

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

LES PRÉLÈVEMENTS À LA SOURCE

Rapport particulier sur

LES COMPARAISONS INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE PRÉLÈVEMENTS À LA SOURCE

Sandra Desmettre
Inspectrice des finances

Ce rapport est établi sous la seule responsabilité de son auteur. Il n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires.

SYNTHESE

- 1] L'enquête réalisée auprès de quinze pays développés (l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie, le Danemark, l'Irlande, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, les États-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande qui appliquent une retenue à la source sur les salaires et la Suisse et Singapour qui prélèvent l'impôt dû sur les revenus de l'année N en N+1) au cours des mois d'octobre et novembre 2011 a eu pour visée de mettre en évidence, pour chacun des objectifs possibles d'une retenue à la source, la gamme des choix observés dans les différents pays.
- 2] Il apparaît tout d'abord que la retenue à la source, généralisée dans les autres pays développés, est organisée et contrôlée autour d'un **objectif principal de rendement budgétaire**.
- 3] L'impôt sur le revenu représente en moyenne 30 % des recettes fiscales dans les pays examinés, ce qui légitime une attention particulière portée au recouvrement des sommes en cause. En France, l'impôt sur le revenu ne représente que 17 % des recettes, du fait notamment de modes de financement de la protection sociale faisant appel à d'autres prélèvements.
- 4] La mise en place de la retenue à la source est ancienne dans tous les pays étudiés, ce qui ne permet pas de recueillir des informations très détaillées concernant les modalités de transition du système antérieur à la retenue à la source. Pour la majorité des pays ayant communiqué des informations à ce sujet, la retenue à la source a été introduite dans un objectif de facilitation et de fiabilisation des rentrées fiscales, lié à une période de guerre dans cinq des pays de l'échantillon. Les modalités de transition identifiées sont passées par l'étalement du paiement de l'impôt ou par l'abandon d'une année d'imposition, assorti de mesures « anti-abus ». Au Danemark, l'instauration de la retenue à la source a été l'occasion de mettre en place une individualisation de l'imposition des conjoints et une certaine standardisation des dépenses fiscales.
- 5] La retenue à la source présente pour les pouvoirs publics des **avantages en termes de trésorerie et d'accélération du recouvrement**. Du fait de leur objectif de rendement budgétaire, la plupart des pays prélèvent en cours d'année des **montants d'impôt sur le revenu supérieurs à l'impôt dû en fin d'année**, ce qui génère des avantages de trésorerie pour les États. Le paiement par un tiers permettrait probablement d'accélérer le recouvrement de l'impôt, sans qu'un gain net significatif puisse toutefois être escompté par rapport aux sommes qui sont aujourd'hui recouvrées à l'issue de l'année N+1. Les critiques adressées au dispositif à l'étranger portent essentiellement sur le coût et la complexité de gestion pour les employeurs.
- 6] La Suisse et Singapour présentent un système de prélèvement voisin de l'impôt sur le revenu français et n'envisagent pas la mise en place d'une retenue à la source sur les salaires.
- 7] L'importance des recettes liées à la retenue à la source se traduit par des contrôles sur les employeurs, souvent ciblés et dont le premier niveau est fréquemment automatisé ; les régimes de sanctions applicables aux employeurs contribuent également à éviter les absences et retards de paiement.
- 8] En ce qui concerne le cas général de retenue à la source sur les salaires, les différents objectifs que peuvent être le degré de personnalisation de l'impôt, la confidentialité, la répartition des charges entre les différents acteurs et le degré de synchronisation entre

l'impôt versé et l'impôt effectivement dû sont articulés selon des choix propres à chaque pays.

