la source, les coûts d'assiette sont maintenus voire, en cas d'individualisation, amplifiés.

S'agissant du recouvrement, Ministère mentionne que le tout en rappelant la définition rapportant le coût complet de sur le revenu (254.34 millions (55 315 millions d'euros). Ce de personnel y compris une et une évaluation du coût de La question est donc bien de aujourd'hui, un taux recouvrement des impôts moyenne des grands pays envisagé n'est pas plus étant précisé que :

9 L'employeur n'effectuera contrepartie.

➤ Un réseau administratif de à l'encontre des particuliers

F.O.-TRÉSOR constate aujourd'hui que tout contribuable :

➤ Peut adhérer à la mensualisation ou au prélèvement à l'échéance de l'impôt sur le revenu.

➤ À la possibilité de moduler ses mensualités en fonction de l'évolution de sa situation fiscale.

➤ Peut obtenir un étalement du montant de son impôt en cas de modification de sa situation familiale,

Au premier janvier 2006, plus de 70 % des contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu ont opté pour ces modes de paiement.

une récente étude publiée par le taux d'intervention est de 0,46 % du taux d'intervention calculé en gestion du recouvrement de l'impôt d'euros) au produit fiscal coût inclut notamment les charges évaluation pour charges de pensions l'occupation des locaux domaniaux.

savoir si la France n'affiche pas, d'intervention en matière de directs qui la situe en deçà de la industrialisés ou si le système coûteux que le système actuel,

pas la retenue à la source sans

recouvrement devra être maintenu et des entreprises défailtantes.

Toutes ces raisons font que le Syndicat F.O.-TRÉSOR est fondamentalement opposé au système du prélèvement à la source.

Contribution de la CFDT reçue par la mission le 14 mars 2007

Impôts : faut-il instaurer la retenue à la source ?

Le prélèvement de l'impôt à la source est un sujet qui revient régulièrement dès qu'il est question de la fiscalité et de son éventuelle réforme. Ses partisans, qui se recrutent le plus souvent dans l'opposition parlementaire, qu'elle soit de « droite » ou de « gauche », évoquent l'exemple des pays européens où ce mode est en vigueur, et il est vrai que pour nombre de nos voisins la manière dont l'impôt est recouvré en France est souvent perçue comme une spécificité très hexagonale.

Une telle modification du système de perception concernerait directement trois acteurs : l'assujetti, l'entreprise et l'État.

Pour les personnes, l'argument le plus souvent avancé est que le salarié percevrait un revenu net non seulement de charges sociales, mais également d'IR. Il saurait donc immédiatement de quel revenu réel il dispose. Ce qui peut paraître séduisant, mais oublie que la population des salariés – même élargie aux retraités et aux chômeurs, dont les revenus ont un lien direct avec le salariat – n'est pas la seule soumise à la déclaration d'impôt : ils représentent environ 85 % des foyers fiscaux. La retenue à la source devient plus complexe pour les artisans, les commerçants, les professions libérales ou les agriculteurs. Il convient également de garder à l'esprit qu'une petite moitié des foyers n'est pas imposable, faute de revenus suffisants. *In fine*, une telle réforme ne concernerait donc réellement qu'une fraction relativement limitée de la population. Ce qui peut expliquer qu'on ne constate pas une très forte demande en ce sens (ajoutons une autre considération, moins avouable : le sentiment répandu chez les contribuables, même si très illusoire, qu'on peut sinon frauder, au moins essayer de tricher un peu avec le fisc dans un système déclaratif).

D'autre part, le calcul de l'IR et donc du taux d'imposition, tel qu'il existe aujourd'hui, prend en compte de multiples paramètres : quotients conjugal et familial, abattements, réductions, pensions alimentaires et autres dividendes ou plus-values de cession. De surcroît, les situations du foyer fiscal peuvent évoluer en termes de revenu global et de situation familiale en cours d'année. Il faudrait donc appliquer des correctifs s'appliquant dans l'année N+1 pour tenir compte de la situation réelle des imposés au regard de ces différents critères. Ces corrections intervenant alors que le contribuable connaîtrait déjà un prélèvement à la source pendant cette même année, il n'est pas sûr que la simplification mise en avant et attendue par la personne concernée soit très évidente.

Enfin, une telle réforme paraît difficilement conciliable avec le maintien du concept de « *foyer fiscal* » au sens français du terme. Certes, le MINEFI veut écarter l'idée que son instauration puisse servir de prétexte « *allant dans le sens de l'individualisation de l'impôt, comme cela se pratique dans la plupart des pays de l'UE* ». Mais on peut à juste titre se demander si cette « *individualisation* » – adoptée dans les pays concernés – n'est justement pas consubstantielle du prélèvement à la source et de son efficacité. Ce serait alors un choix, respectable au demeurant, qu'il faudrait faire en pleine responsabilité.

Ajoutons deux remarques. La première tient à un risque de confusion entre l'IR et les autres prélèvements, un salarié ayant logiquement tendance à ne s'attacher qu'au « net à payer » de sa fiche de paye. D'éventuelles variations de l'impôt influant sur le salaire net à toucher pourraient ainsi être confondues avec une augmentation ou une diminution de ce salaire. La seconde met en jeu la confidentialité de ses revenus globaux à laquelle un salarié peut légitimement prétendre dans son rapport à l'entreprise. En effet, ce serait à lui de leur transmettre le taux moyen d'imposition à appliquer aux revenus concernés. Un fort taux, dû

par exemple à d'autres sources de revenus ou à ceux d'un conjoint, pourrait conduire l'employeur à estimer irrecevable une demande d'augmentation. Ces deux facteurs peuvent venir parasiter des négociations salariales.

Pour l'entreprise, la gestion des salaires avec retenue à la source se trouverait incontestablement alourdie. Cela n'est effectivement envisageable que si l'entreprise obtient du salarié son taux d'imposition de l'année précédente. Et elle devrait avoir connaissance des éventuelles modifications de la situation personnelle et familiale de la personne concernée. Les promoteurs de cette réforme entendent compenser cette charge supplémentaire pour l'entreprise en introduisant un décalage entre la perception de l'IR sur chaque salaire et son reversement à l'État. Mais on peut douter que cela suffise à **couvrir** l'alourdissement de gestion, notamment pour les petites entreprises, et son évaluation par les services de l'État reste indispensable. En outre, en cas de difficultés rencontrées par une entreprise, il existe un risque de voir les sommes ainsi collectées utilisées comme trésorerie (n'oublions pas que les premières dettes accumulées par les entreprises qui ne parviennent pas à faire face à leurs échéances sont le plus souvent dues à l'Urssaf).

Pour l'État, le principal argument avancé en faveur de cette réforme concerne les gains de productivité et d'efficacité attendus. Sa mise en place chez nos voisins européens qui ont opté pour la retenue à la source s'est effectivement accompagnée d'une réduction des effectifs dans les services chargés de calculer et de recouvrer l'impôt. Il est clair que sans réforme de l'IR lui-même, la Direction générale des impôts (chargée de l'établir) ne pourra guère améliorer sa productivité, puisque le traitement de chaque contribuable devrait prendre en compte les mêmes critères spécifiques qu'aujourd'hui. Pour ce qui concerne la Direction générale de la comptabilité publique (en charge du recouvrement), l'incidence d'une réforme est moins évidente : les prélèvements automatiques mensualisés et les paiements par TIP ont déjà considérablement amélioré son efficacité. En revanche, le nouveau mode préconisé de prélèvement devrait nécessiter un renforcement des contrôles : quel que soit l'organisme chargé de collecter les perceptions (l'Urssaf est parfois évoquée), toute introduction d'un intermédiaire est susceptible de générer des erreurs, voire de se révéler plus vulnérable aux tentatives de fraude. Et il resterait encore à résoudre le problème de la cessation d'activité des entreprises et des pertes de recettes que cela pourrait occasionner pour l'État.

D'autres pistes ? Faire coïncider perception du revenu et paiement de l'impôt plaide assurément en faveur de la retenue à la source, puisqu'elle permet d'adapter le montant de l'impôt aux ressources du contribuable « en temps réel ». Ce qui peut éviter à ce dernier de devoir acquitter une contribution assise sur des revenus qui ne correspondent plus à sa situation, par exemple quand il se retrouve au chômage ou prend sa retraite. Son instauration supposerait de lever un premier obstacle : sauf à soumettre le contribuable à une double imposition (celle qu'il paie au titre de ses revenus de l'année N-1 et celle qu'il paierait à la source pour l'année N), l'État devra renoncer à percevoir l'impôt sur l'année N-1. Ce qui ne pose guère de problème, puisque n'entraînant pas de rupture de recettes. Cela dit, si on admet le principe qu'une année soit « blanchie », il n'est pas obligatoire de relier cette opération au prélèvement à la source : on pourrait très bien considérer les paiements, mensualisés ou par tiers, acquittés sur les revenus de l'année N-1 comme des avances sur les impôts de l'année N, une régularisation intervenant l'année N+1, comme ce serait le cas pour la retenue à la source. Cela constituerait une forte incitation à la généralisation du prélèvement automatique mensualisé, et pourrait permettre à terme de le rendre obligatoire. Ce système est maintenant bien rodé et a fait la preuve de sa souplesse, puisqu'il est d'ores et déjà possible de moduler les versements en fonction des évolutions de

la situation des contribuables. Il présente en outre l'avantage d'éviter l'intervention d'un intermédiaire dans la perception de l'impôt, intervention dont on a vu qu'elle n'était pas sans inconvénients, en termes de gestion et de contrôle, pour les entreprises, les organismes prestataires et l'État.

Retenue à la source de l'impôt sur le revenu : position de l'association Contribuables Associés

Notre association n'est pas favorable à la retenue à la source de l'impôt sur le revenu pour les raisons suivantes :

- l'impôt ne doit pas être « indolore », mais bien connu, et versé consciemment, par le contribuable.
- la mesure serait discriminatoire, puisque limitée aux salaires.
- les entreprises, et en particulier les **PME**, auront une charge de travail accrue, diminuant leurs résultats, et nocive pour l'emploi.
- la réduction du travail de l'administration fiscale ne se traduira pas par des réductions d'effectifs, déjà refusées par les syndicats.
- pour appliquer à leurs salariés un taux de prélèvement (même défini et fourni par l'administration), les employeurs devront être indirectement informés des revenus non salariaux ou des dépenses personnelles (pensions alimentaires par exemple) de leurs salariés, qu'ils n'ont pas à connaître.
- la répartition mensuelle de la charge de l'impôt peut actuellement être réalisée par le prélèvement mensuel. Celui-ci pourrait être encouragé, pour les contribuables qui le souhaitent, par exemple comme l'est la déclaration par internet.
- « l'année blanche », dont les revenus ne seraient pas soumis à l'impôt (par exemple l'année 2007, si la retenue est faite à partir du 1/1/2008, alors que les impôts versés en 2007 l'auront été sur les revenus de **2006**), sera cause de perturbations et d'évasion fiscale, les revenus de cette année blanche étant gonflés au détriment de ceux de l'année suivante.

***Prélèvement à la source:
Savoir se poser les bonnes questions***

Fidèle à un syndicalisme de construction sociale s'efforçant de réconcilier nécessaires réformes et défense scrupuleuse des droits des salariés, la CFTC ne voit pas dans les actuels projets visant à mettre en œuvre un système de retenue à la source un objet de *casus belli*. Elle reconnaît volontiers que l'instauration de ce nouveau mode de recouvrement permettrait à notre pays de faire un grand pas en avant en direction d'une modernisation réelle de notre système fiscal.

Cette prise de position sans équivoque ne doit cependant pas être interprétée comme un aval donné par avance à toutes les dérives-et l'on sait elles risquent d'être nombreuses - qui pourraient venir entacher cette véritable « révolution culturelle ». La problématique- récurrente- de la retenue à la source est trop sérieuse pour qu'elle puisse être traitée sous un angle purement technique, hors de toute interrogation approfondie sur les finalités, tant éthiques que sociales, qu'elle doit poursuivre.

➤ Un choix de société à bien maîtriser

C'est la raison pour laquelle la CFTC demande instamment à ce que la future réforme ne soit pas portée sur les fonts baptismaux de façon unilatérale, au mépris d'un dialogue sans concession avec les partenaires sociaux et d'une expérimentation préalable conduite avec rigueur. En ce domaine comme en tant d'autres, il convient, afin de « légitimer » les indispensables ruptures, de faire le choix d'un partenariat social de qualité, ouvert à tous les possibles, plutôt que de s'enfermer dans une démarche technocratique... tout juste bonne à pérenniser cette « guerre civile froide à la française » dont souffre tant notre nation.

Le grand et indispensable débat que nous appelons de tous nos vœux a pour objectif de cadrer une réforme dont les tenants et les aboutissants restent encore, à l'heure qu'il est, empreints d'une particulière obscurité. Ce cadrage collectif doit en effet éviter que le passage à ce nouveau mode de recouvrement des impôts ne soit pas l'occasion pour certains de déconstruire subtilement, sans le dire clairement, ce qui constitue, depuis des décennies, l'ossature traditionnelle du système fiscal à la française.

Nul ne comprendrait, par exemple, que ce changement de cap historique s'accompagnât d'une remise en cause de ce l'on appelle, depuis le tournant de 1945, le quotient familial. Sur ce point précis, l'inquiétude est d'autant plus de mise que l'on se souvient que c'est très précisément l'application de la loi du 31 décembre 1945 instaurant le quotient familial... qui a porté le coup de grâce à la pratique de la retenue à la source alors en place.

De même, la CFTC fera preuve d'une vigilance de tous les instants face à tous ceux qui, au nom de la simplification de notre système fiscal, chercheraient à en éroder la philosophie de la progressivité. Il ne saurait, à l'évidence, être question de soutenir des transformations de type libéral ayant pour but-avoué ou pas- de nous faire basculer dans un univers fiscal uniquement favorable aux plus riches, tournant le dos à toute volonté de prendre en compte la capacité contributive réelle des citoyens. Plus que jamais, la justice fiscale- déjà bien mise à mal 'depuis 20 ans, par la réduction drastique du nombre de tranches de l'impôt sur le revenu- suppose que l'on refuse de s'engager plus avant sur la voie d'une sorte de « *proportionnalisation* » rampante.

En ce qui concerne le nouveau et crucial rôle que les entreprises seraient amenées à jouer, la CFTC croit bon de mettre en garde contre les dérives majeures risquant, si les règles du jeu ne sont pas clairement établies, d'en découler quasi inéluctablement. Venant s'ajouter aux prélèvements sociaux et à la TVA, les retenues sur salaires opérées dans le cadre du prélèvement à la source viendraient alimenter la trésorerie des entreprises et ne seraient pas, à l'évidence, versées en temps réel au Trésor public, mais avec un certain décalage.

Sans mettre pour autant en accusation les employeurs, on peut craindre que certains d'entre eux ne se servent de cette nouvelle manne pour exercer une forme rampante de chantage à l'égard d'un Etat s'étant délesté d'une de ses missions régaliennes classiques. En allant même plus loin, il n'est pas interdit de penser que des difficultés de recouvrement puissent concerner des sommes importantes et priver, pendant un certain laps de temps, les Pouvoirs publics des rentrées financières nécessaires à leur fonctionnement le plus quotidien.

Enfin, la CFTC ne peut manquer de s'interroger sur les nouvelles inégalités devant la loi qui pourraient résulter d'une approche mal maîtrisée du concept-positif à bien des égards- de retenue à la source. Cette nouvelle modalité de recouvrement, quoi que l'on puisse en dire, a toutes les chances de ne concerner que les seuls salariés et retraités, les non-salariés restant soumis à des techniques de paiement différés... moins aisément contrôlables. La notion d'égalité devant l'impôt- une notion constitutive de notre pacte républicain depuis la fameuse déclaration des droits de l'homme de 1789 - serait sans doute, de ce fait, sérieusement chahutée, pour ne pas dire plus.

Nos réf. : JFR/PL/BB



Puteaux, le 13 février 2007

CGPME

Le Président

Monsieur François AUVIGNE

*Mission de réflexion sur la
Retenue à la source*

Inspection Générale des Finances
139, rue de Bercy
75572 PARIS Cedex 12

Monsieur,

Dans le cadre des travaux de la Mission de réflexion sur la retenue à la source, vous avez bien voulu consulter la CGPME et je vous en remercie.

La Confédération demeure en effet attentive à ce que les évolutions en matière fiscale ne constituent pas une contrainte supplémentaire pour nos PME. Il apparaît ainsi délicat et prématuré de mettre en œuvre un tel dispositif sans réforme globale de l'impôt sur le revenu.

Afin de développer ces observations et comme nous en étions convenus, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les réflexions de la CGPME ainsi que la contribution adressée à la Commission des Finances dans le cadre d'une précédente audition.

Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Très Cordialement,

Jean-François ROUBAUD



AUDITION RETENUE A LA SOURCE

8 février 2007

1. Eléments initiaux

La présente note porte sur certains points déjà abordés lors de l'audition de la Commission des Finances de l'Assemblée.

Les quatre points visés dans le document de travail seront donc évoqués ci-après mais devront être resitués dans un environnement plus global.

2. Sujets abordés

2.1. Champ des revenus concernés

2.1.1. Revenus déjà visés

A ce jour, la retenue à la source vise principalement les revenus de capitaux mobiliers qui font l'objet d'un prélèvement par l'intermédiaire d'un tiers payeur.

2.1.2. Extension de la retenue à la source

A titre principal, trois catégories de revenus seraient visées : les traitements et salaires, (19 millions de foyer), les pensions et retraites (9 millions), les BIC et les BNC (685.000 et 360.000 foyers).

Le nombre de foyers fiscaux en France est d'environ 31 millions.

Si dans son principe l'application de la retenue à la source aux traitements et salaires et aux pensions et retraites est relativement aisée, elle relèverait d'une grande complexité pour les BIC et les BNC.

En effet, une évaluation serait dans un premier temps nécessaire avec une régularisation en fin d'année.

Ceci constituerait un grand retour en arrière et nous ramènerait aux régimes fiscaux du forfait et de l'évaluation administrative.

Pour la PPE, il s'agit d'un autre débat et d'une politique étatique de revenu minimal et non de revenu d'incitation à la reprise progressive d'un emploi.

2.2. Taux de prélèvement à la source

Le débat est ici dual et relève du choix entre la méthode du taux global ou la méthode du taux conjugalisé.

2.2.1. Méthode du taux global

Le principe est simple. L'administration fiscale communique un taux moyen à l'employeur ou à un autre tiers débiteur qui assurera le prélèvement et reversera les sommes à l'Etat.

C'est la méthode la plus simple mais qui nécessite bien sûr une régularisation déclarative sur l'année N + 1.

2.2.2. Méthode du taux conjugalisé

En France le régime déclaratif retenu est le foyer fiscal.

Deux quotients trouvent alors matière à s'appliquer : le quotient conjugal (mariage, PACS, etc...) et le quotient familial (politique de la famille décidée par l'Etat).

⇒ La méthode du taux conjugalisé revient à appliquer différemment à chaque salaire un taux déjà corrigé par la prise en compte de ces deux quotients.

Une telle méthode, outre sa complexité, aura pour effet de créer une disparité salariale entre les salariés même si celle-ci n'est qu'artificielle dans son principe.

2.3. Confidentialité des données personnelles

Il s'agit certainement là du sujet le plus sensible.

L'employeur, s'il est amené à assurer le rôle du tiers débiteur, ce qui reste néanmoins à débattre, devra se voir communiquer des données confidentielles sur le salaire.

Il en serait ainsi de la situation familiale, du caractère imposable ou non imposable du foyer fiscal, du taux moyen d'imposition du dit foyer.

Dans un pays comme la France, une telle situation est très difficilement envisageable compte tenu du rapport individuel à l'impôt et la protection de la vie privée mais aussi de l'implication conflictuelle dans le rapport employeur salarié.

2.4. Les adaptations nécessaires pour les employeurs

A titre liminaire, on ne peut évoquer l'employeur comme seul tiers débiteur.

Un tel postulat n'est pas admissible et toutes les pistes doivent être abordées à commencer par celle du « *statu quo* ».

On peut aussi envisager que la banque soit le tiers payeur.

En tout état de cause le coût sera certain pour l'employeur et la compensation illusoire puisque le coût relève de la charge constatée.

Il en serait différemment d'une charge calculée (provision) ou d'un crédit d'impôt.

En l'état actuel l'employeur n'a rien à gagner sinon de subir de nouvelles contraintes d'une telle évolution.

Il est d'ailleurs paradoxal que la Commission européenne affiche un objectif de réduction de 25% des coûts administratifs des sociétés européennes (communication (2007)23) alors que le dispositif de retenue à la source serait mis en place en France.

Conclusion

- Tout d'abord, il n'est pas souhaitable d'orienter les conclusions du débat alors que tous les aspects du problème ne sont pas analysés.

Ainsi, seul l'employeur est visé alors que d'autres hypothèses sont envisageables.

- Ensuite, se pose la question d'une retenue à la source comme finalité ou en tant qu'outil.

Il convient à cet effet d'appréhender la retenue à la source comme un outil de réforme fiscale.

La finalité en serait la fusion IR/CSG ce qui est au moins une approche plus lucide.

- Enfin, l'usage de termes de droit comparé est inopérant si on n'envisage pas notre pays comme une entité chargée d'histoire et à la tradition interventionniste forte.

En effet, la France s'est engagée dans une logique propre à la vision politique et sociétale d'une époque donnée.

Le foyer fiscal et la politique familiale en sont la traduction.

La mise en œuvre d'une vraie retenue à la source doit intégrer la suppression de l'ensemble des abattements, réduction d'impôts et le principe du quotient afin de ne retenir que la simple idée du prélèvement anticipé sur les revenus déclarés.

Pour l'ensemble de ces raisons, la Confédération demeure, en l'état actuel des choses, opposée à l'instauration d'une retenue à la source gérée par l'employeur.



Le Président

Monsieur Claude BÉBÉAR
Président du Conseil de Surveillance
du Groupe AXA
25 avenue Matignon
75008 PARIS

Paris, le 12 mars 2007

Monsieur le Président,

J'ai été honoré et heureux de vous recevoir à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris. Cette entrevue a été l'occasion de débattre avec vous et d'exprimer un premier point de vue des entreprises de notre circonscription sur le projet de retenue à la source de l'impôt sur le revenu. Dans le prolongement de ces fructueux échanges, nous vous joignons, à la présente, une note détaillant nos observations.