- 9] La règle générale est que le barème de l'impôt sur le revenu est progressif, que l'impôt tient compte de la situation familiale des contribuables et qu'il intègre, dans tous les pays, un nombre variable de dépenses fiscales. **Une personnalisation marquée de l'impôt sur le revenu n'apparaît donc pas incompatible avec une retenue à la source**, ces différents éléments pouvant être alternativement intégrés dans le calcul de la retenue ou pris en compte au stade de la régularisation de fin d'année. Par ailleurs, six pays connaissent des dispositifs similaires à la prime pour l'emploi française et deux d'entre eux appliquent le crédit d'impôt dès le calcul de la retenue à la source.
- 10] La **simplicité du système pour les contribuables** est fonction du degré de personnalisation, qui détermine dans une large mesure le volume des informations à transmettre par les salariés pour le calcul de l'impôt. Le salarié doit également communiquer en cours d'année toute modification susceptible d'influer sur le calcul de l'impôt. En fin d'année, la simplicité pour le contribuable est fonction de ses obligations déclaratives et des modalités de régularisation du solde. Dans un quart des pays examinés, la déclaration par le contribuable de ses revenus en fin d'année reste obligatoire. Elle l'est par ailleurs souvent, dès lors que le contribuable perçoit des revenus autres que salariaux. Cette formalité est allégée dans les pays où l'administration fiscale adresse aux contribuables une déclaration pré-remplie. Elle l'est surtout lorsque le montant de l'impôt versé par la retenue en cours d'année coïncide avec le montant dû en fin d'année (synchronisation) et que le contribuable n'a aucune régularisation à effectuer.
- 11] Les **charges qui pèsent sur l'employeur** pour le calcul de la retenue varient en fonction du niveau de personnalisation pris en compte à la source et du mode de liquidation de la retenue. En effet, le calcul de l'impôt et la prise en compte des informations personnelles du salarié peuvent incomber à l'employeur ou à l'administration fiscale, qui transmet alors à l'employeur une information synthétique lui indiquant le montant à prélever. La complexité pour les employeurs est accrue lorsqu'il leur est demandé de recalculer le total de l'impôt dû par le salarié à chaque modification de sa rémunération ou de sa situation personnelle. Aucun des treize pays étudiés qui appliquent une retenue à la source sur les salaires n'a prévu de compensation financière pour les tâches des employeurs, même si ceux-ci sont souvent rémunérés de fait par l'avantage en trésorerie que peut constituer pour eux le fait de pouvoir conserver un certain temps les montants prélevés avant de les reverser à l'administration fiscale. Les employeurs sont également soumis dans tous les pays à des obligations de déclaration auprès de l'administration fiscale des salaires versés et des montants prélevés, à une fréquence au moins annuelle. Le fait pour l'employeur de pouvoir agréger ses versements d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales et de disposer d'un interlocuteur unique pour le recouvrement est un facteur de simplicité que l'on retrouve dans la moitié des pays examinés.
- 12] La **simplicité de gestion pour l'administration** est fonction de son rôle dans la liquidation de l'impôt, dans le traitement des informations des contribuables et dans les régularisations de fin d'année. Le fait que l'employeur liquide l'impôt sur le revenu à prélever sous forme de retenue et que le salarié auto-liquide son impôt total au stade de la régularisation peut alléger substantiellement les tâches de l'administration. À l'inverse, le traitement en temps réel des modifications de situation des contribuables peut être source de charges supplémentaires.
- 13] Rarement atteinte, la **possibilité d'une synchronisation entre les montants prélevés en cours d'année** par l'employeur **et l'impôt dû in fine** est fonction de la quantité d'informations intégrées dans le calcul de la retenue et des modalités d'ajustement en cours d'année. Dans la grande majorité des pays, des régularisations sont nécessaires en fin d'année, principalement dans le sens d'un reversement de trop perçu aux contribuables.

- 14] Enfin, la **confidentialité** dépend naturellement de l'ampleur des informations personnelles qu'il est demandé à l'employeur d'intégrer dans le calcul de la retenue. Une manière de concilier personnalisation de l'impôt intégrée à la source et confidentialité consiste à confier la liquidation de l'impôt à l'administration fiscale.
- 15] Quatre modèles ressortent de ces arbitrages possibles. Un premier groupe de pays, auquel appartiennent le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande, le Danemark et les Pays-Bas, se caractérise par **une personnalisation de l'impôt limitée, celle-ci pouvant favoriser une synchronisation importante** (au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande). L'Allemagne et l'Espagne constituent un second groupe de pays présentant **un niveau de personnalisation et un niveau de synchronisation intermédiaires**. Un troisième groupe conjugue **personnalisation élevée de l'impôt et faible synchronisation du recouvrement** (il s'agit du Canada, de l'Australie, des États-Unis, de la Belgique et du Luxembourg). Enfin, l'Irlande est le pays dont le système de retenue à la source apparaît le mieux à même de **concilier des objectifs concomitants de personnalisation et de synchronisation du prélèvement**.
- 16] Se pose enfin la question d'une extension de la retenue à la source aux **revenus autres que salariaux**, notamment les revenus de capitaux et les revenus des indépendants. Lorsqu'elle est libératoire, l'application d'une retenue à la source sur les revenus de capitaux a pour contrepartie une limitation de l'universalité de l'assiette de l'impôt sur le revenu. En ce qui concerne les revenus des indépendants, il existe des cas de retenue à la source mais limités à certains secteurs. L'ensemble des pays examinés appliquent un système d'acomptes provisionnels qui, lorsqu'ils sont calculés sur la base des revenus courants, permettent de rapprocher le système de celui appliqué aux salariés.