Nous vous renouvelons tout l'intérêt de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris à intervenir sur ce sujet et attendons de recevoir votre rapport auquel nous ne manquerons pas de réagir.

Au total, notre Compagnie s'interroge sur les objectifs poursuivis et soulève des difficultés de mise en œuvre. J'ajouterais qu'une étude d'impact devrait être un préalable à toute décision.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Pierre Simon



**Chambre de commerce
et d'industrie de Paris**

**RETENUE A LA SOURCE :
LES PREMIERES OBSERVATIONS DE LA CCIP**

Le Ministre de l'Economie et des Finances Thierry Breton a proposé la mise en place dès le **1^{er} janvier 2009** d'un nouveau mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu : la retenue à la source. Un rapport rédigé par les **services** de Bercy, intitulé ((Modalités d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France » présente les principaux éléments de discussion. En parallèle, le Ministre a nommé une commission composée d'experts chargée d'étudier la mise en place de la retenue à la source d'impôt sur le revenu. La mise en œuvre de ce système ne pouvant se faire sans le concours et la consultation des entreprises, principaux « payeurs » de revenus, la CCIP prend position sur ce sujet et formule quelques observations.

1 - Sur l'approche pédagogique

Avant de proposer un nouveau mode de prélèvement de l'impôt à la source, il est nécessaire d'expliquer la démarche qui a motivé cette réflexion et de faire savoir l'**objectif** recherché par Bercy (amélioration des rentrées budgétaires ? réduction des agents des impôts ?).

Au-delà des arguments de modernité et de simplification invoqués pour promouvoir la retenue à la source, le rapport de Bercy n'affiche pas l'**objectif** poursuivi. Or pour une meilleure lecture et compréhension de ce nouveau mode de prélèvement, nous pensons **qu'il est important que le rapport affiche clairement l'objectif recherché par la mise en œuvre de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu.**

2- Sur la méthode de calcul de la retenue a la source

La méthode proposée est de prélever l'impôt sur le revenu sur la paie du salarié en appliquant un **taux moyen d'imposition** au salaire (il s'agirait du taux moyen d'imposition du foyer l'**année** précédente, indiqué sur les avis d'imposition). Mais cette méthode soulèverait selon nous quelques difficultés.

Si cette méthode devait être utilisée, cela pourrait signifier qu'un même taux moyen d'imposition s'appliquerait à tous les membres d'un même foyer, même si ceux-ci ont des revenus très différents. Le risque serait que le membre du foyer qui perçoit des revenus plus faibles que son conjoint serait prélevé d'un impôt à la source qui amputerait une partie importante de son salaire (mais qui correspondrait au niveau global d'imposition du foyer).

L'autre inconvénient de cette méthode est le mode de détermination du taux moyen d'imposition qui n'éviterait pas le décalage dans le temps et serait basé sur des revenus de source non récurrente ou fluctuante (gains de cession de valeurs mobilières, revenus fonciers). Certes, la retenue à la source serait calculée sur une assiette actuelle (le salaire perçu en temps réel en N) mais selon un taux qui reposerait sur des données de l'année N-2 ou N-1, en cas de demande de modulation du taux en cours d'année. De plus, le taux moyen d'imposition serait déterminé d'après des revenus soumis au barème progressif et aux taux proportionnel. Or la prise en compte des plus-values pourrait déformer le taux moyen applicable aux revenus salariaux.

Pour parer à ces difficultés, notre Compagnie consulaire proposerait d'appliquer au salaire, un taux moyen d'imposition uniquement calculé sur les salaires. Les revenus au taux proportionnel (gains de cession) ou de source fluctuante (revenus fonciers, revenus de capitaux mobiliers) seraient exclus du calcul de façon à « coller » le plus possible le taux moyen aux revenus salariaux et le rendre ainsi plus juste et lisible.

Mais selon nous, ce que révèle cette réflexion autour de la mise en place d'une retenue à la source est que sa faisabilité se heurte au principe de base du système fiscal français actuel qui repose sur l'imposition du foyer fiscal.

3 - Sur les problèmes de confidentialité

Nous pensons que dans les petites entreprises davantage que dans les grandes, la retenue à la source pourrait altérer la relation employeur-salarié en raison de la transmission du taux d'imposition par le salarié à son employeur.

L'un des obstacles psychologiques majeurs étant qu'à travers le taux d'imposition transmis par le salarié, l'employeur serait informé du niveau global des revenus du conjoint de son salarié et des autres revenus. Et nous le savons, cette **nouvelle** règle qui est contraire aux pratiques françaises serait un des aspects délicats à gérer dans la mise en place de la retenue à la source.

4 - Sur le facteur de simplification de la retenue à la source

Nous pensons qu'en pratique, il n'est pas certain que la retenue à la source simplifierait la collecte de l'impôt. Les revenus autres que ceux tirés de l'activité et les nombreuses réductions d'impôt ne dispenseraient pas le contribuable de faire une déclaration annuelle. Les importantes régularisations en fin d'année mettraient à contribution les services de l'administration fiscale qui auront à communiquer avec les employeurs mais aussi les contribuables salariés pour gérer le différentiel d'impôt négatif ou positif généré selon leurs situations particulières.

Dans une démarche de mise en place étape par étape qui permettrait de préparer les contribuables à la retenue à la source, nous proposerions d'instaurer la mensualisation obligatoire.

Une généralisation du prélèvement mensuel rendu obligatoire mais assorti de la possibilité de prendre en compte les variations de revenus en cours d'année et accompagné de la poursuite des efforts de simplification (déclaration par **internet** notamment) suffirait à arriver à un résultat comparable (sauf sur le décalage d'un an), sans impliquer de tiers payant autre que le contribuable, teneur du compte dans la procédure.

Le prélèvement mensuel **d'impôt** pourrait être déterminé en utilisant le taux moyen calculé uniquement sur les salaires et appliqué aux seuls salaires (cf. notre proposition précédente)

5 - Sur le coût de gestion des adaptations nécessaires pour les employeurs

La mise en place du prélèvement individuel de l'impôt par l'employeur obligerait les entreprises à adapter leurs logiciels de paie en amont et à remplir une déclaration supplémentaire en aval sans compter le **surcroît** de gestion de dossiers (traitement des données, saisie, suivi, etc.). Que la mise aux normes informatiques se fasse dans les grandes entreprises dotées d'un **SIRH** ou dans les petites entreprises qui gèrent elles-mêmes leurs paies ou externalisent la gestion de leur paie, la prise en charge de la collecte de l'impôt engendrerait inévitablement un coût supplémentaire important pour les entreprises.

En contrepartie des tâches nouvelles de prélèvement, un avantage de trésorerie sous la forme d'un délai pour le versement des prélèvements mensuels serait envisagé selon la taille des entreprises. Mais nous doutons que cet avantage de trésorerie compense suffisamment ces nouvelles tâches.

Notre Compagnie consulaire insiste sur la nécessité de compenser financièrement les entreprises, sans distinction de taille, pour éviter de les pénaliser dans la prise en charge de la collecte de l'impôt des salariés.

De manière générale, d'autres incertitudes demeurent:

- Tant que le taux réel d'imposition ne serait pas connu (cas des primo déclarants ou d'un contribuable qui s'installe en France), un taux forfaitaire de 15% serait appliqué. Ce taux moyen d'imposition nous paraît excessivement élevé.
- Pour éviter des effets d'aubaine dans la situation de primo déclarants ou de contribuables défaillants dont l'impôt prélevé à la source serait insuffisant ou inexistant, un intérêt de retard serait appliqué. A l'inverse, en cas d'impôt trop versé, l'administration envisagerait-elle de verser des intérêts moratoires aux contribuables pour les dédommager ?
- L'année de transition et la prime pour l'emploi soulèveraient de grosses difficultés techniques et les solutions avancées dans le projet de rapport n'apportent pas de réponses satisfaisantes.

Nous ne serions pas opposés au projet de prélèvement de l'impôt sur le revenu sur les salaires, une telle réforme n'étant pas contestable sur le fond. Mais, dans l'état actuel du système fiscal qui est conçu sur l'imposition commune du foyer, la retenue à la source telle que proposée par Bercy nous semble difficilement réalisable. Elle ne pourrait être mise en œuvre, selon nous, que si elle était envisagée étape par étape de façon à préparer les employeurs et leurs salariés à ce nouveau mode de collecte. Une fois les étapes franchies (impôt prélevé sur les salaires en application d'un taux moyen d'imposition calculé sur les seuls salaires et prélèvement mensuel rendu obligatoire) et avant de basculer vers un système complet de retenue à la source, il serait nécessaire de réaliser une étude d'impact.

Monsieur François AUVIGNE
Inspecteur général des finances
Monsieur Maxime BAFFERT
Inspecteur des finances
INSPECTION GENERALE DES FINANCES
Ministère de l'Economie et des Finances
TELEDOC 335
139, rue de Bercy
75572 PARIS CEDEX 12

Paris, le 28 février 2007

Messieurs les Inspecteurs des Finances,

Je tiens tout d'abord à vous remercier d'avoir voulu recueillir l'avis de notre organisation dans le cadre de la mission qui vous est confiée par MM. BRETON et COPE sur la perspective de mise en place d'un prélèvement de l'impôt sur le revenu (IR) par voie de retenue à la source. Représentant quelque 600 000 professionnels libéraux, dont une majorité d'employeurs qui seraient appelés à jouer un rôle central dans une telle éventualité, nous souhaitons en effet être associés le plus étroitement possible à vos réflexions.

Comme nous vous l'avons indiqué lors de notre rencontre, l'instauration d'un prélèvement à la source de l'IR dû par les contribuables assujettis aux Bénéfices Non Commerciaux (BNC) se heurterait à nos yeux à de réelles difficultés pratiques. En tout cas pour certaines professions, la détermination du « bénéfice estimé de l'année en cours », seule assiette envisageable pour une éventuelle retenue à la source sur les revenus des professions indépendantes, comporte un grand risque d'approximation.

Néanmoins, vous l'avez constaté, sur un plan plus général notre approche du problème reste très constructive. Il nous semble a priori hautement souhaitable de réduire le décalage existant entre la perception des revenus et la perception de l'impôt correspondant. Cependant, cela ne suppose-t-il pas, au préalable, de réformer l'impôt lui-même ? Force est en effet d'observer que les différents pays ayant adopté le prélèvement à la source disposent tous d'un système d'imposition des revenus plus simple que le nôtre.

Dans cette optique de simplification de l'IR de nature à faciliter la mise en place de la retenue à la source, une piste mériterait sans doute d'être explorée : le remplacement progressif des multiples mécanismes fiscaux d'aides aux familles et d'orientation des dépenses des ménages (quotient familial, réduction d'impôt pour emploi de personnel de maison. . .) par un système de subventions directes, imposables ou non.

.../...

.../...

Nous pensons également que la réflexion en la matière ne peut faire l'impasse sur certains aspects psychologiques. Entraînant une baisse du « salaire net », la mise en place de la retenue à la source ne risque-t-elle pas de générer un sentiment d'appauvrissement chez les salariés avec toutes les conséquences sociales et économiques que cela comporte ?

Très attentif aux conclusions que vous serez amené à présenter dans les prochaines semaines, et conservant le meilleur souvenir de nos échanges, je vous prie d'agréer, Messieurs les Inspecteurs des Finances, l'expression de mon entière considération.

~~Alain~~ VACONSIN
ent





**MODALITES D'UN PRELEVEMENT A LA SOURCE
DE L'IMPOT SUR LE REVENU EN FRANCE**

**Premières observations de l'UPA
sur le document de travail du 19 janvier 2007 transmis
par la mission**

INTRODUCTION

La retenue à la source de l'impôt sur le revenu consisterait à faire prélever par un tiers payeur, au fil des versements effectués à la personne concernée, l'impôt dû au titre de ces mêmes revenus. La retenue à la source serait donc une modalité de recouvrement de l'impôt.

La retenue à la source existe d'ores et déjà pour certains revenus soumis à l'impôt sur le revenu (IR)¹ et constitue le mécanisme habituel de collecte des prélèvements sociaux sur les revenus d'activité et de remplacement ainsi que sur les revenus de placement.

La généralisation de la retenue à la source présenterait de nombreux avantages :

- contrairement au système actuel qui repose sur un décalage d'un an entre l'année de perception des revenus et celle du paiement de l'impôt, elle favoriserait une adaptation rapide du montant de l'impôt aux variations de revenus. Dans un contexte où les changements de situation tant personnelle que professionnelle sont fréquents, cela constitue indéniablement une amélioration pour la grande majorité des contribuables qui n'auraient plus à provisionner le montant de leur impôt ;
- elle serait une source de simplification et de sécurisation pour le recouvrement puisque le payeur du revenu verserait l'impôt. Toutefois, la retenue à la source ne saurait dispenser les contribuables du dépôt d'une déclaration d'ensemble des revenus afin de procéder aux éventuelles régularisations.

La présente réflexion est conduite dans le cadre du système fiscal français actuel. Cela signifie que :

- la retenue à la source est conçue comme un mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu et non comme un moyen de réformer l'impôt ;
- les spécificités de l'IR français (imposition du foyer, quotients conjugal et familial, prise en compte avantageuse des frais réels, multiplicité des avantages fiscaux, nombre important de non imposables) sont maintenues. L'individualisation de l'impôt telle qu'elle se pratique dans la plupart des autres pays de l'Union européenne, n'a donc pas été envisagée. De même, les modalités proposées tiennent compte des réductions et crédits d'impôt existants (dont la prime pour l'emploi) ;
- il n'a pas été envisagé de modifications de l'assiette de l'IR et notamment pas un éventuel rapprochement avec la contribution sociale généralisée.

Observation générale :

*L'UPA relève que les **principaux** arguments avancés pour justifier l'intérêt de la retenue à la source reposent sur la concordance des revenus perçus avec l'année d'imposition d'une part, et **une** source de **simplification** pour le recouvrement des impôts, d'autre part.*

*Ces **deux** objectifs sont louables. La **mesure** pourrait aussi permettre de poursuivre la réduction des coûts de gestion pour l'**Etat** en fonction des réseaux qui seraient choisis pour effectuer cette retenue à la source. Les échanges de données entre les DADS et les services fiscaux ont **déjà** permis de rationaliser le **dispositif**.*

*Il n'en reste pas moins que, compte tenu de la spécificité **même** de l'impôt sur le revenu français, la faisabilité d'un tel dispositif semble assez complexe notamment dans **un** système d'imposition du foyer et non de l'individu. Elle soulève en **effet**, à droit constant, d'innombrables questions tant **sur** le plan technique que sur celui des principes.*

¹ Un prélèvement forfaitaire libératoire s'applique aux produits de taux, des mécanismes de retenue à la source existent pour les indemnités des élus locaux et pour les revenus des non résidents. L'imposition des plus-values immobilières repose depuis le 1^{er} janvier 2004 sur un prélèvement lors de la transaction, par l'intermédiaire du notaire.

*En fait, l'UPA ne voit pas comment cette mesure peut se mettre en place en l'absence d'une réforme globale du régime de l'impôt sur **le** revenu.*

*Sur le plan technique, la retenue à la source se heurte aux **nombreux** cas d'exonérations et abattements prévus par le code général des impôts. Elle n'est pas non plus compatible avec l'existence de sources de revenus de nature **différente** (salaires, bénéfice industriel et commercial, revenus de remplacement, salaires versés par des particuliers, ..).*

*Au plan des principes, cette orientation, pour qu'elle soit une simplification **effectivement**, induit le passage d'une fiscalité par foyer à une fiscalité par individu. Dans le cas inverse, elle conduirait à donner aux employeurs des informations que les salariés sont en droit ne pas vouloir divulguer (avec l'application d'un taux **moyen** d'imposition).*

*D'une manière générale, l'UPA s'est toujours montrée réservée sur l'introduction d'une retenue à la source pour **l'impôt** sur le revenu qui comporte inévitablement le risque de se traduire par un alourdissement de la charge de travail et de la charge financière des entreprises et plus particulièrement pour celles de moins de 20 salariés.*

Elle risque d'être en contradiction avec l'objectif de simplification des charges des entreprises, en particulier des plus petites d'entre elles, affiché par ailleurs à juste titre par le gouvernement.

*En outre, la retenue à la source de l'impôt sur **le** revenu ne peut pas s'appliquer aux travailleurs indépendants puisque leurs revenus ne sont connus qu'au cours de l'année **n+1**, la **mesure** instaurerait un système d'imposition à deux vitesses. **Il** y aurait donc une rupture d'égalité devant **l'impôt**.*

*De plus, un tel projet pourrait introduire une confusion dans **l'esprit** des Français, entre **les** charges directement liées au travail, celles consacrées à la protection sociale, et celles destinées à financer les dépenses de **l'Etat**.*

*Enfin, même si beaucoup de pays de **l'Union** européenne appliquent déjà la retenue à la source, il **apparaît que** la structure de l'emploi de ces pays est différente de celle de la France.*

*C'est pourquoi, tout en rappelant son soutien à la réforme de **l'Etat**, l'UPA considère que la retenue à la source n'apportera pas de simplifications pour les contribuables (maintien de la déclaration, de la procédure de régularisation,...), risque de perturber **les** relations du travail (méfiance vis-à-vis de l'employeur, ..) et sera une charge supplémentaire pour les petites entreprises.*

I- LE CHAMP D'APPLICATION DE LA RETENUE A LA SOURCE

1. LES REVENUS EXCLUS

Faut-il appliquer la retenue à la source à tous les revenus ou ne serait-il pas préférable, au regard des avantages attendus de la retenue à la source (simplicité notamment), d'exclure certains d'entre eux de son champ d'application ?

➤ Les revenus versés par les particuliers (salariés à domicile, pensions alimentaires, revenus fonciers) ?

Dans ce cas, les tiers chargés du paiement de la retenue à la source devraient être exclusivement des professionnels, personnes physiques ou morales. Les pensions alimentaires et les revenus fonciers seraient donc en dehors du champ de la retenue à la source.

Toutefois, un dispositif particulier faisant intervenir le centre national de traitement du chèque emploi service pourrait être étudié afin de ne pas exclure systématiquement de la retenue à la source les salariés concernés.

➤ La retenue à la source sur les revenus de capitaux mobiliers et sur les plus-values mobilières ?

Les produits de taux peuvent d'ores et déjà faire l'objet d'un prélèvement forfaitaire libératoire.

Les modalités d'imposition des dividendes et des plus-values sur cession de valeurs mobilières, se prêtent mal à l'application d'une retenue à la source.

En effet, les dividendes sont imposables sous déduction de différents abattements et les plus-values sur valeurs mobilières ne sont soumises à l'impôt que si le montant des cessions excède un certain seuil au cours de l'année d'imposition, ce qui peut rendre ces revenus non imposables pour un très grand nombre de contribuables.

Du fait de la multiplicité des établissements financiers, la prise en compte de ces éléments d'assiette ne pourrait pas intervenir en temps réel, ce qui conduirait à systématiquement majorer le prélèvement, voire à opérer un prélèvement indu.

Observations de l'UPA :

On voit bien que la retenue à la source n'est pas une réelle source de simplification puisque des revenus soumis à l'IR en seraient exclus. De plus, exclure les particuliers employeurs, c'est a contrario reconnaître que la mesure est complexe et que pour les autres employeurs, elle est une charge supplémentaire.

La retenue à la source ne pouvant pas s'appliquer à tous les revenus mais aussi devant tenir compte des charges déductibles d'un ménage, est-elle alors réellement une source de simplification ?

2. LES REVENUS CONCERNES

Il s'agirait des revenus d'activité et de remplacement versés par des professionnels personnes physiques ou morales.

➤ les traitements et salaires, y compris avantages en nature, au-delà d'un certain montant :

- exceptions : salaires perçus d'un employeur établi hors de France auquel il ne sera pas possible d'imposer un prélèvement à la source ; les gains réalisés à la suite de la cession d'actions acquises dans le cadre de l'attribution de stock options, dès lors que le versement des sommes n'est pas assuré par l'employeur .

- cas spécifique : salariés employés par des particuliers (voir supra).

➤ les revenus d'activités indépendantes (bénéfices industriels et commerciaux BIC, bénéfices non commerciaux BNC et bénéfices agricoles BA) ?

Les revenus d'activités indépendantes ne sont pas versés par un tiers et la connaissance exacte du revenu n'est possible qu'à la clôture de l'exercice.

Juridiquement, les revenus des professionnels indépendants pourraient-ils être exclus du champ de la retenue à la source ? Incidence sur la solution retenue pour l'année de transition ?

Au regard des avantages attendus de la retenue à la source, notamment en cas de fluctuation d'activité, et même s'il n'y a pas d'obligation juridique, n'est-il pas légitime de les inclure dans le champ de la retenue selon des modalités spécifiques ?

➤ les revenus de remplacement

Tous les revenus de remplacement éligibles à l'impôt sur le revenu (pensions de retraite, allocation chômage, pensions d'invalidité...), à l'exception des pensions alimentaires (voir supra) entreraient dans le champ d'application de la retenue à la source qui serait prélevée par le débiteur des sommes (caisses de retraites, ASSÉDIC...).

Aucun prélèvement ne serait effectué sur des versements effectués par des débiteurs établis hors de France (caisses de retraite d'un autre Etat par exemple).

Observations de l'UPA :

*L'UPA s'étonne de voir qu'il pourrait être envisagé que les revenus des travailleurs indépendants soient concernés par la retenue à la source alors même que par définition, ces revenus ne sont connus qu'à la **clôture** de l'exercice soit en **n+1**.*

*On se trouve surtout face à une contradiction puisque la retenue à la source doit être effectuée par un tiers. Mais dans ce cas, on ne voit pas très bien qui peut être ce tiers sauf à imaginer que l'impôt sur le revenu **figure** sur la facture du client !*

*Par ailleurs, la retenue à la source induit une multiplicité de tiers chargés de procéder à la retenue à la **source** selon le **type** de revenus (employeurs, caisses de retraite, Assédic, administration fiscale, centre national de traitement du CESU, ...).*

II – L'ASSIETTE ET LE CALCUL DE LA RETENUE A LA SOURCE

BASE DE CALCUL DE LA RETENUE A LA SOURCE

L'assiette de la retenue serait constituée :

- des traitements et salaires retenus pour leur montant après application de la déduction forfaitaire de 10 % pour frais professionnels, à l'exclusion par conséquent du montant des frais réels qui ne sont pas connus de l'employeur, mais qui pourraient toutefois être exposés comme actuellement dans le cadre de la déclaration d'impôt déposée en année n+1 aux fins de régularisation de l'imposition afférente aux revenus de l'année n ;
- des revenus de remplacement retenus pour leur montant après application de l'abattement forfaitaire de 10 % ;
- si les revenus indépendants (BIC, BNC, BA) étaient également concernés, du bénéfice estimé de l'année en cours.

Par construction, les contribuables non-imposables auraient l'année suivante un taux moyen nul, ce qui conduit à ne pas pratiquer de retenue à la source.

Observations de l'UPA :

L'UPA souligne à nouveau que la retenue à la source opérée par l'employeur ne concernerait qu'une partie des revenus des contribuables soumis à l'IR en excluant tout une série de revenus imposables et ne tiendrait pas compte des nombreux cas d'exonérations ou de déductibilité.

D'ailleurs, il est explicitement prévu que les contribuables devront remplir une déclaration de leurs revenus et fournir les informations concernant l'évolution de leur situation tant personnelle que professionnelle.

MODALITES DE CALCUL DE LA RETENUE A LA SOURCE

Deux solutions sont envisageables :

- l'application d'un barème tenant compte de la situation du contribuable ;
- la prise en compte du taux moyen d'imposition du foyer fiscal.

2.1. Avantages et inconvénients comparés de chacune des solutions

2.1.1. Application d'un barème spécifique

a) avantages :

- l'application d'un barème spécifique faciliterait l'application de la retenue à la source aux personnes qui n'ont pas d'antériorité fiscale (primo déclarants) et dont on ignore par conséquent le taux moyen d'imposition ;
- les changements de situation et les augmentations de charges de famille (mariage, divorce, décès, naissance,...) seraient mieux prises en compte.

b) inconvénients :

- la préservation du caractère progressif de l'impôt sur le revenu nécessite que le barème applicable soit mensuel ou trimestriel. La confection de ces barèmes est réalisable, mais source de complexité pour l'employeur ;
- le barème ne pourrait pas prendre en compte le montant des déductions, réductions ou crédits d'impôt dont il n'est pas envisageable de confier la gestion à l'employeur. Cette circonstance se traduirait l'année suivante par des régularisations importantes ;
- le salarié devrait communiquer à l'employeur des informations à caractère confidentiel sur sa situation personnelle aux fins de personnalisation de l'impôt : situation familiale, niveau de revenu du foyer, dépenses ouvrant droit à abattement ce qui pourrait susciter des difficultés.

Observations de l'UPA :

*L'UPA fait observer en premier lieu que le document de travail ne détaille pas le contenu de cette proposition. Si **l'on** comprend bien, l'administration fiscale élaborerait une série de barèmes adaptés à chaque situation familiale et de revenus du foyer.*

*Elle note cependant que les inconvénients relevés mettent **clairement** en évidence que l'application d'un barème spécifique à chaque contribuable :*

- *serait source de complexité pour l'employeur ;*
- *conduirait le contribuable à communiquer des informations confidentielles à **l'employeur** pour qu'il applique le barème correspondant à sa situation (revenu du conjoint par exemple).*

*Cette **formule** serait plus acceptable si l'impôt sur le revenu était individualisé comme dans l'ensemble des Etats membres qui pratiquent la retenue à la source et non basé sur le foyer fiscal, **comme** c'est le cas en France.*

2.1.2. Application du taux moyen d'imposition

a) avantages :

- la retenue à la source calculée en fonction du taux moyen d'imposition est simple à mettre en œuvre par le tiers payeur qui n'a qu'à appliquer un taux unique à une assiette connue, et limite la charge de gestion pour l'administration dispensée d'établir des barèmes multiples ;
- cette information est dans la généralité des cas connue du contribuable puisqu'il figure sur son avis d'imposition ;
- le taux moyen d'imposition permet de prendre en compte l'ensemble des revenus, réductions et crédits d'impôt et frais réels constatés précédemment du contribuable ainsi que sa situation et ses charges de famille ;

b) inconvénients :

- le décalage entre les revenus auquel s'appliquerait le taux aux fins de calcul de la retenue à la source et le millésime des éléments d'imposition entrant dans sa composition (année N-2) peut freiner le dynamisme du dispositif notamment en cas de modifications dans la situation et les charges de famille entre N-2 et l'application du taux à l'assiette de la retenue à la source ;

- les primo déclarants ne connaissent leur premier taux moyen d'imposition qu'au cours de la deuxième année suivant celle de la perception de leurs premiers revenus, ce qui constitue une source de difficultés pour l'application de la retenue à la source au cours des deux premières années. De même, la connaissance par les tiers payeurs du taux moyen d'imposition suppose que les bénéficiaires des revenus leur communique l'information.
- l'application d'un taux moyen d'imposition peut conduire à minorer les prélèvements sur les revenus d'activité si le contribuable est par ailleurs titulaire de revenus importants soumis à un taux d'imposition proportionnel.

Afin de tenir compte des changements de situation personnelle et de l'évolution des charges de famille du contribuable, le taux moyen d'imposition pourrait être recalculé en cours d'année, un nombre limité de fois chaque année, dans des cas précisément énumérés et sous certaines conditions, par le contribuable ou par l'administration fiscale à charge ensuite pour la personne de communiquer le nouveau taux au tiers payeur.

Le problème particulier des primo déclarants et des contribuables défaillants pourrait être réglé en autorisant le tiers payeur à appliquer un taux forfaitaire (15 % par exemple) tant que le taux réel du titulaire des revenus n'est pas connu ou qu'il ne l'a pas fait estimer par l'administration fiscale.

2.2. Modalités pratiques d'utilisation du taux moyen d'imposition

2.2.1. Définition du taux moyen d'imposition

Le taux moyen mentionné sur l'avis d'impôt sur revenu des contribuables est le résultat du rapport entre :

- d'une part, le montant de l'impôt sur le revenu net à payer (barème et taux proportionnel) majoré le cas échéant des prélèvements libératoires sur les revenus de capitaux mobiliers ;
- et d'autre part, le montant des revenus soumis au barème progressif (nets de frais professionnels), des revenus taxés à taux proportionnel et des revenus de capitaux mobiliers soumis à un prélèvement libératoire, sous déduction des déficits imputables de l'année et des années antérieures, de la CSG déductible et des pensions alimentaires versées.

Cette définition pourrait être reprise pour l'application de la retenue à la source.

La prime pour l'emploi qui nécessite un traitement particulier serait toutefois exclue du numérateur. En effet, la PPE ferait l'objet d'un versement mensuel de la part de l'employeur. Dès lors, il n'y a pas lieu de la prendre en compte dans le taux d'imposition. A défaut, sa prise en compte se traduirait par un double avantage pour les contribuables : un taux moyen d'imposition minoré du fait de l'intégration de la PPE dans le ratio et un versement mensuel anticipé de la prime.

2.2.2. Mise en œuvre pratique du taux moyen d'imposition

a. Généralité des cas

Le contribuable communiquerait directement à l'employeur son taux d'imposition à partir des informations figurant sur son avis d'imposition.

b. Cas particuliers

Ceux-ci recouvrent principalement trois situations : celle des primo déclarants et des contribuables défaillants, le cas des changements dans la situation et les charges de famille, la fluctuation significative des revenus d'une année sur l'autre.

Dans toutes ces situations et dans le cadre qui aura été défini (cf point 2.1.2), le prélèvement à la source devrait pouvoir être modulé en permettant aux contribuables concernés de solliciter l'administration pour qu'elle procède au calcul du nouveau taux que les intéressés communiqueraient ensuite au tiers payeur. L'intermédiation de l'administration éviterait d'une part d'alourdir la charge de gestion des tiers payeurs et d'autre part la communication d'**informations** confidentielles à ces derniers.

* *Primo-déclarants et contribuables défaillants*

Pour les primo-déclarants, l'absence d'éléments de référence en N-2 ne permet pas de déterminer un taux moyen d'imposition. Dès lors, un système ad hoc doit être mis en place.

Par souci de simplicité, il pourrait être envisagé d'appliquer un taux forfaitaire (15 % par exemple) tant que le premier taux réel n'est pas connu ou tant que le contribuable ne l'a pas fait estimer par l'administration fiscale.

La même pratique pourrait être retenue pour les contribuables qui ne communiquent pas leur taux moyen d'imposition au tiers payeur.

Aussi, pour éviter tout effet d'aubaine, il conviendrait de prévoir une sanction financière sous la forme, par exemple, d'un intérêt de retard appliqué une fois connu le taux d'imposition du contribuable relatif aux revenus ayant fait l'objet de la retenue à la source, c'est-à-dire l'année n+1, en même temps que la liquidation de l'impôt afférent aux revenus de l'année n.

* *Les changements de situation de famille*

Les changements intervenus en cours d'année dans la situation (mariage, décès, divorce, décès, ...) ou les charges de famille peuvent aussi modifier le taux moyen d'imposition. Dans ces situations, le contribuable pourrait donc également demander à l'administration de calculer le taux correspondant à sa nouvelle situation.

* *Les fluctuations importantes des revenus*

Une fluctuation importante des revenus peut également avoir pour conséquence de modifier substantiellement le taux moyen d'imposition. Aussi, à l'instar des solutions retenues dans les cas précédemment évoqués, il pourrait être institué un système équivalent à celui existant actuellement en cas de mensualisation. Le contribuable serait autorisé à demander la modulation de son taux d'imposition mais cette modulation devrait être encadrée par des clauses anti-abus (à l'instar de la mensualisation actuelle).

Observations de l'UPA :

*L'UPA fait observer en premier lieu que la piste du taux moyen d'imposition semble être celle qui soit privilégiée actuellement au vu **du** traitement qui lui est réservé dans le document de travail.*

*Pourtant, elle comporte des inconvénients qui touchent au principe **même** de la retenue à la source, à savoir l'absence de décalage entre le revenu perçu et l'impôt payé. En effet, le calcul d'un taux moyen d'imposition nécessite obligatoirement de prendre en compte les revenus de l'année antérieure (qui ont permis de déterminer le taux d'imposition).*

*En pratique, l'UPA s'interroge sur le **fonctionnement** de la retenue à la source dans un système reposant sur le foyer **fiscal** - par exemple, quel taux d'imposition serait appliqué au contribuable qui déclare 15 000 euros de revenus annuels et dont le conjoint déclare 1 000 000 d'euros ?*

*Quelle sera la réaction **du** salarié qui verra son salaire amputé alors que **jusqu'à** présent, c'est son conjoint qui se chargeait de payer l'impôt du foyer fiscal ?*

III - LE RECOUVREMENT DE LA RETENUE A LA SOURCE

1. LE MECANISME DE LA RETENUE A LA SOURCE

Chaque mois, le tiers payeur du revenu prélève une fraction de l'impôt dû sur l'année par le contribuable.

Le taux moyen appliqué est celui calculé à partir des revenus de l'année N-2. Après prise en compte de la déclaration des revenus en septembre, un nouveau taux serait calculé sur la base des revenus de N-1. Le taux utilisé ainsi que les montants prélevés mensuellement figureraient sur le bulletin de salaire ou de retraites.

La notion d'imposition par foyer fiscal ne serait pas remise en cause, ce qui signifie que le taux moyen aurait vocation à s'appliquer à l'ensemble des membres de ce foyer.

Observations de l'UPA :

L'UPA réitère ses observations sur le fait que le système envisagé ne supprime pas, en définitive, le décalage actuel entre l'année de référence des revenus et les revenus effectivement perçus.

*De même, dans la mesure où il serait appliqué un taux moyen d'imposition dans un système reposant **sur** le foyer fiscal, on se trouvera face à des cas où le principe de la progressivité de l'impôt sur le revenu ne sera plus respecté (cas du salarié dont le conjoint a des revenus très élevés et qui serait **taxé** sur la base du taux d'imposition du foyer fiscal).*

2. L'ORGANISATION DES FLUX D'INFORMATIONS

1 – le contribuable procèderait à la déclaration de l'ensemble de ses revenus ;

2 – l'administration transmettrait au contribuable le taux moyen d'imposition ;

3 – le contribuable transmettrait au payeur de la retenue à la source son taux moyen d'imposition calculé par la Direction générale des impôts (DGI) en remettant à l'employeur un imprimé ad hoc établi par l'administration qui serait différent de l'avis d'imposition mais qui en reprendrait l'information sur le taux d'imposition ;

4 – le payeur de la retenue à la source déclarerait et reverserait à l'administration les sommes retenues selon une périodicité variable (mensuelle ou trimestrielle) ;

5 – en début d'année N+1, le payeur de la retenue à la source fournirait au contribuable un récapitulatif des sommes qui lui ont été prélevées au cours de l'année N ;

6 – en début d'année N+1 un état individualisé récapitulatif de l'ensemble des sommes prélevées par le contribuable serait transmis à l'administration fiscale par le payeur de la retenue à la source.

Observations de l'UPA :

*Ces différentes étapes mettent en évidence que pour le contribuable, il **ny** a pas de diminution de ses formalités. Par contre, pour l'employeur, il s'agit d'un accroissement de la charge administrative.*

*Dans l'hypothèse où la retenue à la source serait instaurée, il faudrait pour le moins que la déclaration des sommes prélevées figure dans la **DADS** et non dans **un** document supplémentaire.*

LES OBLIGATIONS DU PAYEUR DE LA RETENUE A LA SOURCE

3.1. Les obligations à l'égard de l'administration fiscale

Le payeur de la retenue à la source a une triple obligation.

- d'abord, **il doit prélever mensuellement** la retenue à la source sur la base d'un taux **transmis** par le contribuable. Ce taux serait porté à la connaissance du payeur par la voie d'un imprimé ad hoc établi par l'administration. A défaut de remise de ce document, il appliquerait un taux forfaitaire qui pourrait être par exemple de 15 %. En cas de prélèvement excessif, une régularisation serait opérée par le payeur de la retenue à la source ;
- ensuite, **les sommes prélevées pourraient être reversées à l'Etat selon une périodicité qui tiendrait compte de la taille des entreprises.** Toutefois, l'obligation de procéder mensuellement à une retenue sur les bulletins de leurs salariés serait maintenue. Ainsi, l'aménagement envisagé serait une simple mesure d'allègement (pouvant se traduire par un gain en trésorerie pour les entreprises à l'instar de ce qui existe actuellement pour les entreprises au régime TVA/RSI) et ne pourrait se traduire pour les contribuables salariés par une absence de retenue à la source ;
- enfin, les montants reversés seraient individualisés sur un état annuel pouvant s'inspirer de la déclaration annuelle de données sociales (DADS) et complétée des éléments spécifiques à la retenue à la source.

Des pénalités s'appliqueraient lorsque ces obligations n'auraient pas été respectées. A l'instar de la TVA, les non déclarants feraient l'objet d'une taxation d'office.

Observations de l'UPA :

*Le système de retenue à la source, tel qu'il est décrit, constituerait, s'il fallait encore le rappeler, une charge importante supplémentaire pour les entreprises. Non seulement l'employeur devrait opérer **une** retenue à la source spécifique pour chaque salarié (avec un taux différent pour chacun **d'eux**) mais aussi procéder aux ajustements éventuels (et a priori relativement nombreux tant les changements de situation peuvent être fréquents).*

*L'UPA constate par ailleurs que le document de travail semble retenir le versement des sommes prélevées au Trésor public ajoutant ainsi un **interlocuteur** supplémentaire à l'entreprise **pour** la gestion de ses salariés.*

Par ailleurs, la question de la responsabilité de l'employeur n'est pas abordée ni celle des peines qu'il serait susceptible d'encourir.

3.2. Les obligations à l'égard du contribuable

Le payeur de la retenue à la source devrait procéder à l'exact prélèvement du montant correspondant à l'impôt dû au regard des éléments communiqués par le contribuable (sauf cas de prélèvement d'office). En cas d'activité salariée, le montant prélevé figurerait sur le bulletin de salaire du contribuable.

Il devrait en outre communiquer au contribuable, comme à l'administration fiscale, au début de l'année N+1, un état récapitulatif pour chaque mois de l'année N l'assiette et le taux de retenue à la source appliqué. Cet état servirait de support au contribuable pour sa déclaration de revenus et la justification des sommes prélevées.

Observations de l'UPA :

Même remarque que précédemment.

LES OBLIGATIONS DU CONTRIBUABLE

L'institution de la retenue à la source ne modifierait pas significativement les obligations fiscales des contribuables. En particulier, ils demeureraient soumis au dépôt d'une déclaration annuelle de leurs revenus.

Le paiement par le contribuable du solde de l'impôt afférent à des revenus soumis à la retenue à la source ne s'effectuerait pas par imputation ou remboursement sur le prélèvement ou les prélèvements suivants mais directement au Trésor selon les modalités traditionnelles (TIP, chèque, etc). Les raisons de ce choix sont doubles : d'une part, l'imputation du solde de l'année N-1 sur les retenues effectuées l'année N rendrait la réforme moins lisible et serait, d'autre part, source de complexité pour les tiers payeurs.

En définitive, la seule nouvelle démarche du contribuable serait la transmission du taux moyen d'imposition à l'employeur ou à la caisse de retraite.

Les obligations des indépendants devraient toutefois être adaptées dans l'hypothèse de leur prise en compte dans la retenue à la source.

Observations de l'UPA :

Dans la mesure où le contribuable resterait soumis à une déclaration annuelle de ses revenus et devrait communiquer les éléments relatifs aux changements de situation qu'il rencontre, l'UPA ne voit pas véritablement de simplification.

*Ce d'autant que, dès lors qu'il serait redevable d'un solde de l'impôt **dû**, il lui appartiendrait de procéder à **une** régularisation **directement** auprès de l'administration fiscale.*

IV - LA PRIME POUR L'EMPLOI (PPE)

La prime pour l'emploi (PPE) est un crédit d'impôt calculé en fonction de trois paramètres principaux :

- le revenu d'activité de N-1 ;
- le revenu fiscal de référence du foyer de N-1 ;
- la durée de l'activité en N-1.

Dans certaines situations (cas des foyers mono-actif par exemple), le montant versé est majoré.

Dans une logique de retenue à la source de l'impôt sur le revenu, le versement en temps réel de la PPE doit être envisagé, d'autant plus que le versement direct par l'employeur sécuriserait le dispositif en limitant les risques de fraude et permettrait de prendre en compte en temps réel les changements de situation (chômage, départ à la retraite, etc...).

1. OBSTACLES A SURMONTER

- les régularisations seront importantes, l'employeur n'ayant aucune visibilité sur l'évolution des ressources des autres membres du foyer et, parfois, sur la période de présence du salarié et le temps travaillé au cours de l'année (CDD, démissions, nombre d'heures de travail..) ;
- la régularisation induit un coût budgétaire en cas de difficultés pour récupérer les trop versés ;
- le dispositif fait supporter aux entreprises la gestion de la PPE qui repose actuellement sur l'administration ;
- le versement de la PPE par l'employeur nécessitera de définir un mécanisme de compensation lui permettant de ne faire aucune avance de trésorerie. En effet, si l'on peut imaginer une compensation entre la retenue à la source prélevée et la PPE versée au cours d'une même période par l'entreprise, il peut arriver, par exemple au sein des petites entreprises employant essentiellement du personnel non qualifié, que la masse de retenue à la source prélevée soit inférieure à celle de la PPE versée ;
- l'employeur ne peut appréhender que les rémunérations qu'il verse, ce qui pose la difficulté des salariés qui ont des employeurs multiples au cours de l'année ;
- un versement à la source peut-il se concevoir pour les professions non salariées ?

2. DISPOSITIF ENVISAGEABLE

Deux solutions sont imaginables :

- l'une consisterait, au début de l'année de versement, à définir le montant annuel de la rémunération du salarié et à calculer la PPE sur la base du douzième de cette rémunération ;
- l'autre, plus dynamique, consisterait à calculer la PPE en fonction de la rémunération effectivement versée chaque mois et à opérer une régularisation en glissement afin de tenir compte de la variation éventuelle de rémunération d'un mois sur l'autre.

2.1. Caractères communs aux deux hypothèses

- les sommes versées par l'employeur ne porteraient que sur le montant de la PPE en principal, à l'exclusion par conséquent des majorations pour charges de famille, foyers mono actifs ou activité à temps partiel. Ces majorations seraient liquidées au moment de la régularisation de l'imposition au cours de l'année $n+1$ afin d'éviter que les salariés n'aient à

fournir des informations à caractère personnel sur leur situation familiale à l'employeur et de simplifier au maximum les charges de gestion de ce dernier ;

- le salarié qui s'estimerait inéligible au bénéfice de la PPE en raison du niveau du revenu fiscal de référence de son foyer pourrait sur option renoncer au bénéfice du versement mensuel de la PPE afin d'éviter d'avoir à rembourser ultérieurement les sommes indûment perçues. Cette solution limiterait au moins en partie les cas de versements indus ;
- elles seraient relativement complexes. Les modalités actuelles d'attribution de la prime reposent sur des mécanismes faisant intervenir plusieurs paramètres d'informations (temps de travail, situation de famille, majoration) qui devront être transposés. Le mode actuel de perception de la prime réalisée à posteriori permet de prendre en compte l'ensemble des éléments qui constituent la situation du contribuable tels que sa situation au regard de son impôt (non imposable) ou le fait qu'il ait recours à plusieurs employeurs. En revanche, dans le cadre d'une PPE retenue à la source, s'agissant d'une évaluation à priori, ces situations seraient difficiles à appréhender.

2.2. Caractères propres à chacune des hypothèses

2.2.1. La PPE calculée sur la base d'un revenu annuel estimé en début d'année

A partir des éléments portant sur la rémunération et le nombre d'heures de travail prévisibles au cours de l'année, l'employeur définirait au début de celle-ci et pour l'ensemble de l'année, l'assiette mensuelle de la PPE dont le montant serait par conséquent identique tous les mois.

- avantage : le calcul est simple et n'est opéré qu'une fois dans l'année ;
- inconvénients : le mécanisme s'accommode mal des situations dans lesquelles il existe des variations sensibles de salaire d'un mois à l'autre et de celles où des suppléments de rémunération sont versés périodiquement (commissions, prime à la performance, treizième mois, etc...). L'absence de prise en compte de la variabilité de la rémunération est un facteur de non ajustement de la PPE conduisant à accroître l'importance des régularisations l'année suivante.