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	3
INTRODUCTION.....	4
1. LA RETENUE A LA SOURCE DE L'IMPOT SUR LE REVENU, QUASI SYSTEMATIQUE DANS LES AUTRES PAYS DEVELOPPES, EST ORGANISEE ET CONTROLEE AUTOUR DE L'OBJECTIF DE RENDEMENT BUDGETAIRE.....	5
1.1. L'impôt sur le revenu représente une part essentielle des recettes pour l'ensemble des pays de l'OCDE	5
1.2. Le basculement du prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source, souvent réalisé pour maximiser le rendement budgétaire, est généralement trop ancien pour que les modalités de la transition puissent être appréciées avec précision.....	6
1.2.1. <i>Lorsque les objectifs de mise en place de la retenue à la source ont pu être reconstitués, ils font la plupart du temps apparaître un souci de facilitation des rentrées fiscales, souvent en période de crise</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Les modalités de transition identifiées sont passées par l'étalement du paiement de l'impôt ou par l'abandon d'une année d'imposition, assorti de mesures « anti-abus » et accompagné de modifications importantes en ce qui concerne les modalités de calcul de l'impôt au Danemark</i>	<i>8</i>
1.2.3. <i>Les éléments dont on dispose font apparaître les avantages de la retenue à la source en termes de recouvrement et de trésorerie mais les coûts de gestion pour les employeurs ne sont pas négligeables et le système est assez souvent l'objet de critiques</i>	<i>10</i>
1.3. Deux pays, la Suisse et Singapour, n'envisagent pas de mettre en place une retenue à la source de l'impôt sur les salaires	19
1.3.1. <i>À Singapour, les obligations déclaratives des contribuables étant déjà limitées, le bénéfice éventuel d'une retenue à la source n'a pas été identifié.....</i>	<i>19</i>
1.3.2. <i>En Suisse, la gestion partagée de l'impôt sur le revenu entre les niveaux confédéral, cantonal et communal ne va pas dans le sens de la mise en place d'un mode de prélèvement uniformisé par la retenue à la source, même si le système existe pour les non-résidents et les revenus de capitaux mobiliers.....</i>	<i>20</i>
1.4. L'importance des recettes liées à la retenue à la source de l'impôt sur le revenu dans la plupart des pays se traduit par des contrôles, dont le premier niveau est fréquemment automatisé, et des sanctions généralement dissuasives pour les employeurs	22
1.4.1. <i>Si l'intensité et le ciblage des contrôles apparaissent variables selon les pays, il existe souvent un premier niveau de contrôles systématiques et automatisés.....</i>	<i>22</i>
1.4.2. <i>La responsabilité de la retenue à la source repose sur les payeurs pour lesquels des régimes de sanction assez sévères existent en cas de manquement à leurs obligations.....</i>	<i>35</i>

2. LA MISE EN PLACE D'UNE RETENUE A LA SOURCE DE L'IMPOT SUR LE REVENU SUR LES SALAIRES IMPOSE DES ARBITRAGES, VARIABLES SELON LES PAYS, ENTRE LES DIFFERENTS OBJECTIFS QUE PEUVENT ETRE LE DEGRE DE PERSONNALISATION DE L'IMPOT, LA REPARTITION DES CHARGES ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS, LE DEGRE DE SYNCHRONISATION ENTRE L'IMPOT VERSE ET L'IMPOT EFFECTIVEMENT DU ET LE NIVEAU DE CONFIDENTIALITE.....	42
2.1. Pour chacun de ces paramètres, il existe une palette de choix possibles.....	42
2.1.1. <i>La retenue à la source est compatible avec une personnalisation marquée de l'impôt sur le revenu.....</i>	42
2.1.2. <i>La simplicité pour les différents acteurs dépend des modalités de liquidation et de régularisation de l'impôt, ainsi que des éventuels choix effectués en termes de partage des charges de gestion.....</i>	64
2.1.3. <i>Rarement atteint, l'objectif de synchronisation est essentiellement fonction de la quantité d'informations intégrée dans le calcul de la retenue à la source et des modalités d'ajustement en cours d'année.....</i>	148
2.1.4. <i>Le degré de confidentialité du processus de retenue est fonction du niveau de personnalisation de l'impôt, du stade de prise en compte des informations personnelles et des modalités de liquidation</i>	170
2.2. Quatre grands modèles possibles se dégagent.....	172
2.2.1. <i>Un premier groupe de pays se caractérise par une personnalisation de l'impôt limitée, celle-ci pouvant favoriser un degré de synchronisation élevé mais sans que ces deux facteurs soient systématiquement liés.....</i>	172
2.2.2. <i>L'Allemagne et l'Espagne présentent un niveau de personnalisation et un niveau de synchronisation intermédiaires.....</i>	180
2.2.3. <i>Au Canada, en Australie, aux États-Unis, en Belgique et au Luxembourg, la prise en compte de la personnalisation se traduit par un degré de synchronisation faible.....</i>	184
2.2.4. <i>L'Irlande est le pays dont le système de retenue à la source apparaît le mieux à même de concilier un objectif de personnalisation et un objectif de synchronisation</i>	194
3. DES ARBITRAGES S'IMPOSENT EGALEMENT EN CE QUI CONCERNE LE DEGRE D'UNIVERSALITE DE L'APPLICATION DE LA RETENUE A LA SOURCE	198
3.1. Dans la majorité des pays étudiés, les pensions de retraite et les indemnités de chômage sont également soumises à une retenue à la source.....	198
3.2. L'application d'une retenue à la source aux revenus autres que salariaux se fait le plus souvent au prix d'une renonciation à l'universalité de l'impôt et ne permet pas toujours une taxation synchronisée des revenus perçus.....	201
3.3. La moitié des pays examinés appliquent des modalités d'imposition spécifiques pour les non-résidents en étendant la plupart du temps le champ des retenues à la source.....	217
3.4. Il existe différentes possibilités pour rapprocher les modalités de taxation des indépendants de celles des salariés mais la similitude n'est jamais totale.....	223
3.4.1. <i>Il existe des cas de retenue à la source mais qui sont circonscrits.....</i>	223
3.4.2. <i>Le système de paiements par acomptes est généralisé mais le degré de synchronisation entre les montants versés et l'impôt effectivement dû dépend des modalités de calcul.....</i>	224

3.5. Une inclusion large de catégories d'employeurs spécifiques, que sont les particuliers et les non-résidents, dans le champ de la retenue à la source est facteur de complexité pour ces employeurs mais de sécurisation du recouvrement de l'impôt.....	255
---	-----

CONCLUSION.....	257
------------------------	------------

ANNEXE : QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX ADMINISTRATIONS ETRANGERES.....	259
---	------------

INTRODUCTION

Ce travail n'aurait pu voir le jour sans la coopération efficace du réseau des attachés fiscaux, des services économiques de la Direction Générale du Trésor et des administrations fiscales étrangères.