2.2.2. La PPE calculée sur la base du salaire mensuel avec régularisation en glissement

La prime serait calculée chaque mois en fonction du salaire effectivement versé, converti en base annuelle puis ramené à sa valeur mensuelle.

Le montant de PPE serait par ailleurs régularisé en glissement compte tenu des écarts de rémunération mensuels. Ce dispositif est certes plus complexe que le précédent car il implique de **recalculer** l'assiette de la PPE chaque mois en cas de variation des rémunérations, mais il permet de mieux ajuster le montant de la PPE mensuelle aux évolutions de la rémunération et par suite de limiter les régularisations en n+1.

V - L'ANNEE DE TRANSITION

1. LA PROBLEMATIQUE

Le passage à la retenue à la source pose le problème de la superposition de l'impôt dû au titre des revenus de l'année précédente (N-1) et de l'impôt relatif aux revenus de l'année en cours (N) prélevé à la source, sachant que la retenue à la source ne s'appliquerait qu'à certaines catégories de revenus.

La solution retenue devrait tenir compte des contraintes suivantes :

la contrainte juridique : respecter le principe d'égalité devant l'impôt en organisant un traitement équilibré pour l'ensemble des contribuables ;

la contrainte politique : mettre en place un système immédiatement compréhensible et acceptable par les contribuables, simple dans ses modalités d'application et exempt de mesures « tatillonnes » de lutte anti-fraude ;

- *la contrainte économique* : ne pas inciter les contribuables à modifier leur comportement dans le seul but d'optimiser leur impôt et autoriser une certaine continuité de financement pour les secteurs économiques bénéficiaires d'avantages fiscaux (réductions d'impôt ou déductions du revenu global) ;

la contrainte budgétaire : limiter le coût budgétaire au titre de l'année de transition.

2. LE CHAMP DU POSSIBLE

2.1. Les solutions visant à différer ou étaler une année d'imposition

a) Report de l'imposition au décès du contribuable

Cette solution qui consisterait à transférer la charge fiscale afférente à l'année N-1 au décès du contribuable devrait être écartée pour les raisons suivantes :

- un tel dispositif supposerait de conserver les informations sur une période extrêmement longue ;
la charge de l'impôt porterait sur les ayants droit du contribuable ;
- en cas de conjoint survivant, l'exigibilité de l'impôt interviendrait à un moment où l'époux survivant dispose de moindres ressources.

b) Etalement du paiement de l'impôt afférent aux revenus de l'année N-1 sur une période à définir

Cette solution présenterait l'avantage de maintenir l'imposition des revenus de N-1 en la lissant dans la durée mais, comme la solution précédente, sa mise en œuvre serait plus ou moins complexe selon la durée d'étalement retenue.

2.2. Les solutions consistant à renoncer au recouvrement d'une année d'impôt sur les revenus soumis à la retenue à la source

a) Principe de la renonciation

La logique de la retenue à la source qui consiste à faire coïncider perception du revenu et paiement de l'impôt, pourrait conduire, l'année de son instauration, à renoncer, au cours de l'année de N (année de mise en œuvre de la retenue à la source), à l'imposition des revenus perçus au cours de l'année n-1 afin d'éviter que les contribuables ne supportent une double imposition l'année n (celle afférente aux revenus de N-1 et celle résultant de la retenue à la source pratiquée sur les revenus de n).

Cette solution, simple, lisible et favorable aux contribuables risque de favoriser des phénomènes d'optimisation fiscale dans la mesure où les contribuables pourraient être tentés d'anticiper la perception de revenus sur l'année blanchie afin d'éviter l'impôt.

b) Solution envisageable

La solution qui paraît concilier au mieux les contraintes consisterait à « blanchir » les revenus entrant dans le champ de la retenue à la source ou du dispositif spécifique aux revenus d'activités indépendantes perçus l'année précédant son institution.

Compte tenu des options retenues, il s'agirait des traitements et salaires, des revenus de remplacement et des revenus d'activités indépendantes (BIC, BNC, BA) perçus ou acquis en n-1 et imposés en n, année de mise en œuvre de la retenue à la source.

Afin d'éviter les phénomènes d'optimisation fiscale et de limiter le coût budgétaire du dispositif, le montant des revenus déjà cités perçus en n-1 ne serait toutefois exonéré de l'impôt en n qu'à hauteur du montant des revenus de la même catégorie perçus au cours de l'année n-2.

En pratique, le dispositif envisagé consisterait donc à comparer catégorie de revenus par catégorie de revenus entrant dans le champ de la retenue à la source et dans celui du dispositif spécifique aux revenus d'activités indépendantes (Salaires, pensions de retraite, BIC, BNC, BA), le montant imposable en n-2 et en n-1. Si le montant des revenus de n-1 excède celui des revenus de n-2, l'excédent serait rattaché aux revenus de l'année n-1 non soumis à retenue à la source et imposés avec ceux-ci l'année n selon le taux effectif afin de maintenir la progressivité de l'impôt, lors de la liquidation de l'impôt afférent aux revenus de l'année n-1.

En cas de déficit constaté au titre de l'année n-1, celui-ci demeurerait reportable sur les années suivantes.

Cela étant, ce dispositif pourrait s'avérer inadapté aux professions qui connaissent de fortes variations d'activité d'une année sur l'autre (secteur de l'agriculture par exemple) : en cas de revenu faible en n-2 et de revenu important en n-1, pour des motifs sans rapport avec la volonté d'optimiser sa situation fiscale, le contribuable pourrait se trouver injustement pénalisé. Aussi, afin de lisser ces variations il pourrait être imaginé de retenir la moyenne des revenus de n-3 et n-2 au lieu de n-2 uniquement comme revenu de référence à comparer à celui de n-1.

De même, des dispositions particulières aux débuts d'activités en n-1 (absence de revenu de référence n-2) devrait être prévues.

En effet, l'application du dispositif tel qu'exposé ci avant conduirait à imposer intégralement les revenus de n-1 puisque par construction dans l'hypothèse évoquée les revenus de même nature seraient égaux à zéro. Il en résulterait dès lors une double imposition en n pour le contribuable contrairement à l'objectif recherché.

Cet inconvénient pourrait être contourné en prévoyant d'exonérer purement et simplement d'impôt les revenus catégoriels perçus en n-1 dont le contribuable n'avait pas la disposition en n-2. Ainsi, une personne salariée en n-2 et retraitée en n-1, ne serait pas imposable. De la même façon, une personne qui aurait créé son entreprise en n-1 serait exonérée d'impôt pour les revenus issus de cette nouvelle activité.

Enfin, en cas de décès du contribuable l'année de transition, la dette fiscale relative à l'année N-1 pourrait être abandonnée.

2.3. Le traitement des changements de situation familiale intervenus en N-1

Les contribuables connaissant des changements familiaux en N-1 qui conduisent à une baisse ponctuelle de l'impôt (déclarations multiples en cas de mariage, PACS et divorce notamment) perdraient cet avantage en cas de « blanchiment » des revenus de l'année n-1. Faut-il transposer cet avantage et selon quelles modalités ?

2.4. Le sort des avantages fiscaux sur des dépenses afférentes à l'année N-1

Dès lors que l'on exonère d'impôt une année de revenu, le corollaire technique est la perte pour les contribuables des avantages fiscaux liés aux revenus déclarés cette même année. Si cette perte n'est pas considérée comme envisageable, plusieurs solutions sont étudiées pour préserver totalement ou en partie le bénéfice de ces avantages.

Solutions possibles	Commentaire
<p>A/ LES CREDITS D'IMPOT En tout état de cause, les crédits d'impôt restent dus. Le crédit d'impôt restitué au moment de la liquidation de l'impôt sur les revenus N-1 non blanchis serait alors le crédit d'impôt calculé pour l'impôt théorique (celui-ci pouvant se traduire par une imputation sur l'impôt portant sur les revenus N-1 non blanchis puis une restitution).</p> <p>B/ LES REDUCTIONS D'IMPOT S'agissant des réductions d'impôt, trois solutions sont possibles :</p> <p>1/ solution « draconienne » : l'avantage de la réduction d'impôt est limité et le bénéfice de la réduction d'impôt est imputable à hauteur du seul impôt calculé sur les revenus N-1 (c'est-à-dire les seuls revenus non soumis à la retenue à la source) selon le mécanisme du taux effectif.</p> <p>2/ Autoriser le report de la réduction d'impôt : A partir de l'impôt théorique calculé sur l'ensemble des revenus, les réductions d'impôt seraient calculées pour leur montant effectivement imputable.</p> <p>L'excédent de réduction d'impôt qui n'aurait pas pu être imputé sur l'impôt calculé selon le taux effectif serait alors reporté l'année suivante, c'est à dire en N+1.</p> <p>3/ Rembourser l'excédent de réduction qui n'aurait pas pu être imputé</p>	<p>Cette solution procurerait un gain budgétaire pour l'Etat, mais elle paraît cependant difficile à envisager sur les plans économique et politique compte tenu des conséquences qu'elle engendrerait. Les contribuables qui n'ont perçu en N-1 que des revenus soumis à la retenue à la source perdraient, avec cette solution, la totalité de leur réduction d'impôt.</p> <p>Cette solution se traduit par une perte budgétaire qui serait reportée la ou les années suivantes. Il faut envisager la possibilité de report sur plusieurs années d'imposition des RI qui n'auraient pas été imputées en totalité en N+1. Ainsi les années de reports se traduiraient par un cumul de réduction d'impôt qui nuiraient à la lisibilité des dispositifs. Le contribuable, avec ce report, pourrait être amené à diminuer ses dépenses l'année N de manière « à lisser » sa réduction d'impôt. Une solution équilibrée pourrait consister à limiter à 5 ans la période de report puis à rembourser le reliquat aux contribuables.</p> <p>C'est la solution la plus favorable pour le contribuable puisqu'elle maintient le bénéfice de la réduction d'impôt sur toutes les dépenses payées en N-1. La perte budgétaire est immédiate.</p>

2.5. L'année de transition pour le versement à la source de la PPE

La mise en œuvre de la mesure induit un coût budgétaire l'année de transition qui correspond d'une part, à la PPE payée à la source sur les revenus courants et d'autre part, à la PPE versée au titre de l'activité exercée l'année précédente. Plusieurs options de lissage du surcoût budgétaire seraient envisageables :

- abandon d'une année de versement de PPE ;
- étalement sur plusieurs années du versement à la source de la PPE ;
- étalement de la dernière PPE liquidée selon le mode actuel.

a) solution n°1 : Abandon d'une année de versement de la PPE

Cette solution a pour intérêt principal d'être d'une mise en œuvre simple. Néanmoins, son inconvénient majeur est la suppression d'un droit rétroactivement acquis notamment pour les personnes qui perdent leur emploi ou pour celles qui partent à la retraite l'année d'instauration de la retenue à la source. Pour cette raison, elle devrait être écartée.

b) solution n°2 : Étalement du versement à la source de la PPE

Cette solution consiste à étaler sur plusieurs années (3 par exemple) le surcoût budgétaire résultant du paiement à la source du nouveau dispositif en jouant sur deux paramètres : la date d'entrée en vigueur de la mesure et le taux de versement à la source. La première année, le versement à la source entrerait en vigueur en milieu d'année et serait égal à la moitié du montant normalement dû. La deuxième année, le versement à la source s'effectuerait sur toute l'année mais toujours pour moitié. Enfin la troisième année, le système entrerait en vitesse de croisière.

Bien qu'elle lisse le coût budgétaire du nouveau dispositif, le principal inconvénient de cette solution est qu'elle diminue l'effet incitatif de la PPE dont les montants viennent d'être fortement majorés. Par ailleurs, la montée en charge progressive du dispositif rend le dispositif complexe et peu lisible.

c) solution n°3 : Étalement de la dernière PPE liquidée selon le mode actuel.

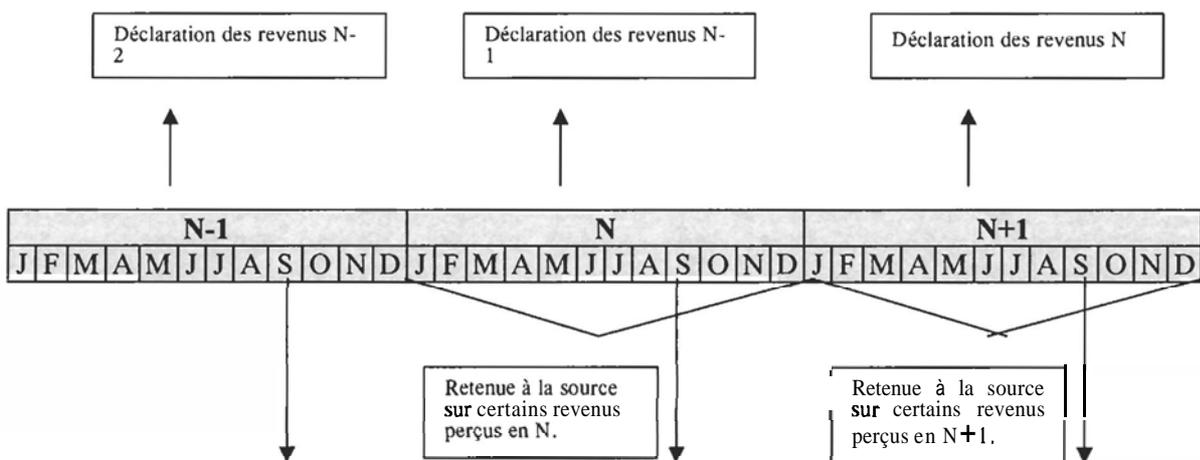
Dans cette solution, le paiement à la source interviendrait au même moment que celui de la mise en place de la retenue à la source, soit au 1er janvier de l'année N. Le versement de la PPE afférente aux revenus de l'année N-1 serait étalée sur un nombre d'année à déterminer.

Cette solution n'affecterait pas le caractère incitatif de la PPE mais léserait les personnes qui partiraient à la retraite ou qui deviendraient chômeur en N.

3. CALENDRIER

Compte tenu des éléments précédents et des orientations décrits dans cette fiche, le calendrier de mise en place de la réforme l'année de transition pourrait être le suivant :

N = Année de mise en place de la retenue à la source.



Liquidation et perception de l'impôt sur les revenus de N-2. Calcul du taux moyen d'imposition servant au calcul de la RAS en N.

- 1- liquidation de l'impôt sur les revenus **perçus** en N-1 pour la seule détermination du taux moyen d'imposition servant au calcul de la RAS en N + 1 et du revenu fiscal de référence utilisé pour les impôts locaux et sociaux; l'impôt sur le revenu correspondant n'est pas mis en paiement.
- 2- calcul de l'impôt sur les revenus de N-1 hors du champ de la RAS et sur l'excédent des revenus de N-1 sur N-2 par application à ces revenus du taux effectif.
- 3- imputation à hauteur de l'**impôt** calculé en 2 des avantages fiscaux résultant de dépenses **effectuées** en N-1.

- 1- liquidation de l'impôt sur les revenus perçus en N et détermination du taux moyen d'imposition servant au calcul de la RAS en N+2 ;
- 2- imputation de la RAS perçue en N ;
- 3- imputation des avantages fiscaux résultant de dépenses effectuées en N et du reliquat non imputé sur l'impôt dû en N.

Paris le 7 mars 2007

SW/DL/07.026

Département Réglementation

S/D^{ion} Droit de l'entreprise

et statut de l'exploitant

Destinataires:

Ministère des Finances

- Claude BEBEAR
- François AUVIGNE
- Raymond VIRICELLE
- Maxime BAFFERT

Messieurs,

Vous avez souhaité recueillir l'avis de la FNSEA quant à la mise en œuvre d'un dispositif de retenue à la source de l'impôt sur le revenu (RAS).

Envisagée non seulement pour les traitements et salaires mais également pour les revenus des indépendants (BIC, BNC, BA), la question se posera donc pour la FNSEA à deux titres : d'une part en tant que représentant des employeurs et d'autre part en tant que représentant d'actifs non salariés .

En tant qu'employeur

Le choix de faire recouvrer l'impôt à la source par l'employeur, n'est pas la seule solution pour les traitements et salaires. L'établissement bancaire, par exemple, est également susceptible de jouer ce rôle de « tiers payants ». Et cette solution aurait le mérite d'assurer la neutralité dans la relation employeur/salarié et la confidentialité des prélèvements sur le salarié.

Cette solution nécessiterait toutefois de mettre en place un système complexe d'information entre employeurs et banques, permettant d'identifier chaque contribuable mais aussi de coder les revenus taxables pour les distinguer des autres versements opérés sur le compte bancaire. Au demeurant, le revenu versé par l'employeur ne correspond pas toujours au revenu net imposable et devrait faire l'objet d'un retraitement complexe avant application d'un taux de retenu. Enfin, certains salariés ne sont pas payés par virement bancaire.

Cette solution ne nous semble donc pas envisageable.

Quant au choix des employeurs, parties versantes acquittant déjà la CSG et la CRDS, s'il apparaît plus logique, il reste néanmoins contraignant.

L'employeur devra, à partir des éléments permettant son calcul, opérer le prélèvement. La retenue à la source constituera donc une tâche nouvelle pour l'employeur. Si le choix de la dématérialisation informatique des relations avec l'administration est fait, il imposera aux employeurs de disposer des outils nécessaires.

Au-delà de la charge supplémentaire, on peut penser que la responsabilité de l'employeur pourra également être engagée notamment pour la bonne exécution des prélèvements et du versement à la bonne date.

C'est pour ces raisons que nous n'approuvons pas cette réforme.

En tant « qu'indépendant »

A la différence des traitements et salaires, les revenus d'activités indépendantes ne sont pas versés par un tiers et la connaissance du revenu n'est possible qu'à la clôture de l'exercice.

Si, afin de déterminer l'impôt à prélever, il faut retenir un barème d'imposition ou un taux d'imposition qui ne pourra tenir compte que des revenus de l'année précédente, voire d'une moyenne des années précédentes, l'exercice sera extrêmement difficile en agriculture.

En effet, plus que toute autre activité, l'agriculture est soumise à des aléas de toute nature et le revenu ne sera connu qu'au moment de la récolte, voire de sa vente.

Les écarts de revenus sont parfois tels d'une année sur l'autre qu'aucune moyenne ne permettra de déterminer un taux d'imposition moyen fiable. Une évaluation du revenu s'avèrera souvent très délicate voire impossible.

Il en découlera nécessairement une charge supplémentaire pour un résultat incertain.

Quant à la marge d'erreur, elle sera telle qu'elle pourra conduire l'agriculteur à faire une avance de trésorerie au profit de l'État ou au contraire être son débiteur. Il conviendra donc de ne pas engager sa responsabilité dans cette opération fastidieuse.

Enfin, pour les exploitants relevant du forfait collectif agricole, ils seront également exposés à ce risque. Bien que ce mécanisme réponde à une logique de lissage des revenus, des variations sensibles peuvent néanmoins être enregistrées. Plus encore qu'un exploitant relevant d'un régime réel, faute d'outils de gestion, il sera difficile pour ce forfaitaire d'évaluer ses revenus potentiels.

Pour ces raisons nous ne pouvons qu'exprimer nos craintes face à une telle réforme, laquelle nous paraît inapplicable en agriculture.

Veuillez agréer, Messieurs, l'assurance de mes sincères salutations.

Le Secrétaire Général Adjoint

Jean-Bernard BAYARD

M. François AUVIGNE,
Inspecteur général des Finances,
M. Claude BEBEAR, Président du
Conseil de Surveillance d'**Axa**,
M. Raymond VIRICELLE,
Ancien avocat général à la Cour de
Cassation

Réf : Lettre du 19/1/2007

Le 6 mars 2007

Objet : Mission de réflexion sur la retenue à la source

Messieurs,

Dans le cadre de votre mission concernant le projet d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu, vous avez auditionné Mme **KARNIEVICZ**, Présidente du Conseil d'administration de la Cnav et moi-même.

Les services de la Cnav se sont attachés à effectuer une première analyse sur les impacts de la mise en place d'une retenue à la source sur les pensions versées à ses assurés. Vous trouverez ci-joint les premiers éléments de réflexion qui ont été **portés** à votre connaissance lors de l'audition, complétés de précisions et d'informations chiffrées, en particulier sur la procédure actuelle de transferts de données entre la Cnav et la Dgi portant sur le prélèvement de la Csg.

Compte tenu de la taille de la population sur laquelle des opérations sont à prévoir, actuellement **11,5** millions de retraités, il nous apparaît indispensable de rechercher des procédures fondées sur une automatisation maximale. A cet égard, le circuit de transferts de données entre la Cnav et la Dgi pour la Csg constitue une base de réflexion et de référence qui nous apparaît très utile pour la retenue à la source.

En revanche pour l'année de passage à la retraite (plus de 700.000 nouveaux retraités par an), se pose la question de la fixation du taux d'imposition par la Dgi, à un moment où le contribuable voit ses ressources baisser sensiblement, ainsi **qu'**à terme le montant de son impôt sur le revenu. Les départs à la retraite **s'étalent** tout au long de l'année, d'une part et toutes les retraites d'un même assuré ne sont pas liquidées systématiquement au même moment, d'autre part : pour un monopensionné du régime général, le premier paiement des caisses complémentaires intervient après celui du régime général, **s'il** est poly pensionné des décalages temporels sont également fréquents.

Chaque année, une très grande partie de ces plus de 700.000 nouveaux retraités nécessiteront donc un traitement particulier. Un aménagement de la retenue à la source est donc à concevoir pour les deux premières années de retraite, le taux d'imposition n'étant stabilisé que trois ans après le départ en retraite.

Enfin, la CNAV est confrontée, en plus de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du « papy-boom », à la montée en charge de l'application du droit à l'information des assurés avec la production à partir de 2007 des relevés individuels de situation et d'estimations indicatives globales de retraite. En 2008, il est également prévu une révision de la loi de 2003 sur les retraites : les régimes de retraite devront faire face à de nouvelles charges en termes de gestion et de développement informatique. Le projet de retenue à la source, lui-même complexe et lourd, demande un délai de conception et de mise au point non négligeable. C'est pourquoi il semble difficile de pouvoir mettre en place un tel dispositif avant le 1^{er} janvier 2010.