- 17] L'étude réalisée a porté sur un échantillon de treize pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) pratiquant une retenue à la source sur les revenus salariaux et de deux pays, **la Suisse et Singapour, qui prélèvent l'impôt sur le revenu par voie de rôle comme dans le système français**. Ces pays ont été sélectionnés sur la base des informations déjà recueillies par les précédents exercices de comparaisons internationales portant sur la retenue à la source et réalisés par exemple en 2007, ainsi qu'à partir des publications de l'OCDE (série des rapports sur « l'administration fiscale dans les pays de l'OCDE » publiés tous les deux ans). L'objectif était de pouvoir présenter **à la fois le cas de pays présentant un impôt sur le revenu aux caractéristiques proches de celles de l'impôt français** et les enseignements qui pouvaient être retirés **d'impôts calculés différemment**, sur la base notamment d'une personnalisation plus limitée. La liste des pays qui ont été examinés comprend donc : l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie, le Danemark, l'Irlande, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, les États-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et Singapour. L'administration fiscale italienne n'ayant pas été en mesure d'apporter des réponses à la majorité des questions soulevées, le cas italien n'a cependant été traité que ponctuellement, lorsque les informations recueillies ont paru présenter suffisamment de fiabilité. De manière générale, les données présentées s'appuient sur les déclarations des États, difficilement vérifiables, et comportent un risque d'erreur de possibles inexactitudes de traduction. Dans les cas où il a été difficile de collecter des données cohérentes en termes de dates ou de périmètre, les éléments recueillis ont été présentés à titre informatif, en soulignant les limites des comparaisons ou des conclusions à en tirer.
- 18] **Plutôt que de mettre en avant tel ou tel « modèle » national, le fil conducteur de ce rapport consiste à mettre en lumière, pour chacun des objectifs ou des paramètres de choix possibles d'une retenue à la source, la gamme des choix observés dans les différents pays, ainsi que les éléments d'arbitrage qu'ils impliquent.**
- 19] En effet, comme dans toute comparaison internationale, et bien que les pays sélectionnés qui appliquent la retenue à la source appartiennent tous à l'OCDE, le poids des facteurs institutionnels, économiques, culturels et tenant à l'architecture d'ensemble des systèmes fiscaux rend illusoire l'idée d'une transposition intégrale de tel ou tel agencement national.
- 20] Dans un premier temps, le rapport s'intéresse au **contexte dans lequel s'inscrit la retenue à la source** pour les pays qui la pratiquent en mentionnant le poids de l'impôt sur le revenu dans les recettes fiscales d'ensemble et les conditions dans lesquelles ce mode de prélèvement a été mis en place. Cette première partie se penche également sur les critiques dont peuvent faire l'objet actuellement les retenues à la source appliquées par les différents pays, sur les motifs expliquant l'absence de retenue à la source dans certains pays et sur les modalités de contrôle mises en place par les administrations nationales pour sécuriser le recouvrement.
- 21] La seconde partie s'intéresse au **cas général de la retenue à la source sur les salaires** et analyse les systèmes nationaux sous l'angle des objectifs principaux qui peuvent être assignés au mécanisme de retenue, que sont la prise en compte des spécificités de la situation du contribuable (personnalisation de l'impôt), la préservation de la confidentialité

d'informations à caractère personnel, la simplicité de gestion pour les différents acteurs (le contribuable, l'administration fiscale et l'employeur) et le degré de synchronisation atteint entre les prélèvements effectués en cours d'année et l'impôt effectivement dû en fin d'année. Ce faisant, l'analyse révèle **des incompatibilités entre plusieurs de ces objectifs**, invitant à **hiérarchiser les attentes** placées dans un tel dispositif.

22] Enfin, dans un troisième temps, le rapport se penche sur la question de **l'universalité de l'application de la retenue à la source**, en étudiant le traitement des revenus autres que salariaux, notamment les revenus des indépendants. Cette étude permet de mettre en lumière les arbitrages possibles en ce qui concerne l'universalité de l'assiette de l'impôt, le degré de synchronisation des prélèvements et le niveau de similarité entre les prélèvements effectués sur les salariés et sur les travailleurs indépendants.

NB : les conversions de devises en euros ont pu être effectuées à des dates variables mais toutes comprises entre le 1^{er} octobre et le 6 décembre 2011.

1. La retenue à la source de l'impôt sur le revenu, quasi systématique dans les autres pays développés, est organisée et contrôlée autour de l'objectif de rendement budgétaire

1.1. L'impôt sur le revenu représente une part essentielle des recettes pour l'ensemble des pays de l'OCDE

23] D'après l'OCDE, **tous les pays développés, à l'exception de la France, de Singapour et de la Suisse, appliquent une retenue à la source sur les salaires pour le paiement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques**. Parmi les quinze pays examinés dans le cadre de cette étude (les données n'étant pas disponibles pour Singapour), l'impôt sur le revenu des personnes physiques en France représente une part comparativement limitée de l'ensemble des recettes fiscales. Cette part s'élève en effet à 17,2 % en 2009, alors qu'elle est de 30,4 % en moyenne dans les pays examinés, cette proportion s'étendant de 20,7 % au Luxembourg à 55,0 % au Danemark en 2009. Cette différence s'explique en partie par les sources de financement de la protection sociale dans les différents pays, qui peuvent être intégrées dans les recettes fiscales, ou bien prélevées à part sous la forme de cotisations sociales.

Tableau 1 : Impôt sur le revenu des personnes physiques en pourcentage du total des recettes fiscales

Pays	2007	2008	2009
Australie	36,7	37,6	37,4
Belgique	27,9	28,5	28,0
Canada	37,2	37,2	35,5
Danemark	51,7	52,5	55,0
France	17,1	17,4	17,2
Allemagne	25,1	26,3	25,3
Irlande	28,4	27,9	27,6
Italie	25,6	26,8	27,0
Luxembourg	20,0	21,7	20,7
Pays-Bas	19,8	19,1	22,8
Nouvelle-Zélande	42,1	40,7	41,0
Espagne	19,9	21,4	21,7
Suisse	31,7	31,2	32,1
Royaume-Uni	30,0	20,1	30,5
États-Unis	38,0	38,1	33,6

Pays	2007	2008	2009
Moyenne (non pondérée)	30,1	29,8	30,4

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques 1965-2010, 2011*¹.

24] Dans les sept pays où des données précises ont pu être recueillies (Royaume-Uni, Allemagne, Danemark, États-Unis, Pays-Bas, Belgique et Luxembourg), il apparaît que la retenue à la source représente une part déterminante des recettes collectées d'impôt sur le revenu : 85,4 % en moyenne et de 68,4 % au Luxembourg à 95,6 % au Danemark.

Tableau 2 : Part des recettes d'impôt sur le revenu collectées par le système de retenue à la source

Pays	Part des recettes d'impôt sur le revenu collectées par le système de retenue à la source (en %)
Royaume-Uni	86,3 en 2011
Allemagne	80,5 en 2010
Danemark	95,6 en 2009
États-Unis	77,4 en 2010
Pays-Bas	94,3 en 2009
Belgique	95,4 en 2009
Luxembourg	68,4 en 2009
Moyenne (non pondérée)	85,4

Source : *Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.*

25] Il apparaît donc que la retenue à la source de l'impôt sur le revenu représente un enjeu déterminant pour des pays dans lesquels cet impôt constitue une part essentielle des recettes fiscales.

1.2. Le basculement du prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source, souvent réalisé pour maximiser le rendement budgétaire, est généralement trop ancien pour que les modalités de la transition puissent être appréciées avec précision

1.2.1. Lorsque les objectifs de mise en place de la retenue à la source ont pu être reconstitués, ils font la plupart du temps apparaître un souci de facilitation des rentrées fiscales, souvent en période de crise

26] Le premier constat est que la mise en place d'une retenue à la source sur les salaires s'est effectuée dans tous les pays examinés à une date relativement lointaine, la mise en place la plus récente pour les pays étudiés remontant à 1979 en Espagne. Il apparaît, en Nouvelle-Zélande et en Irlande où l'information est disponible, que l'instauration d'une retenue sur les revenus d'investissements ou les revenus des indépendants est beaucoup plus récente. Le premier système de retenue à la source sur les salaires identifié a été mis en place en Prusse en 1811.

¹ Il s'agit *a priori* des seules recettes fiscales, hors prélèvements sociaux, en l'absence de précisions complémentaires. En tout état de cause, la méthodologie suivie par l'OCDE a veillé à procéder aux comparaisons sur des bases harmonisées.

Tableau 3 : Mise en place de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu

Pays	Date de mise en place
Royaume-Uni	1944
Allemagne	Initialement par la Prusse en 1811. Dans sa version moderne, en 1925
Pays-Bas	1941
Espagne	1979
Nouvelle-Zélande	RWT (retenue sur les revenus d'investissement) : 1958 1989
Australie	1942
Belgique	1962
Luxembourg	1967
Italie	1973
Irlande	1960 1999 pour la retenue sur les dividendes (DWT) 1987 pour la retenue sur les revenus des indépendants (PSWT)
Danemark	1970
États-Unis	1862, 1943 dans sa version moderne
Canada	1917

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

27] Au **Royaume-Uni**, l'impôt était payé au cours de l'année N sur les revenus N-1 avant l'introduction d'une retenue à la source.

28] En **Espagne**, les impôts cédulaires antérieurs à l'actuel impôt sur le revenu étaient déjà prélevés à la source.