Je vous prie de croire, Messieurs, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le Directeur de la Cnav



Patrick HERMANGE



6 mars 2007

OBJET : Retenue à la source de l'impôt sur le revenu concernant les retraites

Le projet, tel qu'il est présenté dans le document transmis par la Mission, suscite les principales remarques et suggestions suivantes :

Sur la population des retraités

- L'annexe 2 du document établi en février 2002 par le ministère de l'économie des finances et de l'industrie « le point sur la retenue à la source de l'impôt sur le revenu » indique que :

- sur les 32 millions de foyers fiscaux de l'année 2000, 9 millions (soit 29%) ont des pensions et retraites dominantes,
- parmi ces 9 millions de foyers fiscaux, seuls 39% étaient imposables,
- le montant de l'IRPP perçu sur ces foyers fiscaux à proportion dominante de pensions représentait 14% du total de l'IRPP perçu.

- Parmi les 11,5 millions de retraités actuels de la CNAV, 40% environ relèvent de plusieurs régimes de retraite. Dans le cas d'un mono-pensionné du régime général, l'existence du régime complémentaire implique que la quasi-totalité des retraités aura au moins deux formalités à remplir auprès de leur caisse de retraite pour être en règle avec la retenue à la source.

- Les réductions d'impôts liées par exemple aux aides à domicile sont sans doute plus fréquentes dans la population des retraités et une incidence plus forte sur le montant de l'impôt. Il pourrait alors en résulter des régularisations également plus importantes, si le calcul du taux d'imposition moyen ne prenait pas en compte ces avantages.

Sur le circuit des taux d'imposition

La Cnav compte actuellement 11,5 millions de pensionnés (de droit propre et de droit dérivé). La transmission d'un document papier comportant le taux d'imposition par la DGI au retraité, puis celle du même document par ce dernier à chacune de ses caisses retraites paraît lourde en terme de gestion pour le régime mais également complexe pour les retraités.

Ainsi, en régime de croisière, pour 11,5 millions de personnes et au moins deux fois par an et deux documents papiers devront être traités ou produits: la réception et la mise à jour du taux moyen d'imposition dans la chaîne de paiement, d'une part, l'état récapitulatif des sommes prélevées et l'envoi à la **DGI** et au retraité, d'autre part.

Des relances devront être effectuées par les Caisses régionales relevant de la branche retraite du régime général (**CRAM**) auprès des retraités qui n'auront pas renvoyé le formulaire et appliqué un taux forfaitaire en cas de défaut. A ce titre, le risque d'appliquer un taux de prélèvement à un retraité qui ne serait pas imposable est non négligeable, malgré des exceptions qui pourraient être prévus dans des cas précis.

Un tel circuit exigerait de développer (informatiquement) et de mettre en place un suivi individualisé pour chaque retraité de son taux d'imposition et des prélèvements sur les plans administratif et comptable. Il ne s'agit en effet pas d'un taux forfaitaire comme celui de la Csg mais propre à chaque retraité : les calculs devront pouvoir être justifiés **auprès** du retraité, du fisc, « tracés » et conservés.

Suggestions :

Ne serait-il pas plus rapide de s'inspirer du circuit fonctionnant pour la Csg ? La CNAV transmettrait un fichier informatique d'appel contenant la liste de l'ensemble des retraités que la **DGI** renverrait, renseignée des taux d'imposition ?

Pour être le plus efficient possible, un tel circuit devrait être intégré dans les fonctions de l'actuel **CNTDF** (Centre national de transfert de données fiscales).

Dans le cas où cette solution ne pourrait pas être retenue, la retenue à la source ne **pourrait-elle** pas être applicable qu'à partir d'un certain montant de pension annuel ? L'impôt sur le revenu concernant ce faible montant serait alors payé au moment de la régularisation en **N+1**. A titre d'exemple, parmi la population de 11 millions de retraités de 2005, 1,5 millions avaient un montant mensuel de pension inférieur à 100€ par mois au titre du régime général, 3,2 millions avec un montant mensuel de moins de 200 € mensuels. Pour ces retraités le prélèvement serait de 0 € à quelques euros par mois.

La question de la confidentialité des données personnelles

L'employeur aurait connaissance du taux moyen d'imposition du foyer fiscal, incluant les revenus imposables, y compris les revenus fonciers, le nombre de parts ... De même les employeurs et caisses de retraite, en qualité de tiers payeurs, vont être mis en possession d'éléments concernant les revenus et la situation personnelle des salariés et retraités. C'est la raison pour laquelle, semble-t-il qu'il serait demandé à chaque contribuable de transmettre individuellement la notification de son taux moyen d'imposition.

Le risque, à l'égard des salariés, pourrait être que leurs employeurs tirent des conséquences des informations personnelles mises à leur disposition, et ainsi les utilisent éventuellement à des fins de discrimination.

¹ Voir annexe

Cependant, en matière de retraite, le risque est moindre, voire nul concernant les données personnelles mises à disposition des caisses de retraite, lesquelles ne peuvent tirer de conséquences du revenu des retraités. Il n'y a en effet aucun risque de discrimination à leur égard. La question d'une transmission automatisée par la **DGI** de ces taux d'imposition doit donc pouvoir être étudiée de manière approfondie, dès lors qu'il s'agit d'organismes ayant mission de service public et versant des prestations sociales légales.

Le problème de l'année du passage à la retraite :

- 1) si la retenue à la source doit débiter dès le début de versement de la retraite, le transfert des taux d'imposition par le circuit CNTDF doit se faire en continu, mensuellement, par exemple. Afin de ne pas compliquer la gestion le taux de prélèvement devrait être appliqué sur le premier versement venant après la transmission du taux, sans reprise sur les éventuels versements antérieurs.

- 2) Dans le cas où le taux d'imposition serait calculé sur l'année N-2, pour une personne partant en retraite l'année N, le montant de sa retenue à la source ne serait stabilisé qu'en début de N+3. Il va de soi que les retraités, l'année de leur départ en retraite, demanderont systématiquement la révision de leur taux moyen afin de ne pas ajouter un prélèvement fiscal majoré à un moment où leurs revenus baisseront sensiblement. Chaque année, une très grande partie des 700.000 nouveaux retraités nécessiteront donc un traitement particulier. Un aménagement de la retenue à la source est donc à concevoir pour cette première année de retraite.

La question des éventuels trop perçus par la caisse de retraite :

La gestion de la retenue à la source sera fortement alourdie si la caisse de retraite devait gérer et régulariser ces trop perçus.

La question de l'identifiant :

L'identification par la Cnav des assurés et retraités est le NIR. L'essentiel des anomalies relevées (soit 3,1% des 9 millions de comptes) dans les transferts pour la Csg provient de problèmes d'identification, la **DGI** n'ayant pas le NIR de la personne ou un NIR incomplet.

Le document de la Mission ne précise pas le mode d'identification du contribuable. Pour la Cnav seul le NIR permettrait d'identifier le contribuable de la manière la plus efficace et automatisée.

Les impacts sur le système informatisé de gestion

De nombreux composants du système de gestion retraite du régime général seraient impactés, en particulier ceux de la liquidation, du paiement et de la comptabilité :

- prise en compte **et/ou** saisie du taux moyen d'imposition à l'attribution
- calcul du montant par service,
- notification,
- paiement et comptabilisation,
- révision du taux en cours de service
- etc.

Les impacts en termes comptables

La comptabilité devrait être fortement impactée : en effet, la comptabilité devra être justifiée sous les trois angles : celui du retraité, du fisc et de celui, propre, de la Cnav.

La question de l'insaisissabilité de la pension

Les prestations de retraite du régime général sont cessibles et saisissables dans les mêmes conditions que les salaires(articles L 355-2 et L 811-16 du CSS). Une fraction est absolument insaisissable , égale au montant du RMI . Au-delà de ce montant une fraction est réservée au recouvrement des créances alimentaires et une dernière fraction est cessible et saisissable pour tous les créanciers . L'assiette de la quotité saisissable est déterminée à partir du montant de la prestation déduction faite des prélèvements sociaux

En cas de rappel, la quotité saisissable s'apprécie par rapport à chaque mensualité et non sur la totalité du rappel . En cas d'impossibilité d'honorer en partie ou en totalité la dette, il appartient au juge de l'exécution d'apprécier l'ensemble des ressources C'est ce qui se passe actuellement pour les saisies pratiquées par le Trésor public par avis à tiers détenteur ou opposition, pour des recouvrements de créances de l'administration fiscale.

En cas de retenue de l'impôt à la source sur les pensions , les conséquences du dispositif actuel devront être examinées pour le faire évoluer .

La question de la date de mise en place de la retenue à la source

La CNAV est confrontée, en plus de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du « papy-boom », à la montée en charge de l'application du droit à l'information des assurés avec la production à partir de 2007 des relevés individuels de situation et d'estimations indicatives globales de retraite. En 2008, il est également prévu une révision de la loi de 2003 sur les retraites : les régimes de retraite devront faire face à de nouvelles charges en termes de gestion et de développement informatique.

Le projet de retenue à la source semble complexe et lourd et demande un délai de conception, de mise au point et d'adaptation de nos systèmes de gestion et d'information non négligeable. C'est pourquoi il semble difficile à la Cnav de pouvoir mettre en place un tel dispositif avant le 1^{er} janvier 2010.

Le lien avec les autres déclarations fiscales

Même elles n'ont pas en lien direct avec les questions posées par la Mission, il semble utile de soulever les points suivants.

Est étudié actuellement par les organismes de protection sociale la mise en place d'une déclaration de données sociales nominatives (DSN) qui serait à rythme mensuelle². Pour l'instant, les réflexions engagées au sein du GIP MDS n'ont pas pris en compte l'évolution vers la retenue à la source. Les opérations de paye mensuelle comprendront, du point de vue fiscal, deux dimensions: la déclaration des revenus du salarié et le paiement par retenue à la source, la déclaration étant destinée à servir de base au calcul de l'impôt futur (l'employeur devra communiquer à l'administration fiscale et au contribuable un récapitulatif annuel des

² La déclaration sociale nominative est le nouveau **nom** de la déclaration nominative périodique (DNP)

salaires perçus chaque mois et de la retenue effectuée). Le rythme mensuel ne devrait pas permettre d'obtenir chaque mois des données aussi exhaustives et fiables que celles qui sont issues des actuelles campagnes annuelles réalisées via l'usage de la DADSU. On peut penser que la relation entre les institutions chargées de recevoir les données déclaratives (URSSAF, CTDS...) et les employeurs évoluera sensiblement.

Dans ce contexte, plusieurs questions se posent sur l'articulation entre la DSN et la retenue à la source:

- Quels liens la **DGI** souhaitera-t-elle établir entre ces déclarations mensuelles (avec agrégat annuel) et la vérification des montants d'imposition recouvrés ?
- Est-ce que ses contrôles d'assiette, lors du calcul de l'imposition opéré à l'année N+1, s'appuieront uniquement sur le récapitulatif annuel transmis par l'employeur en début d'année ou les données mensuelles seront-elles utilisées ?

Dans le cadre de la retenue à la source, il paraît souhaitable, pour éviter des déclarations multiples par les entreprises de bénéficier de l'opportunité de la mise en place d'une déclaration mensuelle nominative pour l'étendre au champ fiscal. Dans ce cas, le circuit de collecte et de traitement des informations nominatives pourrait être harmonisé, les interfaces vers les systèmes de recouvrement étant dans ce cas simplifiées.

Compte tenu de l'expérience et de son savoir-faire et de son expérience en matière de recueil des données sociales émanant des employeurs, la CNAV devrait pouvoir contribuer au système de collecte, de traitement et de diffusion de ces données mensuelles.

ANNEXE

Le circuit des transferts CNAV-DGI concernant la Csg

I – Volumétrie

Sur les échanges ayant eu lieu en 2006 et portant sur les revenus de l'année 2004 :

- la liste transmise par la CNAV à la DGI comportait 9.116.000 comptes,
- les retours (anomalies) : 283.588, **soit un taux d'anomalies de 3,1%**,
- ces anomalies se décomposent en :
 - 281.448 de personnes non retrouvées par la DGI,
 - 2.140 personnes sans référence fiscale.

II - Cinématique des traitements concernant les échanges DGI (CNTDF) :

Constitution du fichier d'appel :

Niveau régional

- Chaque CRAM + CGSS + CAMR constitue un fichier regroupant les assurés domiciliés fiscalement et résidant en France
- Adresse via transfert CFT son fichier à la CNAV

Niveau National

- La CNAV réceptionne tous les fichiers CRAM + CGSS + CAMR
 - Fusionne les fichiers sous MVS pour constitution du fichier émetteur unique à destination du CNTDF
 - Comprime et crypte le fichier sous environnement windows
 - Adresse le fichier au CNTDF après gravure sur DVD ROM en respectant une date limite (pour 2006, le 12.06.2006)
- Ce fichier comprend le NIR, le nom, les prénoms, les adresses.

Exploitation du fichier de restitution

Niveau National

- La CNAV réceptionne le fichier de restitution du CNTDF
- Décompresse et déchiffre le DVD ROM
- Mise en ligne le fichier et éclatement sous MVS
- Envoi sur serveur UNIX pour chaque CRAM

Niveau régional

- Chaque CRAM + CGSS + CAMR analyse les données reçues par comparaison avec celles présentes dans la BD3P (base de gestion « retraite »)
- Mise à jour des éléments fiscaux via REVAUTO lorsque la situation fiscale a évolué
- Edition et envoi des courriers
- Les programmes doivent être passés impérativement avant fin décembre, la mise à jour de la situation fiscale correspondant à la mensualité de décembre, ceci afin de ne pas être en situation de rappel ou indu.



Contribution de la Fédération des syndicats unitaires (FDSU) aux travaux de la mission ministérielle sur la retenue à la source

Le prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source a fait un retour en force sur le devant de l'actualité. Perçu comme une simplification majeure que la France, curieuse exception, serait la seule à ne pas appliquer en Europe, ce mode de collecte est, dans son principe, plutôt bien reçu dans l'opinion qui s'en fait une idée simple et légitime : payer régulièrement, sans déséquilibrer son budget, en fonction de ses revenus de l'année en cours et pour solde de tout compte, est une aspiration naturelle qui, en théorie, ne peut que renforcer le consentement à l'impôt. Pour appuyer ce projet, il est fréquemment avancé que la France constituerait une exception fiscale puisqu'elle serait le seul pays européen à ne pas disposer d'une retenue à la source (RAS). Or, si la France est presque la seule à ne pas disposer d'un tel mode de paiement, elle est également la seule à disposer d'un quotient familial et à connaître un aussi grand nombre de mesures dérogatoires, ce qui rend l'instauration de la RAS particulièrement délicate à mettre en œuvre.

Pour la Fédération des syndicats unitaires (FDSU), derrière cette perception se profile une réalité différente. Cette contribution aux travaux de la mission Ministérielle sur la RAS tente d'exposer de manière synthétique les différents aspects qui la rendent, à règles fiscales constantes, particulièrement complexe à mettre en œuvre, et qui fondent l'opposition de la FDSU.

Le citoyen et l'impôt

Comprendre l'impôt est indispensable au consentement. Les partisans de la RAS invoquent la simplicité de ce mode de paiement supposé être favorable au consentement, notamment du fait de la suppression du décalage d'un an et de l'apparente simplicité du mode de paiement en lui-même. Mais cette simplicité n'est que **très** théorique. La FDSU est sensible à cet argument mais précise que, même avec un lien citoyen maintenu par la déclaration, la RAS présente le risque d'affecter la compréhension de l'impôt, voire le consentement, compte tenu de la complexité d'un tel dispositif en l'état actuel de la législation fiscale. Pour la FDSU, un impôt compris est avant tout un impôt juste, c'est-à-dire, dans le cas de l'impôt sur le revenu, un impôt progressif qui permette une correction des inégalités de revenus et dont la contrepartie en termes d'action publique est explicitée et promue. C'est là un enjeu essentiel qui mériterait à l'évidence une réforme fiscale vu l'état actuel de l'impôt sur le revenu.

La FDSU, les emplois et la retenue à la source

Contrairement à une idée répandue, la position historique critique de la FDSU sur ce mode de paiement ne trouve pas sa source dans un corporatisme archaïque fondé sur une défense exclusive de l'emploi. Pour la FDSU, ce sont bien des raisons de faisabilité même de ce projet qui conduisent à y être opposé. En effet, la mise en place d'une RAS supposerait le maintien d'un réseau de recouvrement mais aussi et surtout, des moyens, notamment humains, pour le contrôle des entreprises et les relations quotidiennes avec les contribuables dans l'évolution de leur situation (actualisation du taux de retenue...), deux missions découlant directement de la mise en place d'une RAS qui incomberaient nécessairement au Minéfi, de sorte qu'un raisonnement exclusivement fondé sur la question de l'emploi nous inclinerait paradoxalement à y être plutôt favorable !

Avec un tel système, le service public fiscal, pour être réellement à la hauteur des enjeux, devrait être très présent et réactif dans ses rapports avec les diverses parties prenantes (employé, employeur) tout au long de l'année et, en particulier, après le dépôt des déclarations en cas de régularisation. Enfin, les entreprises se verraient confier de nouvelles charges : le coût de gestion privé de l'impôt augmenterait.

La retenue à la source : une idée simple et légitime, un système en réalité complexe

Les schémas envisagés

Du point de vue du contribuable, l'idée d'une imposition des revenus la moins décalée possible par rapport à la date de perception des revenus est compréhensible. Elle se heurte cependant à la réalité fiscale : le quotient

familial et les mesures dérogatoires constituent objectivement un frein à la mise en place de cette idée simple. Pour la FDSU, la solution consistant à transmettre le barème d'imposition à l'employeur (ou la caisse de retraite) à charge pour lui d'effectuer les opérations d'assiette n'est pas concevable : elle implique la transmission de données personnelles, une gestion tout aussi lourde et complexe et une charge de travail importante pour les entreprises... Il n'est pas non plus sérieusement envisageable d'appliquer un **taux** forfaitaire ou approximatif (taux de 10 % ou taux déterminé sur la base des revenus N – 2 sans possibilité de révision par exemple) qui impliquerait des régularisations nombreuses et d'ampleur après le dépôt de la déclaration des revenus de l'année N. La méthode du taux modulable déterminé sur la base des revenus N – 2 soulève, elle, d'autres questions.

Le système du taux de retenue mensuelle à l'épreuve de la réalité

Le système qui se rapprocherait le plus des objectifs recherchés par les tenants de la RAS consisterait à appliquer un taux modulable en cours d'année. En rythme de croisière, le taux de retenue mensuelle (correspondant à un taux effectif d'imposition calculé par la DGI), appliqué sur les revenus d'une année donnée, par exemple 2011, ne pourrait mécaniquement que tenir compte de l'impôt payé, dans notre exemple, en 2010 sur la base des revenus 2009. Le calcul de l'imposition des revenus 2010 interviendrait au cours du premier semestre (ce taux pourrait être obtenu lors du traitement des données effectué au stade du préremplissage de la déclaration des revenus **2010**), de sorte que le **taux** serait actualisé en cours de l'année suite au dépôt de la déclaration. De plus, en cas de **changement(s)** de revenus **et/ou** de situation (personnelle ou professionnelle), une nouvelle mise à jour du taux de retenue ou de l'identité du collecteur devrait être effectuée. On soulignera en effet ici que, pour correspondre à l'idée originelle de la RAS qu'ont les contribuables, le taux de retenue ne peut qu'être actualisable et non pas figé.

Cette méthode soulève plusieurs remarques. Elle repose sur un taux prévisionnel qui donne lieu, le cas échéant, à régularisation après le dépôt de la déclaration des revenus, en tenant compte d'éventuels changements de situation personnelle **et/ou** professionnelle. Le taux de prélèvement ne peut donc mécaniquement refléter la situation exacte du contribuable prélevé. A cet égard, il faut noter qu'un tel dispositif s'apparente à la mensualisation (qui concerne actuellement les deux tiers des contribuables imposables) même si les acomptes sont alors versés au titre de l'année en cours.

Certaines situations peuvent alors être particulièrement délicates à gérer : licenciement, séparation... Prenons l'exemple d'un salarié prélevé à la source qui est licencié en cours d'année. Les opérations d'arrêt du prélèvement à la source et, le cas échéant, de transfert du dispositif de retenue aux caisses d'indemnisation peuvent s'avérer particulièrement délicates à gérer, techniquement et socialement. Cette complexité se retrouve de la même manière pour un grand nombre de professions (salariés à employeurs multiples, salariés à la commission, intermittents, saisonniers, fortes variations en cours d'année...). Les régularisations intervenues dans le cadre des acomptes mensuels de la prime pour l'emploi ont montré que la régularisation était un sujet explosif. Or, elles seraient nombreuses avec la retenue à la source car les changements de situations personnelles ne sont pas rares. En 2003, selon l'INSEE, il y a eu 275.963 mariages, 125.175 divorces, 761.464 naissances et 562.591 décès. Avec, de plus, près de 200 niches fiscales pour le seul IR, la gestion de la retenue à la source serait tout sauf simple.

Ce système ne concerne en outre que les salariés et les retraités. La question du mode de collecte de l'impôt sur le revenu des autres catégories de contribuables, sur les différences existantes entre membres d'un même foyer fiscal et des autres revenus reste posée. Or, instaurer un clivage entre les catégories de contribuables va à l'encontre du principe d'égalité devant l'impôt. Il paraît délicat de mettre en œuvre un système apparent pour les revenus de capitaux mobiliers ou pour les autres salariés. Soulignons enfin la dimension psychologique d'un tel système dans lequel les salariés verraient leur salaire net baisser ou s'étonneraient, à revenu brut comparativement égal, d'avoir un « net » différencié du fait d'un taux de retenue forcément individualisé...

D'autres sources de complexité

Enfin, la question de l'année de transition pose problème. S'il est budgétairement peu concevable d'imaginer une année blanche, il n'est pas davantage politiquement envisageable d'aboutir à une « double imposition ». L'idée de déterminer une moyenne obtenue sur plusieurs années afin de tenir compte d'une éventuelle hausse, ou baisse, de l'impôt calculé au titre de l'année de transition de sorte que le surplus d'impôt, ou le remboursement, soit lissé lors des premières années de mise en place est éminemment complexe et lourde à

mettre en œuvre. De la même manière, la gestion de la Prime pour l'emploi (PPE) cumule les difficultés de mise en œuvre. Un premier aperçu en a été donné avec la mensualisation de la PPE dont les régularisations ont été socialement délicates à gérer.

Enfin, il faut souligner les risques procédant de décalage et de retards dans le versement de l'impôt prélevé en amont sur les fiches de paie des salariés et les incidences en termes budgétaires (on peut ainsi observer qu'actuellement, les restes à recouvrer en matière de TVA ne sont pas négligeables) et sociaux (les salariés-contribuables s'étant acquittés d'un impôt non versé dans les caisses de l'Etat).

La mensualisation, un dispositif apprécié et en progrès

Comparativement au système actuel, la valeur ajoutée de la RAS est difficilement perceptible. Le système actuel de recouvrement montre une réelle performance : en 2005, le taux net de recouvrement des impôts sur rôle était de plus de 98 % tandis que le taux de paiement dématérialisé pour l'impôt sur le revenu s'établissait à plus de 70 %, en constante augmentation ces dernières années (la plupart des paiements dématérialisés correspondant à des paiements mensualisés).

On peut s'interroger ici sur la pertinence d'une RAS au regard de la mensualisation, alors que celle-ci a fait la preuve qu'elle pouvait évoluer et être plus réactive, puisque les contribuables mensualisés peuvent, en cours d'année, moduler ou suspendre le montant de leurs échéances en fonction de leurs revenus si bien qu'on peut dire qu'une forme de RAS, cette fois-ci publique, existe déjà dans les faits. Si l'on considère qu'en réalité, avec une RAS, le décalage persisterait dans les faits, alors la mensualisation apparaît comme le mode de collecte le plus simple, le plus connu, et en fait le plus adapté.

Pour la FDSU, dans les conditions fiscales actuelles, la mise en place d'une retenue à la source aboutirait à créer un système complexe et finalement coûteux. La structure même de l'impôt rend donc très compliquée une retenue à la source. Le risque étant de rendre l'impôt moins lisible, ce qui serait tout à fait contreproductif par rapport à l'objectif recherché en matière de relation avec les contribuables. Si le décalage d'un an est effectivement un argument fort qui plaide en faveur de la RAS, l'état de la législation fiscale ne permet pas en réalité de le combler effectivement et d'être favorable à la RAS.



Fédération CFTC-Finances

✉ Bureaux 201 à 205 - 2, rue Neuve Saint Pierre 75181 PARIS Cedex 04

% 01.53.17.86.89 ☎ 01.53.17.86.90

E-mail : federation-cftc@syndicats.finances.gouv.fr - Site internet : <http://www.cftc-finances.org>

MISSION DE REFLEXION SUR LE PRELEVEMENT A LA SOURCE

Audition du 22 février 2007

Messieurs François AUVIGNE et Etienne BRUN – ROVET

Pour la Fédération CFTC Finances :

Yves BIGOT Président de la Fédération et Secrétaire Général Adjoint du Syndicat CFTC.

~~François BOS Secrétaire Général de la Fédération et du Syndicat CFTC des Impôts.~~ Absent excusé

Gérard MOREAU Secrétaire Général du Syndicat CFTC Trésor.

Jean-Pierre ANNET Secrétaire Général Adjoint du Syndicat CFTC des Impôts.

PREAMBULE

1. POSITION GENERALE de la Fédération CFTC Finances

Nos positions s'inspirent de la doctrine sociale chrétienne qui anime la CFTC. Elles font souvent référence à des réflexions et positions confédérales (« Une fiscalité dans tous ses états – Réformer pour plus de justice » Valérie HEITZ • Collection ARGUMENTS Bureau d'Etudes de la CFTC.)

Ces positions sont la synthèse des analyses des syndicats des finances affiliés à notre fédération.

Par principe la CFTC Finances a une attitude syndicale responsable. Son rôle est la défense des intérêts des salariés de la fonction publique qui se doivent d'appliquer les décisions politiques. Seules les conditions sociales des réformes sont de notre ressort, même s'il nous appartient d'enrichir le débat par nos compétences techniques et notre vision de la société.

La Fédération CFTC Finances n'est pas opposée à ce mode de fonctionnement, mais une mensualisation obligatoire de tous les contribuables soumis à l'impôt paraît de nature à permettre à chacun de mesurer sa contribution.

Cette mensualisation permettrait de conserver la nature déclarative, la personnalisation et la familialisation de cet impôt sans créer de nouvelles difficultés et charges. Elle pourrait très bien se situer en amont, en fonction des revenus courants avec une modulation, système déjà existant. Une régularisation à posteriori (impôt négatif ou positif) pourrait permettre le cas échéant d'ajuster la liquidation .

Enfin la mise en place d'une liquidation systématique du coût financier, prorata temporis, au profit de l'Etat ou du contribuable pourrait être instituée et compléter ou se substituer à de nombreuses pénalités.

L'impôt sur les revenus tient, en France, une place moins importante que dans d'autres pays. Son assiette réduite, mais également son dispositif de quotient familial, donnent une configuration différente au système français.

La France a également développé, à côté de la politique fiscale et de la politique sociale qui participent largement à la redistribution du revenu, notamment entre niveaux de revenus différents, un volet important de politique familiale qui opère une redistribution entre catégories de foyers, avec et sans enfants. Et ceci sans préjugé des aides non monétaires jamais mesurées que concèdent les collectivités locales aux familles les plus fragiles et souvent les plus nombreuses.

Notre sentiment est que c'est plus à cause de cet équilibre complexe et fragile, mais devenu opaque, qu'à cause des réticences des syndicats du **MINEFI** que la retenue à la source n'a pas été instituée.

L'imagination de notre technocratie au service des responsables politiques et des pressions des divers lobbies complète le tableau de cet imbroglio dont il faudra bien sortir un jour.

2. RAPPEL DE LA POSITION DE LA CFTC FINANCES LORS DE LA NOTE BERCY 2002

Voici un résumé synthétique de la position de l'époque.

Au nom de la défense et de la protection de la famille, la CFTC doit veiller au respect du concept de foyer fiscal. En matière de taxe d'habitation il est mis à mal (nota : modification depuis.) Et en matière d'impôt sur le revenu ? Ce débat de société intéresse avant tout la Confédération CFTC.

Au lieu de s'arc-bouter sur des arguments corporatistes inacceptables dans l'esprit de la CFTC qui prône le respect de la personne, il vaut mieux se pencher sur l'avenir des agents : **requalifications**, mobilité géographique **pénalisante**, etc...

La pire des choses est ce qui se passe actuellement : une réforme rampante et une désorganisation des services sans que les agents aient une lisibilité de leurs missions à moyen terme. Pour la CFTC il vaut mieux savoir où l'on va, en discuter dans un vrai dialogue social et préparer ensemble l'avenir de nos missions. Il faut éviter que les agents se retrouvent dans le mur, ce que laisse présager le cynisme actuel.

Au nom du principe de **SUBSIDIARITE** nous avons le devoir de défendre l'idée suivante : « le fonctionnaire qu'il faut, **là** où il le faut, quand il le faut, dans le respect de l'usager et de l'agent. »

La réorganisation des services publics de **l'Etat** est un devoir politique. Elle peut être menée dans le respect des agents et des usagers.

Ceci étant dit, il faut savoir se battre sur l'essentiel. Si le seul but est de supprimer tout service public de **l'Etat** au nom de la seule loi du marché et au détriment de l'équilibre social, il faut savoir dire : « non. »

L'ANALYSE DE LA FEUILLE DE ROUTE DE LA MISSION (établie par la Direction de la Législation Fiscale et qui ne constitue pas un pré - rapport)

INTRODUCTION : « une fausse bonne idée. »

La substitution de la retenue à la source au système actuel de recouvrement permettrait l'économie, en terme d'emplois pour **l'Etat**, d'environ 1.500 agents. Mais cela sans préjuger du maintien d'un système partiel de paiement direct par le contribuable et surtout en ignorant la charge du travail qui serait transférée aux tiers payant la retenue représenterait un poids bien plus conséquent.

Pire encore : le fait de ne pas réformer l'impôt, mais seulement son mode de recouvrement, va compliquer le système d'ajustement des sommes versées et des sommes dues et multiplier les contrôles de l'administration et les réclamations des usagers. L'économie apparente en terme de recouvrement risque d'être annihilée par la complexité des rapports entre contribuables, tiers versant et administration fiscale.

Une mensualisation obligatoire permettrait de conserver la nature déclarative, la personnalisation et la **familialisation** de cet impôt. Elle pourrait très bien se situer en amont, en fonction des revenus courants avec une modulation. Une régularisation à posteriori (impôt négatif ou positif) pourrait permettre le cas échéant d'ajuster la liquidation avec application du taux d'intérêt légal, voire de pénalités en cas d'écarts anormalement prononcés et répétés d'année en année.

Elle pourrait surtout s'appliquer à l'ensemble des revenus.

Elle pourrait aussi s'appliquer sans augmenter le niveau d'emploi actuel au Ministère.

Se pose la question du collecteur : la DGCP (particuliers,) la DGI (entreprises ou tout le spectre) ou l'URSSAF (qui n'est pas évoquée, mais ne peut être exclue ?) **Pour la CFTC il est évident que la mission de recouvrement doit rester régaliennne.**

Enfin la retenue à la source diminuera le sentiment « contributif » des citoyens et favorisera par contre, à terme, le réflexe patronal de se plaindre des charges, surtout salariales et de ne prendre que très rarement en compte la plus value que constitue le travail.

1. LE CHAMP D'APPLICATION DE LA RETENUE A LA SOURCE.

Dans un esprit de justice fiscale la CFTC serait pour l'intégration des revenus financiers et fonciers (possible dans un dispositif de mensualisation.)

LES REVENUS EXCLUS.

Dans une période où les salariés ressentent le poids de la fiscalité et où le capital permet des profits qui paraissent parfois arrogants, il n'apparaît pas très équitable de préserver les revenus du capital d'un dispositif qui veut rapprocher la date de versement de l'impôt à celle de la perception des revenus.

LES REVENUS CONCERNES.

L'exclusion des revenus d'activités indépendantes, justifiée par l'absence d'un tiers versant, ne serait pas heureuse en terme d'égalité devant l'impôt. Un système de versement obligatoire devrait être institué qui se rapprocherait de la mensualisation obligatoire.

L'exclusion des salariés employés par les particuliers ne serait pas plus heureuse : nous comprenons bien la complexité de l'exercice. C'est un domaine où le travail au noir est répandu et le fait compliquer les procédures risquerait d'offrir un prétexte supplémentaire pour y recourir.

Par ailleurs nous ne voyons pas comment obliger les particuliers à utiliser exclusivement des chèques emploi - service. Il faut pourtant politiquement et fiscalement se donner les moyens de lutter contre le travail au noir dans tous les secteurs. Ce mode de paiement est un moyen de faciliter cet objectif d'un point de vue administratif.

L'intégration de la prime pour l'emploi, impôt négatif, ne semble pas heureuse (voir plus loin.)

Sur l'ensemble de l'approche il n'est pas évoqué le terme d'enjeu : ne peut-on pas prévoir un taux « zéro » pour les sommes inférieures à un certain montant, mais qui seraient totalisées dans les déclarations et donnerait lieu à un ajustement ultérieur versé directement au Trésor, prévu par ailleurs ?

2. L'ASSIETTE ET LE CALCUL DE LA RETENUE A LA SOURCE.

BASE DE CALCUL DE LA RETENUE A LA SOURCE

Sans observation.

MODALITE DE CALCUL DE LA RETENUE A LA SOURCE

Dans notre esprit le taux moyen est le seul envisageable (voir plus bas.)

LE TAUX DE PRELEVEMENT A LA SOURCE.

Toutes les hypothèses paraissent très complexes par rapport à une mensualisation obligatoire pour tous et modulable à tout moment.

C'est la confidentialité qui doit primer : l'application d'un taux moyen serait un moindre mal et respecterait plus le salarié.

Seule la déclaration permettra d'ajuster le montant de l'impôt et des versements. Au nom de la justice fiscale il conviendrait de liquider alors des intérêts légaux au profit du contribuable comme à celui de l'Etat.

Quant à la prime pour l'emploi, le dispositif ne semble pas tenir compte de la complexité du système. La déclaration des droits, leur liquidation et leur mensualisation ont posé de réels problèmes de lisibilité et de régularisation : pour les versements l'Etat a même émis des impôts non prévus par le législateur !

Il faut cesser de compliquer les dispositifs et de rendre la fiscalité plus opaque encore.

En ce qui concerne les primo déclarants, le taux forfaitaire de 15% ne semble pas adapté. Il devrait être mieux proratisé au montant des revenus : 15% de 1.000 € est excessif et 15% de 3.000 € peut paraître en retrait.

LA CONFIDENTIALITE DES DONNEES PERSONNELLES DE NOS CONCITOYENS VIS-A-VIS DES EMPLOYEURS.

Techniquement la CFTC ne voit pas comment la retenue se ferait sans utiliser le numéro national d'identité (NIR) dans un chaînage complet des déclarations des employeurs et des rapprochements à opérer par les services fiscaux. C'est d'ailleurs ce qui se pratique à l'étranger.

Il s'agirait d'oublier les recommandations de la CNIL et d'ouvrir ainsi la possibilité d'abus divers portant atteinte à la liberté des personnes.

A ce propos il faut souligner les difficultés de l'identifiant unique du contribuable qui n'est pas actuellement garanti.

La fixation d'un taux identique pour les époux en cas de revenus très différents pose un problème de pertinence.

Enfin certains employeurs ne manqueront pas d'opposer le niveau présumé de revenus du conjoint lors de certaines négociations salariales, mettant ainsi en exergue l'absence de confidentialité.

Il est enfin une tradition française de cacher ses revenus : des voisins communiquent aisément sur leurs impôts locaux, jamais sur l'impôt sur les revenus.

LES ADAPTATIONS NECESSAIRES POUR LES EMPLOYEURS.

Il s'agira d'une charge et d'une responsabilité supplémentaire. Comme nous le verrons les déclarations vont se compliquer et les contrôles ou les veilles vont se multiplier à leur égard.

3. LE RECOUVREMENT DE LA RETENUE A LA SOURCE.

LE MECANISME DE LA RETENUE A LA SOURCE.

Voir supra.

L'ORGANISATION DES FLUX D'INFORMATION.

Voir supra.

LES OBLIGATIONS DU PAYEUR A L'EGARD DE L'ADMINISTRATION FISCALE.

Le problème est la garantie dont dispose l'Etat : ce devrait être le super privilège des salaires.

Les conditions de suivi des paiements et déclarations par l'administration fiscale devront être celles de l'URSSAF : la charge de l'administration s'alourdira et le poids qu'elle représente vis à vis des payeurs également.

LES OBLIGATIONS A L'EGARD DU CONTRIBUABLE.

Cet aspect va aggraver la responsabilité réciproque en cas de travail non déclaré. C'est un pronostic, non une objection.

LES OBLIGATIONS DU CONTRIBUABLE.

Le principe déclaratif subsiste et la charge des services sera identique, sauf veille plus appuyée évoquée précédemment.
Mais l'ajustement versé au Trésor ou par le Trésor limite très fortement l'impact de la retenue en terme d'économie de personnels pour l'Etat.

4. LA PRIME POUR L'EMPLOI.

En fait, il s'agit :

- ✓ d'un bonus fiscal d'incitation au travail,
- ✓ d'une approche de l'impôt négatif dans un système d'ajustement après prélèvements obligatoires,
- ✓ et d'un instrument politique de créer des conditions de relance de la consommation pour les ménages modestes, ce qui peut amener à définir la PPE comme une rentrée de fonds exceptionnelle plutôt que régulière.

La notion d'impôt négatif est assez mal perçue de notre point de vue par les contribuables payeurs.

La PPE est souvent considérée comme une allocation supplémentaire et non **comme** une compensation : son nom fausse la perception qu'en ont les usagers.

Nous pensons que c'est de la notion d'impôt négatif qu'il faut discuter sans tabous : quelle politique fiscale veut-on suivre par rapport aux bas salaires et au chômage?

Il faut reconnaître les conditions actuelles (ubuesques) d'application de la PPE.

Toutes les solutions rendent l'exercice encore plus complexe, hasardeux et incontrôlable.

En outre, en terme d'image, la PPE sera considéré comme une réduction de charges de l'employeur et non comme un bonus bénéficiant aux salariés.

L'abandon d'une année serait mal vécu par les salariés modestes.

L'étalement semble plus pertinent, mais serait compliqué et peu perçu.

5. L'ANNEE DE TRANSITION.

Nous savons qu'en matière de fiscalité la simplification n'est pas un gage de justice. Nous comprenons toutefois, dans le cas qui nous intéresse, la recherche d'un dispositif exceptionnel qui permette une application rapide, efficace, unique et équitable.

Toutes les propositions sont louables, mais n'évoquent pas les difficultés d'application sur le terrain dans un univers professionnel lourdement touché par les réformes et les suppression d'emplois. Et nous ne préjugeons pas des recours qui se multiplieront.

LE SORT DES AVANTAGES FISCAUX AFFERENTS A L'ANNE N-1.

Tout dispositif, excepté la solution draconienne, bénéficiera aux classes de contribuables les plus aisés et disposant des conseils les plus avisés et des meilleurs moyens pour "spéculer."

Le seul moyen serait d'opérer un contrôle à posteriori, sur 3 années par exemple, sur la base d'une simulation qui permettrait d'émettre un rappel en cas d'écart flagrant. Mais ce concept serait sujet à discussion puisque l'impôt est bien annuel et le restera !

LE TRAITEMENT DES CHANGEMENTS DE SITUATION FAMILIALE.

L'avantage actuel est à la fois très attendu par les bénéficiaires et souvent décriés par les autres.

LE SORT DE LA PRIME POUR L'EMPLOI.

Voir supra.

NOTRE CONCLUSION : MISSION IMPOSSIBLE ?

En fait cette mission nous laisse dubitatifs.

Elle part du postulat d'une retenue à la source :

- ✓ économique pour l'**Etat**
- ✓ et qui ne modifie en rien le calcul de l'impôt.

Or la complexité des hypothèses laisse imaginer au contraire des temps de traitement, de contrôles et d'échanges avec les usagers plus longs encore.

Nous avons le sentiment que cette mission a pour véritable objectif :

1. de prouver qu'il est illusoire de croire que cela est possible,
2. de conclure à une réforme plus profonde de la fiscalité.

Un dossier en 2 temps ?

Sinon la conclusion **qui s'impose** est la nôtre : le prélèvement mensuel obligatoire pour tous, avec modulation et ajustement en fin de parcours et liquidation d'intérêts légaux dans un sens comme dans l'autre et voire pénalités pour pratiques abusives.



Le +syndical

**Economie, Finances
et Industrie**

**Fédération des Cadres CGC
du MINEFI**

2, rue Neuve-Saint-Pierre

75181 PARIS Cedex 04

TÉL. : 01 53 17 86 64 – Fax. : 01 53 17 86 66

Mél. : [federation-cec\(a>,syndicats.finances.eouv.fr](mailto:federation-cec(a>,syndicats.finances.eouv.fr)

Site : <http://cgcfinaances.org>

Le Président

Paris, le 14 février 2007

Réf : V/courrier du 19 janvier 2007

Objet : Mission de réflexion sur la retenue à la source

Monsieur l'Inspecteur général,

Par courrier cité en référence vous nous avez transmis, dans la perspective de notre rencontre du 1^{er} mars prochain, un document de travail relatif 'aux modalités de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Ce dossier a retenu toute notre attention. Toutefois, au-delà des points techniques évoqués, ce document n'aborde ni les aspects organisationnels des services ni les conséquences pour les agents des deux réseaux concernés (DGCP-DGI).

Or, ces aspects de la réforme constituent pour notre organisation l'essentiel de nos préoccupations qui conditionneront notre prise de position.

En conséquence, afin que notre entretien soit pleinement utile, nous souhaiterions que nous soient préalablement communiquées les informations qui nous permettraient d'appréhender votre perception et vos propositions sur cette partie de la réforme envisagée.

Nous vous prions de croire, Monsieur l'Inspecteur général, à l'assurance de notre considération distinguée.

Christian CHAPUIS

Monsieur François AUVIGNE
Inspecteur Général des Finances
Bât Colbert
Pièce A8392D – Télédoc 335
139 rue de Bercy
75572 PARIS CEDEX 12

DOCUMENT TRANSMIS PAR LA CNIL

AUDITION DU PRESIDENT TÜRK DU 10 JANVIER 2007 SUR LA MISE EN PLACE DE LA RETENUE A LA SOURCE DE L'IMPOT SUR LE REVENU

Le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie a récemment annoncé la mise en place début 2009 du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ⁽¹⁾, cette réforme étant présentée comme techniquement possible « *grâce à l'informatique* ».

Une phase de concertation, organisée jusqu'en mars 2007, doit notamment porter sur cinq points particuliers :

- les revenus concernés ;
- la définition d'un identifiant informatique pour chaque contribuable, en accord avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;
- la garantie de la confidentialité des informations vis-à-vis de l'employeur ;
- le taux de prélèvement au sein d'un même foyer fiscal ;
- l'aide financière allouée aux entreprises, qui supporteront le coût informatique supplémentaire induit par la réforme.

En effet, il existe plusieurs scénarios possibles de retenue à la source qui sont fonction, selon le MINEFI, de la conciliation « *entre égalité et confidentialité, d'une part, et simplicité et faisabilité, de l'autre* ».

I. Première description du projet

Le système de retenue à la source actuellement envisagé aurait les caractéristiques suivantes :

- il s'appliquerait dès 2009 aux salaires, ainsi qu'à un certain nombre d'autres revenus (essentiellement les travailleurs indépendants et professions libérales) ⁽²⁾ ;
- la retenue à la source serait appliquée par les employeurs et les caisses de retraite aux revenus qu'ils versent ;

¹ La France connaît déjà la retenue à la source dans certains cas : pour l'imposition des personnes domiciliées à l'étranger et percevant des revenus salariaux ou non salariaux, les indemnités des élus locaux, les rémunérations des artistes et sportifs, les revenus de capitaux mobiliers faisant l'objet d'un prélèvement libératoire et, surtout, pour la CSG, la CRDS et les cotisations sociales.

² Du fait de leur nature, les revenus non professionnels ou non salariaux ne peuvent pas faire l'objet d'une retenue à la source. C'est en fait un système de paiement d'acomptes au titre du revenu de l'année en cours qui serait envisagé.