29] En **Nouvelle-Zélande**, les contribuables déterminaient auparavant leur assujettissement à l'impôt sur le revenu à la fin de l'année fiscale. L'impôt était versé en un paiement unique, généralement dû pour le mois de février suivant. L'administration néo-zélandaise explique l'intérêt du changement de système sous deux angles :

- ◆ tout d'abord, la retenue à la source rend plus aisé le paiement de l'impôt au fil de l'eau pour le contribuable ;
- ◆ elle réduit également le risque de non-paiement et ainsi les coûts de recouvrement du point de vue de l'administration fiscale.

30] En **Australie**, le système de retenue à la source a été introduit durant la guerre par le gouvernement de *South Australia* pour faciliter le prélèvement de l'impôt des salariés à bas revenus. Le système fut bien reçu des contribuables pour sa simplicité, créa un meilleur flux de revenus pour le gouvernement et rendit plus difficile l'évasion fiscale. En 1945, il fut décidé de prélever une « contribution pour les services sociaux » à la source, notamment parce qu'il paraissait alors que la retenue à la source rendait la hausse des impôts plus acceptable. En 1950, cette contribution sur les services sociaux a été incorporée à l'impôt sur le revenu afin de simplifier la déclaration d'impôts. L'administration australienne explique également l'intérêt du système par le fait qu'il permet de prélever l'impôt au fil de la perception des revenus et assure ainsi pour le Gouvernement australien un **flux de revenus régulier**. Il permet aussi d'éviter les difficultés de recouvrement qui pourraient provenir d'échéances importantes à payer pour les contribuables. L'administration australienne note par ailleurs que le fait que les employeurs paient l'impôt pour les salariés se révèle plus efficient que de demander à chaque salarié individuellement de régler son impôt pour son propre compte.

31] En **Belgique**, l'impôt existant avant 1962 fonctionnait selon une logique cédulaire. Ce système prévoyait déjà, pour les salaires, retraites et rentes une « taxe professionnelle » retenue à la source par le débiteur du revenu et, pour les revenus mobiliers, une « taxe mobilière » également retenue par l'organisme payeur.

- 32] De même au **Luxembourg**, un système de retenue à la source d'inspiration allemande était déjà en place depuis longtemps avant la mise en place de l'impôt actuel en 1967.
- 33] **Pour l'Italie**, c'est dans une optique de lutte contre l'évasion fiscale que la retenue à la source de l'impôt sur le revenu a été introduite.
- 34] Au **Danemark**, la retenue à la source a succédé en 1970 à un système de prélèvement qui comportait déjà, pour les salariés, le paiement d'acomptes provisionnels en nombre relativement élevé (entre huit et douze selon les communes).
- 35] Aux **États-Unis**, avant la Seconde Guerre mondiale, l'impôt fédéral sur le revenu était payé entièrement l'année suivant celle au titre de laquelle il était dû. À cette époque, l'impôt ne touchait toutefois que les contribuables ayant les salaires les plus élevés. Pour financer l'effort de guerre, le Gouvernement a décidé d'accroître la collecte d'impôt sur le revenu auprès de contribuables plus nombreux. Le système de retenue à la source fut adopté en 1943 pour rendre le système moins lourd à gérer. Elle avait été introduite une première fois en 1862 sous la présidence d'Abraham Lincoln afin d'aider à financer la guerre civile. Elle a disparu ensuite en 1872 à la suite de l'abrogation de l'impôt sur le revenu, rétabli en 1913.
- 36] Au **Canada**, une loi a été adoptée en 1917 pour permettre au Gouvernement de lever un impôt sur le revenu pour financer l'effort de guerre. Cette loi comprenait des dispositions autorisant la retenue à la source sur presque toutes les formes de revenus. Ces retenues furent abolies dès l'année suivante et ce n'est qu'en 1942, sous la pression des besoins financiers liés à la Seconde Guerre mondiale que la retenue à la source a été réintroduite sur une base similaire à celle qui existe aujourd'hui.
- 37] Il apparaît donc globalement que, pour la majorité des pays qui ont communiqué des informations à ce sujet, **la retenue à la source a été introduite dans un objectif de facilitation et de fiabilisation des rentrées fiscales**. Pour cinq pays, cela a correspondu à des besoins liés à une période de guerre (Première ou Seconde Guerre mondiale).
- 38] On peut noter que l'Espagne, la Belgique et le Luxembourg ont indiqué que les impôts ayant précédé l'impôt sur le revenu actuel faisaient déjà l'objet d'une retenue à la source. Au Danemark, une certaine synchronisation était déjà recherchée à travers le paiement d'acomptes provisionnels.