- ces tiers payeurs appliqueraient un taux de retenue mensuelle sur les revenus au moment de leur versement (année N) ;
- seul leur serait **communiqué le taux mensuel d'imposition prévisionnel du foyer fiscal**. Ce « **taux** synthétique » tiendrait compte de l'ensemble des revenus perçus l'année **N-1**, du quotient du contribuable au regard de sa situation personnelle (célibataire, marié ou divorcé), peut-être de certaines charges récurrentes ;
- ce taux, calculé par l'administration fiscale, figurerait normalement sur un avis d'imposition **transmis** au contribuable à la fin de l'année **N-1** ;
- l'ensemble des revenus, les dépenses ouvrant droit à réduction et les changements de situation personnelle seraient récapitulés dans une déclaration déposée par le contribuable l'année suivant celle de l'imposition des revenus (N+1) ;
- le cas échéant, une régularisation interviendrait au début de l'année **N+1** sous forme d'un solde à payer, en cas d'insuffisance, ou d'un remboursement, en cas de trop versé.

La retenue à la source ainsi conçue ne devrait remettre en cause ni le principe de calcul de l'impôt sur le revenu au niveau du foyer fiscal et non de l'individu, ni son caractère fortement personnalisé (quotient familial, crédits ou réductions d'impôt).

II. La question de l'identifiant informatique utilisé

La retenue à la source exige du système informatique de l'administration fiscale qu'il puisse rattacher sans risque d'erreur les données communiquées par les organismes versant des revenus imposables aux dossiers fiscaux informatisés des contribuables concernés. Le degré de fiabilité des procédures d'identification informatique de la direction générale des impôts ayant été fortement renforcé à l'occasion de la mise en place de la déclaration pré-remplie grâce à la généralisation et à la vérification du numéro national d'identification du contribuable (numéro SPI), cette condition semble remplie.

Deux solutions sont, en théorie, envisageables :

- l'utilisation du NIR pour identifier les contribuables qui font l'objet du prélèvement à la source, cet identifiant étant remplacé par l'identifiant fiscal SPI avant l'intégration des données reçues dans les applications informatiques de recouvrement de l'impôt sur le revenu du **MINEFI** ;
- La transmission aux tiers-payeurs du numéro fiscal national qu'ils devraient, dans cette hypothèse, intégrer dans leurs applications de paie du personnel puis dans les fichiers de prélèvements à la source adressés à l'administration.

La première solution **semble beaucoup plus facile à mettre en œuvre** : les tiers-payeurs concernés sont d'ores et déjà autorisés à utiliser le NIR, en particulier les employeurs dans les fichiers de gestion de la paie. Il sera nécessaire cependant de compléter les finalités pour lesquelles ceux-ci sont habilités à utiliser le NIR.

L'administration fiscale recourt déjà au NIR pour la réception des déclarations récapitulatives de revenus adressées chaque début d'année par les tiers-payeurs ⁽³⁾. Le cadre juridique dans lequel la DGI peut utiliser le NIR serait ainsi conforté.

La seconde solution présenterait, en revanche, l'inconvénient majeur de disséminer dans toutes les entreprises des parties de la table de correspondance entre le NIR et l'identifiant fiscal SPI, dont la conservation et l'accès sont actuellement fortement encadrés et sécurisés. Elle nécessiterait également que les employeurs et autres tiers payeur adaptent leurs logiciels de gestion de la paie à l'utilisation d'un second identifiant, le numéro SPI.

III. La question du secret fiscal et la répartition des fonctions entre l'administration, le contribuable et les tiers payeurs

La retenue à la source risque de limiter le secret fiscal dont bénéficie le salarié, par exemple, à l'égard de ses employeurs. En fait, ce risque peut être réduit en fonction des modalités de retenue à la source qui auront été retenues.

Il conviendrait de privilégier la solution dans laquelle le tiers payeur ne dispose que du taux d'imposition mensuel applicable (ou taux de prélèvement prévisionnel) – 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 (montant des autres revenus professionnels, situation personnelle du contribuable pour calculer son quotient familial, sources de revenus extra-professionnels, charges récurrentes ouvrant droit à déduction, montant estimé de la prime pour l'emploi, etc.).

Cette solution réduirait au strict nécessaire les informations supplémentaires dont les employeurs disposeront sur leurs employés.

Il est de même souhaitable que ce taux soit normalement communiqué au tiers payeur sur l'initiative du contribuable, à partir d'un document officiel qu'il aurait reçu de l'administration, et non directement par l'administration dans le cadre de transferts de fichiers informatisés. La loi pourrait en effet exiger de l'employeur qu'il continue, en l'absence de transmission de cette information par le contribuable, d'utiliser le dernier taux de prélèvement en sa possession ou, pour les nouveaux salariés, un taux fixé de manière forfaitaire en fonction du montant du revenu versé.

Cette dernière solution présente en effet l'inconvénient de multiplier les risques de communication abusive de données : il paraît difficile de mettre en place un dispositif garantissant que l'administration aura, en temps voulu, connaissance de la liste à jour des employeurs des assujettis à l'IR qui sont salariés et donc qu'elle pourra assurer, dans des

³ Suite au vote de l'amendement **Brard** dans le cadre de la loi de finances pour 1999, l'administration fiscale est autorisée, sous certaines conditions, à utiliser le NIR dans ses fichiers pour certifier l'identité des contribuables et faciliter les échanges d'informations avec la sphère sociale ; elle continue ainsi à utiliser un numéro identifiant spécifique le SPI pour identifier les contribuables dans les fichiers et détient à cet effet une table de correspondance entre les NIR et ces numéros. Dans le cadre d'un groupe de travail constitué en son sein pour évaluer les conditions d'utilisation du NIR dans les différents secteurs, une délégation de la CNIL s'est très récemment rendue au centre informatique de la DGI situé à Nevers pour évaluer les conditions de fonctionnement de ce dispositif.

délais très brefs, un suivi des changements d'employeurs, sans décalage dans le temps ⁽⁴⁾. Elle conduirait, en outre, à alourdir de façon notable les opérations à la charge des employeurs, qui devraient notamment organiser régulièrement des échanges de fichiers avec le MINEFI (l'envoi de leurs fichiers de personnel pour obtenir le taux à appliquer à chacun de leurs salariés, puis l'intégration des taux transmis dans les applications informatiques de gestion de la paie).

Des transferts de fichiers informatisés pourraient cependant être instaurés lorsque ces risques sont réduits : lorsque le tiers-payeur est un organisme de retraite ⁽⁵⁾. Ceux-ci pourraient en effet consister, dans cette hypothèse, en une réelle mesure de simplification administrative, c'est-à-dire sans risque de production d'effets indésirables, dès lors que cette population se caractérise par des liens avec leurs tiers-payeurs d'une grande stabilité – que l'administration pourra donc plus facilement connaître – mais qui ne donnent lieu que rarement à des contacts directs ou même à des échanges de courriers entre les organismes et les retraités.

La loi devrait interdire toute utilisation non fiscale du taux de prélèvement applicable par les tiers payeurs et prévoir une définition des conditions dans lesquelles cette donnée pourra être conservée, utilisée et consultée.

Le nouveau dispositif pourrait être l'occasion d'une meilleure prise en compte du droit pour le contribuable de faire rectifier ses conditions d'imposition. Ce droit est rendu d'autant plus nécessaire que les prélèvements s'appliqueront aux revenus au moment même de leur versement. Il paraît nécessaire que le contribuable puisse obtenir une modification rapide de son taux de retenue à la source en cas d'inadaptation du taux d'imposition de l'année précédente, notamment lorsqu'il devient excessif à la suite d'un événement familial. Les contribuables bénéficieraient ainsi d'un meilleur suivi des évolutions de leur situation fiscale. Il appartiendrait alors au contribuable de signaler son changement de situation à l'administration fiscale à charge pour cette dernière de lui faire parvenir un document éventuellement électronique, avant toute modification du taux d'imposition qui lui est applicable.

Bien entendu, une telle réforme se traduisant nécessairement par la création et la modification de traitements automatisés de données à caractère personnel, il conviendrait que les dispositifs retenus soient soumis pour avis à la CNIL.

⁴ Le risque de décalage dans le temps serait le même si le Législateur instaurait pour les assujettis à l'IR une nouvelle obligation de déclarer, à la fin de chaque année, l'ensemble de ses employeurs, afin de permettre à l'administration de leur adresser les taux de prélèvement à prendre en compte.

⁵ Un dispositif similaire existe déjà pour la transmission aux organismes de retraite de données succinctes sur la situation fiscale des retraités qui est nécessaire au calcul des modalités d'imposition à la CSG.

Pièce jointe n°3

**Document de travail
du Minéfi**

**MODALITES D'UN PRELEVEMENT A LA SOURCE
DE L'IMPOT SUR LE REVENU EN FRANCE**

I.	Le champ d'application de la retenue a la source	<i>page 3</i>
II.	L'assiette et le calcul de la retenue a la source	<i>page 5</i>
III.	Le recouvrement de la retenue a la source	<i>page 8</i>
IV.	La prime pour l'emploi (PPE)	<i>page 10</i>
V.	L'année de transition	<i>page 12</i>

INTRODUCTION

La retenue à la source (RAS) de l'impôt sur le revenu consisterait à faire prélever par un tiers payeur, au fil des versements effectués à la personne concernée, l'impôt dû au titre de ces mêmes revenus. La retenue à la source serait donc une modalité de recouvrement de l'impôt.

La retenue à la source existe d'ores et déjà pour certains revenus soumis à l'impôt sur le revenu (IR)¹ et constitue le mécanisme habituel de collecte des prélèvements sociaux sur les revenus d'activité et de remplacement ainsi que sur les revenus de placement.

La généralisation de la retenue à la source présenterait de nombreux avantages :

- contrairement au système actuel qui repose sur un décalage d'un an entre l'année de perception des revenus et celle du paiement de l'impôt, elle favoriserait une adaptation rapide du montant de l'impôt aux variations de revenus. Dans un contexte où les changements de situation tant personnelle que professionnelle sont fréquents, cela constitue indéniablement une amélioration pour la grande majorité des contribuables qui n'auraient plus à provisionner le montant de leur impôt ;
- elle serait une source de simplification et de sécurisation pour le recouvrement puisque le payeur du revenu verserait l'impôt. Toutefois, la retenue à la source ne saurait dispenser les contribuables du dépôt d'une déclaration d'ensemble des revenus afin de procéder aux éventuelles régularisations.

La présente réflexion est conduite dans le cadre du système fiscal français actuel. Cela signifie que :

la retenue à la source est conçue comme un mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu et non comme un moyen de réformer l'impôt ;

les spécificités de l'IR français (imposition du foyer, quotients conjugal et familial, prise en compte avantageuse des frais réels, multiplicité des avantages fiscaux, nombre important de non imposables) sont maintenues. L'individualisation de l'impôt telle qu'elle se pratique dans la plupart des autres pays de l'Union européenne, n'a donc pas été envisagée. De même, les modalités proposées tiennent compte des réductions et crédits d'impôt existants (dont la prime pour l'emploi) ;

- il n'a pas été envisagé de modifications de l'assiette de l'IR et notamment pas un éventuel rapprochement avec la contribution sociale généralisée.

¹ Un prélèvement forfaitaire libératoire s'applique aux produits de taux, des mécanismes de retenue à la source existent pour les indemnités des élus locaux et pour les revenus des non résidents. L'imposition des plus-values immobilières repose depuis le 1^{er} janvier 2004 sur un prélèvement lors de la transaction, par l'intermédiaire du notaire.

I - LE CHAMP D'APPLICATION DE LA RETENUE A LA SOURCE

1. LES REVENUS EXCLUS

Faut-il appliquer la retenue à la source à tous les revenus ou ne serait-il pas préférable, au regard des avantages attendus de la RAS (simplicité notamment), d'exclure certains d'entre eux de son champ d'application ?

✂ Les revenus versés par les particuliers (salariés à domicile, pensions alimentaires, revenus fonciers) ?

Dans ce cas, les tiers chargés du paiement de la RAS devraient être exclusivement des professionnels, personnes physiques ou morales. Les pensions alimentaires et les revenus fonciers seraient donc en dehors du champ de la RAS.

Toutefois, un dispositif particulier faisant intervenir le centre national de traitement du chèque emploi service pourrait être étudié afin de ne pas exclure systématiquement de la RAS les salariés concernés.

✂ La retenue à la source sur les revenus de capitaux mobiliers et sur les plus-values mobilières ?

Les produits de taux peuvent d'ores et déjà faire l'objet d'un prélèvement forfaitaire libératoire.

Les modalités d'imposition des dividendes et des plus-values sur cession de valeurs mobilières, se prêtent mal à l'application d'une retenue à la source.

En effet, les dividendes sont imposables sous déduction de différents abattements et les plus-values sur valeurs mobilières ne sont soumises à l'impôt que si le montant des cessions excède un certain seuil au cours de l'année d'imposition, ce qui peut rendre ces revenus non imposables pour un très grand nombre de contribuables.

Du fait de la multiplicité des établissements financiers, la prise en compte de ces éléments d'assiette ne pourrait pas intervenir en temps réel, ce qui conduirait à systématiquement majorer le prélèvement, voire à opérer un prélèvement indu.

2. LES REVENUS CONCERNES

Il s'agirait des revenus d'activité et de remplacement versés par des professionnels personnes physiques ou morales.

✂ les traitements et salaires, y compris avantages en nature, au-delà d'un certain montant :

- exceptions : salaires perçus d'un employeur établi hors de France auquel il ne sera pas possible d'imposer un prélèvement à la source ; les gains réalisés à la suite de la cession d'actions acquises dans le cadre de l'attribution de stock options, dès lors que le versement des sommes n'est pas assuré par l'employeur .

- cas spécifique : salariés employés par des particuliers (voir supra).

✂ les revenus d'activités indépendantes (bénéfices industriels et commerciaux BIC, bénéfices non commerciaux BNC et bénéfices agricoles BA) ?

Les revenus d'activités indépendantes ne sont pas versés par un tiers et la connaissance exacte du revenu n'est possible qu'à la clôture de l'exercice.

Juridiquement, les revenus des professionnels indépendants pourraient-ils être exclus du champ de la retenue à la source ? Incidence sur la solution retenue pour l'année de transition ?

Au regard des avantages attendus de la retenue à la source, notamment en cas de fluctuation d'activité, et même s'il n'y a pas d'obligation juridique, n'est-il pas légitime de les inclure dans le champ de la retenue selon des modalités spécifiques ?

℞ les revenus de remplacement

Tous les revenus de remplacement éligibles à l'impôt sur le revenu (pensions de retraite, allocation chômage, pensions d'invalidité...), à l'exception des pensions alimentaires (voir supra) entreraient dans le champ d'application de la RAS qui serait prélevée par le débiteur des sommes (caisses de retraites, ASSEDIC...).

Aucun prélèvement ne serait effectué sur des versements effectués par des débiteurs établis hors de France (caisses de retraite d'un autre Etat par exemple).

II – L'ASSIETTE ET LE CALCUL DE LA RETENUE A LA SOURCE

1. BASE DE CALCUL DE LA RETENUE A LA SOURCE

L'assiette de la retenue serait constituée :

- des traitements et salaires retenus pour leur montant après application de la déduction forfaitaire de 10 % pour frais professionnels, à l'exclusion par conséquent du montant des frais réels qui ne sont pas connus de l'employeur, mais qui pourraient toutefois être exposés comme actuellement dans le cadre de la déclaration d'impôt déposée en année n+1 aux fins de régularisation de l'imposition afférente aux revenus de l'année n ;
- des revenus de remplacement retenus pour leur montant après application de l'abattement forfaitaire de 10 % ;
- si les revenus indépendants (BIC, BNC, BA) étaient également concernés, du bénéfice estimé de l'année en cours.

Par construction, les contribuables non-imposables auraient l'année suivante un taux moyen nul, ce qui conduit à ne pas pratiquer de retenue à la source.

2. MODALITES DE CALCUL DE LA RAS

Deux solutions sont envisageables

- l'application d'un barème tenant compte de la situation du contribuable ;
- la prise en compte du taux moyen d'imposition du foyer fiscal.

2.1. Avantages et inconvénients comparés de chacune des solutions

2.1.1. Application d'un barème spécifique

a) avantages

- l'application d'un barème spécifique faciliterait l'application de la RAS aux personnes qui n'ont pas d'antériorité fiscale (primo déclarants) et dont on ignore par conséquent le taux moyen d'imposition ;
- les changements de situation et les augmentations de charges de famille (mariage, divorce, décès, naissance,...) seraient mieux prises en compte.

b) inconvénients

- la préservation du caractère progressif de l'impôt sur le revenu nécessite que le barème applicable soit mensuel ou trimestriel. La confection de ces barèmes est réalisable, mais source de complexité pour l'employeur ;
- le barème ne pourrait pas prendre en compte le montant des déductions, réductions ou crédits d'impôt dont il n'est pas envisageable de confier la gestion à l'employeur. Cette circonstance se traduirait l'année suivante par des régularisations importantes ;
- le salarié devrait communiquer à l'employeur des informations à caractère confidentiel sur sa situation personnelle aux fins de personnalisation de l'impôt : situation familiale, niveau de revenu du foyer, dépenses ouvrant droit à abattement ce qui pourrait susciter des difficultés.

2.1.2. Application du taux moyen d'imposition

a) avantages

- la retenue à la source calculée en fonction du taux moyen d'imposition est simple à mettre en œuvre par le tiers payeur qui n'a qu'à appliquer un taux unique à une assiette connue, et limite la charge de gestion pour l'administration dispensée d'établir des barèmes multiples ;
- cette information est dans la généralité des cas connue du contribuable puisqu'il figure sur son avis d'imposition ;
- le taux moyen d'imposition permet de prendre en compte l'ensemble des revenus, réductions et crédits d'impôt et frais réels constatés précédemment du contribuable ainsi que sa situation et ses charges de famille ;

b) inconvénients

- le décalage entre les revenus auquel s'appliquerait le taux aux fins de calcul de la RAS et le millésime des éléments d'imposition entrant dans sa composition (année N-2) peut freiner le dynamisme du dispositif notamment en cas de modifications dans la situation et les charges de famille entre N-2 et l'application du taux à l'assiette de la RAS ;
- les primo déclarants ne connaissent leur premier taux moyen d'imposition qu'au cours de la deuxième année suivant celle de la perception de leurs premiers revenus, ce qui constitue une source de difficultés pour l'application de la RAS au cours des deux premières années. De même, la connaissance par les tiers payeurs du taux moyen d'imposition suppose que les bénéficiaires des revenus leur communique l'information.
- l'application d'un taux moyen d'imposition peut conduire à minorer les prélèvements sur les revenus d'activité si le contribuable est par ailleurs titulaire de revenus importants soumis à un taux d'imposition proportionnel.

Afin de tenir compte des changements de situation personnelle et de l'évolution des charges de famille du contribuable, le taux moyen d'imposition pourrait être recalculé en cours d'année, un nombre limité de fois chaque année, dans des cas précisément énumérés et sous certaines conditions, par le contribuable ou par l'administration fiscale a charge ensuite pour la personne de communiquer le nouveau taux au tiers payeur.

Le problème particulier des primo déclarants et des contribuables défaillants pourrait être réglé en autorisant le tiers payeur à appliquer un taux forfaitaire (15 % par exemple) tant que le taux réel du titulaire des revenus n'est pas connu ou qu'il ne l'a pas fait estimer par l'administration fiscale.

2.2. Modalités pratiques d'utilisation du taux moyen d'imposition

2.2.1. Définition du taux moyen d'imposition

Le taux moyen mentionné sur l'avis d'impôt sur revenu des contribuables est le résultat du rapport entre :

- d'une part, le montant de l'impôt sur le revenu net à payer (barème et taux proportionnel) majoré le cas échéant des prélèvements libératoires sur les revenus de capitaux mobiliers ;
- et d'autre part, le montant des revenus soumis au barème progressif (nets de frais professionnels), des revenus taxés à taux proportionnel et des revenus de capitaux mobiliers soumis à un prélèvement libératoire, sous déduction des déficits imputables de l'année et des années antérieures, de la CSG déductible et des pensions alimentaires versées.

Cette définition pourrait être reprise pour l'application de la retenue à la source.

La prime pour l'emploi qui nécessite un traitement particulier serait toutefois exclue du numérateur. En effet, la PPE ferait l'objet d'un versement mensuel de la part de l'employeur. Dès lors, il n'y a pas lieu de la prendre en compte dans le taux d'imposition. A défaut, sa prise en compte se traduirait par un double avantage pour les contribuables : un taux moyen d'imposition minoré du fait de l'intégration de la PPE dans le ratio et un versement mensuel anticipé de la prime.

2.2.2. Mise en œuvre pratique du taux moyen d'imposition

a. Généralité des cas

Le contribuable communiquerait directement à l'employeur son taux d'imposition à partir des informations figurant sur son avis d'imposition.

b. Cas particuliers

Ceux-ci recouvrent principalement trois situations : celle des primo déclarants et des contribuables défaillants, le cas des changements dans la situation et les charges de famille, la fluctuation significative des revenus d'une année sur l'autre.

Dans toutes ces situations et dans le cadre qui aura été défini (cf point 2.1.2), le prélèvement a la source devrait pouvoir être modulé en permettant aux contribuables concernés de solliciter l'administration pour qu'elle procède au calcul du nouveau taux que les intéressés communiqueraient ensuite au tiers payeur. L'intermédiation de l'administration éviterait d'une part d'alourdir la charge de gestion des tiers payeurs et d'autre part la communication d'informations confidentielles à ces derniers.

** Primo-déclarants et contribuables défaillants*

Pour les primo-déclarants, l'absence d'éléments de référence en N-2 ne permet pas de déterminer un taux moyen d'imposition. Dès lors, un système ad hoc doit être mis en place.

Par souci de simplicité, il pourrait être envisagé d'appliquer un taux forfaitaire (15 % par exemple) tant que le premier taux réel n'est pas connu ou tant que le contribuable ne l'a pas fait estimer par l'administration fiscale.

La même pratique pourrait être retenue pour les contribuables qui ne communiquent pas leur taux moyen d'imposition au tiers payeur.

Aussi, pour éviter tout effet d'aubaine, il conviendrait de prévoir une sanction financière sous la forme, par exemple, d'un intérêt de retard appliqué une fois connu le taux d'imposition du contribuable relatif aux revenus ayant fait l'objet de la RAS, c'est-à-dire l'année n+1, en même temps que la liquidation de l'impôt afférent aux revenus de l'année n.

** Les changements de situation de famille*

Les changements intervenus en cours d'année dans la situation (mariage, décès, divorce, décès, ...) ou les charges de famille peuvent aussi modifier le taux moyen d'imposition. Dans ces situations, le contribuable pourrait donc également demander à l'administration de calculer le taux correspondant à sa nouvelle situation.

** Les fluctuations importantes des revenus*

Une fluctuation importante des revenus peut également avoir pour conséquence de modifier substantiellement le taux moyen d'imposition. Aussi, à l'instar des solutions retenues dans les cas précédemment évoqués, il pourrait être institué un système équivalent à celui existant actuellement en cas de mensualisation. Le contribuable serait autorisé à demander la modulation de son taux d'imposition mais cette modulation devrait être encadrée par des clauses anti-abus (à l'instar de la mensualisation actuelle).

III - LE RECOUVREMENT DE LA RETENUE A LA SOURCE

1. LE MECANISME DE LA RETENUE A LA SOURCE

Chaque mois, le tiers payeur du revenu prélève une fraction de l'impôt dû sur l'année par le contribuable.

Le taux moyen appliqué est celui calculé à partir des revenus de l'année N-2. Après prise en compte de la déclaration des revenus en septembre, un nouveau taux serait calculé sur la base des revenus de N-1. Le taux utilisé ainsi que les montants prélevés mensuellement figureraient sur le bulletin de salaire ou de retraites.

La notion d'imposition par foyer fiscal ne serait pas remise en cause, ce qui signifie que le taux moyen aurait vocation à s'appliquer à l'ensemble des membres de ce foyer.

2. L'ORGANISATION DES FLUX D'INFORMATIONS

- 1 – le contribuable procèderait à la déclaration de l'ensemble de ses revenus ;
- 2 – l'administration transmettrait au contribuable le taux moyen d'imposition ;
- 3 – le contribuable transmettrait au payeur de la RAS son taux moyen d'imposition calculé par la Direction générale des impôt (DGI) en remettant à l'employeur un imprimé ad hoc établi par l'administration qui serait différent de l'avis d'imposition mais qui en reprendrait l'information sur le taux d'imposition ;
- 4 – le payeur de la RAS déclarerait et reverserait à l'administration les sommes retenues selon une périodicité variable (mensuelle ou trimestrielle) ;
- 5 – en début d'année N+1, le payeur de la RAS fournirait au contribuable un récapitulatif des sommes qui lui ont été prélevées au cours de l'année N ;
- 6 – en début d'année N+1 un état individualisé récapitulant l'ensemble des sommes prélevées par contribuable serait transmis à l'administration fiscale par le payeur de la RAS.

3. LES OBLIGATIONS DU PAYEUR DE LA RAS

3.1. Les obligations à l'égard de l'administration fiscale

Le payeur de la RAS a une triple obligation.

- d'abord, il doit prélever mensuellement la RAS sur la base d'un taux transmis par le contribuable. Ce taux serait porté à la connaissance du payeur par la voie d'un imprimé ad hoc établi par l'administration. A défaut de remise de ce document, il appliquerait un taux forfaitaire qui pourrait être par exemple de 15 %. En cas de prélèvement excessif, une régularisation serait opérée par le payeur de la RAS ;
- ensuite, les sommes prélevées pourraient être reversées à l'Etat selon une périodicité qui tiendrait compte de la taille des entreprises. Toutefois, l'obligation de procéder mensuellement à une retenue sur les bulletins de leurs salariés serait maintenue. Ainsi, l'aménagement envisagé serait une simple mesure d'allègement (pouvant se traduire par un gain en trésorerie pour les entreprises à l'instar de ce qui existe actuellement pour les entreprises au régime TVA/RSI) et ne pourrait se traduire pour les contribuables salariés par une absence de retenue à la source ;

- enfin, les montants reversés seraient individualisés sur un état annuel pouvant s'inspirer de la déclaration annuelle de données sociales (DADS) et complétée des éléments spécifiques à la RAS.

Des pénalités s'appliqueraient lorsque ces obligations n'auraient pas été respectées. A l'instar de la TVA, les non déclarants feraient l'objet d'une taxation d'office.

3.2. Les obligations à l'égard du contribuable

Le payeur de la RAS devrait procéder à l'exact prélèvement du montant correspondant à l'impôt dû au regard des éléments communiqués par le contribuable (sauf cas de prélèvement d'office). En cas d'activité salariée, le montant prélevé figurerait sur le bulletin de salaire du contribuable.

Il devrait en outre communiquer au contribuable, comme à l'administration fiscale, au début de l'année N+1, un état récapitulatif pour chaque mois de l'année N l'assiette et le taux de retenue à la source appliqué. Cet état servirait de support au contribuable pour sa déclaration de revenus et la justification des sommes prélevées.

4. LES OBLIGATIONS DU CONTRIBUABLE

L'institution de la RAS ne modifierait pas significativement les obligations fiscales des contribuables. En particulier, ils demeureraient soumis au dépôt d'une déclaration annuelle de leurs revenus.

Le paiement par le contribuable du solde de l'impôt afférent à des revenus soumis à la RAS ne s'effectuerait pas par imputation ou remboursement sur le prélèvement ou les prélèvements suivants mais directement au Trésor selon les modalités traditionnelles (TIP, chèque, etc). Les raisons de ce choix sont doubles : d'une part, l'imputation du solde de l'année N-1 sur les retenues effectuées l'année N rendrait la réforme moins lisible et serait, d'autre part, source de complexité pour les tiers payeurs.

En définitive, la seule nouvelle démarche du contribuable serait la transmission du taux moyen d'imposition à l'employeur ou à la caisse de retraite.

Les obligations des indépendants devraient toutefois être adaptées dans l'hypothèse de leur prise en compte dans la RAS.

IV - LA PRIME POUR L'EMPLOI (PPE)

La prime pour l'emploi (PPE) est un crédit d'impôt calculé en fonction de trois paramètres principaux :

- le revenu d'activité de N-1 ;
- le revenu fiscal de référence du foyer de N-1 ;
- la durée de l'activité en N-1.

Dans certaines situations (cas des foyers mono-actif par exemple), le montant versé est majoré.

Dans une logique de retenue à la source de l'impôt sur le revenu, le versement en temps réel de la PPE doit être envisagé, d'autant plus que le versement direct par l'employeur sécuriserait le dispositif en limitant les risques de fraude et permettrait de prendre en compte en temps réel les changements de situation (chômage, départ à la retraite, etc...).

1. OBSTACLES A SURMONTER

- les régularisations seront importantes, l'employeur n'ayant aucune visibilité sur l'évolution des ressources des autres membres du foyer et, parfois, sur la période de présence du salarié et le temps travaillé au cours de l'année (CDD, démissions, nombre d'heures de travail...);
- la régularisation induit un coût budgétaire en cas de difficultés pour récupérer les trop versés ;
- le dispositif fait supporter aux entreprises la gestion de la PPE qui repose actuellement sur l'administration ;
- le versement de la PPE par l'employeur nécessitera de définir un mécanisme de compensation lui permettant de ne faire aucune avance de trésorerie. En effet, si l'on peut imaginer une compensation entre la **RAS** prélevée et la PPE versée au cours d'une même période par l'entreprise, il peut arriver, par exemple au sein des petites entreprises employant essentiellement du personnel non qualifié, que la masse de **RAS** prélevée soit inférieure à celle de la PPE versée ;
- l'employeur ne peut appréhender que les rémunérations qu'il verse, ce qui pose la difficulté des salariés qui ont des employeurs multiples au cours de l'année ;
- un versement à la source peut-il se concevoir pour les professions non salariées ?

2. DISPOSITIF ENVISAGEABLE

Deux solutions sont imaginables

- l'une consisterait, au début de l'année de versement, à définir le montant annuel de la rémunération du salarié et à calculer la PPE sur la base du douzième de cette rémunération ;
- l'autre, plus dynamique, consisterait à calculer la PPE en fonction de la rémunération effectivement versée chaque mois et à opérer une régularisation en glissement afin de tenir compte de la variation éventuelle de rémunération d'un mois sur l'autre.

2.1. Caractères communs aux deux hypothèses

- les sommes versées par l'employeur ne porteraient que sur le montant de la PPE en principal, à l'exclusion par conséquent des majorations pour charges de famille, foyers mono actifs ou activité à temps partiel. Ces majorations seraient liquidées au moment de la régularisation de l'imposition au cours de l'année n+1 afin d'éviter que les salariés n'aient à

fournir des informations à caractère personnel sur leur situation familiale à l'employeur et de simplifier au maximum les charges de gestion de ce dernier ;

- le salarié qui s'estimerait inéligible au bénéfice de la PPE en raison du niveau du revenu fiscal de référence de son foyer pourrait sur option renoncer au bénéfice du versement mensuel de la PPE afin d'éviter d'avoir à rembourser ultérieurement les sommes indûment perçues. Cette solution limiterait au moins en partie les cas de versements indus ;
- elles seraient relativement complexes. Les modalités actuelles d'attribution de la prime reposent sur des mécanismes faisant intervenir plusieurs paramètres d'informations (temps de travail, situation de famille, majoration) qui devront être transposés. Le mode actuel de perception de la prime réalisée à posteriori permet de prendre en compte l'ensemble des éléments qui constituent la situation du contribuable tels que sa situation au regard de son impôt (non imposable) ou le fait qu'il ait recours à plusieurs employeurs. En revanche, dans le cadre d'une PPE retenue à la source, s'agissant d'une évaluation à priori, ces situations seraient difficiles à appréhender.

2.2. Caractères propres à chacune des hypothèses

2.2.1. La PPE calculée sur la base d'un revenu annuel estimé en début d'année

A partir des éléments portant sur la rémunération et le nombre d'heures de travail prévisibles au cours de l'année, l'employeur définirait au début de celle-ci et pour l'ensemble de l'année, l'assiette mensuelle de la PPE dont le montant serait par conséquent identique tous les mois.

- avantage : le calcul est simple et n'est opéré qu'une fois dans l'année ;
- inconvénients : le mécanisme s'accommode mal des situations dans lesquelles il existe des variations sensibles de salaire d'un mois à l'autre et de celles où des suppléments de rémunération sont versés périodiquement (commissions, prime à la performance, treizième mois, etc...). L'absence de prise en compte de la variabilité de la rémunération est un facteur de non ajustement de la PPE conduisant à accroître l'importance des régularisations l'année suivante.

2.2.2. La PPE calculée sur la base du salaire mensuel avec régularisation en glissement

La prime serait calculée chaque mois en fonction du salaire effectivement versé, converti en base annuelle puis ramené à sa valeur mensuelle.

Le montant de PPE serait par ailleurs régularisé en glissement compte tenu des écarts de rémunération mensuels. Ce dispositif est certes plus complexe que le précédent car il implique de recalculer l'assiette de la PPE chaque mois en cas de variation des rémunérations, mais il permet de mieux ajuster le montant de la PPE mensuelle aux évolutions de la rémunération et par suite de limiter les régularisations en n+1.

V - L'ANNEE DE TRANSITION

1. LA PROBLEMATIQUE

Le passage à la retenue à la source pose le problème de la superposition de l'impôt dû au titre des revenus de l'année précédente (N-1) et de l'impôt relatif aux revenus de l'année en cours (N) prélevé à la source, sachant que la retenue à la source ne s'appliquerait qu'à certaines catégories de revenus.

La solution retenue devrait tenir compte des contraintes suivantes :

- *la contrainte juridique* : respecter le principe d'égalité devant l'impôt en organisant un traitement équilibré pour l'ensemble des contribuables ;
- *la contrainte politique* : mettre en place un système immédiatement compréhensible et acceptable par les contribuables, simple dans ses modalités d'application et exempt de mesures « tatillonnes » de lutte anti-fraude ;
- *la contrainte économique* : ne pas inciter les contribuables à modifier leur comportement dans le seul but d'optimiser leur impôt et autoriser une certaine continuité de financement pour les secteurs économiques bénéficiaires d'avantages fiscaux (réductions d'impôt ou déductions du revenu global) ;
- *la contrainte budgétaire* : limiter le coût budgétaire au titre de l'année de transition.

2. LE CHAMP DU POSSIBLE

2.1. Les solutions visant à différer ou étaler une année d'imposition

a) Report de l'imposition au décès du contribuable

Cette solution qui consisterait à transférer la charge fiscale afférente à l'année N-1 au décès du contribuable devrait être écartée pour les raisons suivantes :

- un tel dispositif supposerait de conserver les informations sur une période extrêmement longue ;
- la charge de l'impôt porterait sur les ayants droit du contribuable ;
- en cas de conjoint survivant, l'exigibilité de l'impôt interviendrait à un moment où l'époux survivant dispose de moindres ressources.

b) Etalement du paiement de l'impôt afférent aux revenus de l'année N-1 sur une période à définir

Cette solution présenterait l'avantage de maintenir l'imposition des revenus de N-1 en la lissant dans la durée mais, comme la solution précédente, sa mise en œuvre serait plus ou moins complexe selon la durée d'étalement retenue.

2.2. Les solutions consistant à renoncer au recouvrement d'une année d'impôt sur les revenus soumis à la retenue à la source

a) Principe de la renonciation

La logique de la retenue à la source qui consiste à faire coïncider perception du revenu et paiement de l'impôt, pourrait conduire, l'année de son instauration, à renoncer, au cours de l'année de N (année de mise en œuvre de la RAS), à l'imposition des revenus perçus au cours de l'année n-1 afin d'éviter que les contribuables ne supportent une double imposition l'année n (celle afférente aux revenus de N-1 et celle résultant de la RAS pratiquée sur les revenus de n).

Cette solution, simple, lisible et favorable aux contribuables risque de favoriser des phénomènes d'optimisation fiscale dans la mesure où les contribuables pourraient être tentés d'anticiper la perception de revenus sur l'année blanche afin d'éluider l'impôt.

b) Solution envisageable

La solution qui paraît concilier au mieux les contraintes consisterait à « blanchir » les revenus entrant dans le champ de la RAS ou du dispositif spécifique aux revenus d'activités indépendantes perçus l'année précédant son institution.

Compte tenu des options retenues, il s'agirait des traitements et salaires, des revenus de remplacement et des revenus d'activités indépendantes (BIC, BNC, BA) perçus ou acquis en n-1 et imposés en n, année de mise en œuvre de la RAS.

Afin d'éviter les phénomènes d'optimisation fiscale et de limiter le coût budgétaire du dispositif, le montant des revenus déjà cités perçus en n-1 ne serait toutefois exonéré de l'impôt en n qu'à hauteur du montant des revenus de la même catégorie perçus au cours de l'année n-2.

En pratique, le dispositif envisagé consisterait donc à comparer catégorie de revenus par catégorie de revenus entrant dans le champ de la RAS et dans celui du dispositif spécifique aux revenus d'activités indépendantes (Salaires, pensions de retraite, BIC, BNC, BA), le montant imposable en n-2 et en n-1. Si le montant des revenus de n-1 excède celui des revenus de n-2, l'excédent serait rattaché aux revenus de l'année n-1 non soumis à RAS et imposés avec ceux-ci l'année n selon le taux effectif afin de maintenir la progressivité de l'impôt, lors de la liquidation de l'impôt afférent aux revenus de l'année n-1.

En cas de déficit constaté au titre de l'année n-1, celui-ci demeurerait reportable sur les années suivantes.

Cela étant, ce dispositif pourrait s'avérer inadapté aux professions qui connaissent de fortes variations d'activité d'une année sur l'autre (secteur de l'agriculture par exemple) : en cas de revenu faible en n-2 et de revenu important en n-1, pour des motifs sans rapport avec la volonté d'optimiser sa situation fiscale, le contribuable pourrait se trouver injustement pénalisé. Aussi, afin de lisser ces variations il pourrait être imaginé de retenir la moyenne des revenus de n-3 et n-2 au lieu de n-2 uniquement comme revenu de référence à comparer à celui de n-1.

De même, des dispositions particulières aux débuts d'activités en n-1 (absence de revenu de référence n-2) devrait être prévues.

En effet, l'application du dispositif tel qu'exposé ci avant conduirait à imposer intégralement les revenus de n-1 puisque par construction dans l'hypothèse évoquée les revenus de même nature seraient égaux à zéro. Il en résulterait dès lors une double imposition en n pour le contribuable contrairement à l'objectif recherché.

Cet inconvénient pourrait être contourné en prévoyant d'exonérer purement et simplement d'impôt les revenus catégoriels perçus en n-1 dont le contribuable n'avait pas la disposition en n-2. Ainsi, une personne salariée en n-2 et retraitée en n-1, ne serait pas imposable. De la même façon, une personne qui aurait créé son entreprise en n-1 serait exonérée d'impôt pour les revenus issus de cette nouvelle activité.

Enfin, en cas de décès du contribuable l'année de transition, la dette fiscale relative à l'année N-1 pourrait être abandonnée.

2.3. Le traitement des changements de situation familiale intervenus en N-1

Les contribuables connaissant des changements familiaux en N-1 qui conduisent à une baisse ponctuelle de l'impôt (déclarations multiples en cas de mariage, PACS et divorce notamment) perdraient cet avantage en cas de « blanchiment » des revenus de l'année n-1. Faut-il transposer cet avantage et selon quelles modalités ?

2.4. Le sort des avantages fiscaux sur des dépenses afférentes à l'année N-1

Dès lors que l'on exonère d'impôt une année de revenu, le corollaire technique est la perte pour les contribuables des avantages fiscaux liés aux revenus déclarés cette même année. Si cette perte n'est pas considérée comme envisageable, plusieurs solutions sont étudiées pour préserver totalement ou en partie le bénéfice de ces avantages.

Solutions possibles	Commentaire
<p>A/ LES CREDITS D'IMPOT En tout état de cause, les crédits d'impôt restent dus. Le crédit d'impôt restitué au moment de la liquidation de l'impôt sur les revenus N-1 non blanchis serait alors le crédit d'impôt calculé pour l'impôt théorique (celui-ci pouvant se traduire par une imputation sur l'impôt portant sur les revenus N-1 non blanchis puis une restitution).</p> <p>B/ LES REDUCTIONS D'IMPOT S'agissant des réductions d'impôt, trois solutions sont possibles :</p> <p>1/ solution « draconienne » : l'avantage de la réduction d'impôt est limité et le bénéfice de la réduction d'impôt est imputable à hauteur du seul impôt calculé sur les revenus N-1 (c'est-à-dire les seuls revenus non soumis à la RAS) selon le mécanisme du taux effectif.</p> <p>2/ Autoriser le report de la réduction d'impôt : A partir de l'impôt théorique calculé sur l'ensemble des revenus, les réductions d'impôt seraient calculées pour leur montant effectivement imputable.</p> <p>L'excédent de réduction d'impôt qui n'aurait pas pu être imputé sur l'impôt calculé selon le taux effectif serait alors reporté l'année suivante, c'est à dire en N+1.</p> <p>3/ Rembourser l'excédent de réduction qui n'aurait pas pu être imputé</p>	<p>Cette solution procurerait un gain budgétaire pour l'Etat, mais elle paraît cependant difficile à envisager sur les plans économique et politique compte tenu des conséquences qu'elle engendrerait. Les contribuables qui n'ont perçu en N-1 que des revenus soumis à la RAS perdraient, avec cette solution, la totalité de leur réduction d'impôt.</p> <p>Cette solution se traduit par une perte budgétaire qui serait reportée la ou les années suivantes. Il faut envisager la possibilité de report sur plusieurs années d'imposition des RI qui n'auraient pas été imputées en totalité en N+1. Ainsi les années de reports se traduiraient par un cumul de réduction d'impôt qui nuiraient à la lisibilité des dispositifs. Le contribuable, avec ce report, pourrait être amené à diminuer ses dépenses l'année N de manière « à lisser » sa réduction d'impôt. Une solution équilibrée pourrait consister à limiter à 5 ans la période de report puis à rembourser le reliquat aux contribuables.</p> <p>C'est la solution la plus favorable pour le contribuable puisqu'elle maintient le bénéfice de la réduction d'impôt sur toutes les dépenses payées en N-1. La perte budgétaire est immédiate.</p>

2.5. L'année de transition pour le versement à la source de la PPE

La mise en œuvre de la mesure induit un coût budgétaire l'année de transition qui correspond d'une part, à la PPE payée à la source sur les revenus courants et d'autre part, à la PPE versée au titre de l'activité exercée l'année précédente. Plusieurs options de lissage du surcoût budgétaire seraient envisageables :

- abandon d'une année de versement de PPE ;
- étalement sur plusieurs années du versement à la source de la PPE ;
- étalement de la dernière PPE liquidée selon le mode actuel.

a) solution n°1 : Abandon d'une année de versement de la PPE

Cette solution a pour intérêt principal d'être d'une mise en œuvre simple. Néanmoins, son inconvénient majeur est la suppression d'un droit rétroactivement acquis notamment pour les personnes qui perdent leur emploi ou pour celles qui partent à la retraite l'année d'instauration de la retenue à la source. Pour cette raison, elle devrait être écartée.

b) solution n°2 : Etalement du versement à la source de la PPE

Cette solution consiste à étaler sur plusieurs années (3 par exemple) le surcoût budgétaire résultant du paiement à la source du nouveau dispositif en jouant sur deux paramètres : la date d'entrée en vigueur de la mesure et le taux de versement à la source. La première année, le versement à la source entrerait en vigueur en milieu d'année et serait égal à la moitié du montant normalement dû. La deuxième année, le versement à la source s'effectuerait sur toute l'année mais toujours pour moitié. Enfin la troisième année, le système entrerait en vitesse de croisière.

Bien qu'elle lisse le coût budgétaire du nouveau dispositif, le principal inconvénient de cette solution est qu'elle diminue l'effet incitatif de la PPE dont les montants viennent d'être fortement majorés. Par ailleurs, la montée en charge progressive du dispositif rend le dispositif complexe et peu lisible.

c) solution n°3 : Etalement de la dernière PPE liquidée selon le mode actuel.

Dans cette solution, le paiement à la source interviendrait au même moment que celui de la mise en place de la retenue à la source, soit au 1er janvier de l'année N. Le versement de la PPE afférente aux revenus de l'année N-1 serait étalée sur un nombre d'année à déterminer.

Cette solution n'affecterait pas le caractère incitatif de la PPE mais lèserait les personnes qui partiraient à la retraite ou qui deviendraient chômeur en N.

3. CALENDRIER

Compte tenu des éléments précédents et des orientations décrits dans cette fiche, le calendrier de mise en place de la réforme l'année de transition pourrait être le suivant :

N = Année de mise en place de la retenue à la source.