1.2.2. Les modalités de transition identifiées sont passées par l'étalement du paiement de l'impôt ou par l'abandon d'une année d'imposition, assorti de mesures « anti-abus » et accompagné de modifications importantes en ce qui concerne les modalités de calcul de l'impôt au Danemark

- 39] Au **Royaume-Uni**, la mise en place du système PAYE, induisant le paiement de l'impôt au moment où le salaire est perçu, est passée par l'aménagement temporaire de deux exercices de 18 mois pour ne pas perdre l'imposition d'une année.
- 40] Les **Pays-Bas** signalent que la mise en place de la retenue en 1941 a nécessité entre trois et cinq ans, y compris les travaux préalables de commissions d'étude paritaires.
- 41] Lors de la mise en place du système de retenue à la source sur les salaires en **Nouvelle-Zélande**, les contribuables ont été généralement exonérés en totalité de leur assujettissement précédent (pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1958). Malgré cette exonération, il n'a pas été constaté de mouvement exceptionnel dans les revenus déclarés pour cette année. Afin d'éviter tout abus, il avait été décidé que l'administration fiscale établirait le niveau de taxation « normal » d'une personne pour l'année 1958. Tout revenu en excès de cette « normalité » était considéré comme revenu devant être inclus pour l'année 1959. Une autorité d'appel fut établie, en partie pour recevoir les objections face aux estimations du revenu « normal » des personnes.

42] La retenue à la source sur les revenus d'investissement en Nouvelle-Zélande (RWT) a été mise en place le 1^{er} octobre 1989 (le principe avait été annoncé en décembre 1987). L'idée sous-jacente à cette réforme était que la retenue à la source augmenterait la conformité à la loi en permettant de diminuer l'évasion et l'ajournement fiscal. Par ailleurs, pour certains contribuables, le prélèvement à la source pourrait être une taxe finale évitant une déclaration et le paiement d'impôts complémentaires sur ces revenus. Une retenue à la source sur les revenus d'investissement des non-résidents (NRWT) avait déjà été mise en place en 1964/1965 afin d'éviter que ces revenus n'échappent à une taxation en partant à l'étranger, ce qui créait une discrimination envers les résidents. Des revenus additionnels en étaient ainsi attendus, ainsi qu'une plus grande concordance avec les pratiques internationales.

43] Au **Danemark**, la mise en place d'une retenue à la source par les employeurs en 1970 a été précédée d'un débat nourri dans lequel les organisations patronales ont été très actives, du fait des nouvelles obligations administratives imposées aux employeurs. Les critiques portaient essentiellement sur la charge administrative, la complexité des réglementations à mettre en œuvre au niveau des employeurs et le délai d'adaptation au nouveau système considéré comme trop court. Introduite en janvier 1970, la retenue à la source danoise a été adoptée **en contrepartie de l'abandon total d'une année de recettes fiscales** : les revenus de l'année 1969 (sur lesquels l'impôt aurait dû être payé en 1970) n'ont pas été imposés. Les autorités ont également renoncé à la part de l'impôt sur les revenus au titre de l'année 1968 qui n'avait pas encore été réglée au 1^{er} janvier 1970 et aurait dû l'être entre cette date et le 1^{er} avril 1970. L'application du nouveau système produisant immédiatement des recettes assises sur les revenus de 1970, la réforme n'a pas engendré de pertes au niveau des recettes publiques. Les crédits d'impôt pour l'année 1969 ont été également abandonnés. Afin de prévenir d'éventuels abus, les contribuables ont dû présenter une déclaration sur leurs revenus de 1969, ainsi que les évaluations fiscales pour cette même année, ce qui constituait la base pour le contrôle des revenus et des déductions. En outre, deux règles ont été introduites pour traiter les cas de différence significative entre les revenus de 1969 et 1970.

44] La première règle créait une **taxe spéciale sur le « revenu excédentaire »**. Si le revenu pour 1969 apparaissait plus élevé que le revenu de 1970 majoré de 20 % (pour un minimum de 15 000 DKK (environ 2 000 €), ce « revenu excédentaire » était imposé à 30 %. Sur demande, l'exercice fiscal 1967 pouvait être utilisé à titre de comparaison, au lieu de 1970. L'autre règle était que **certains types de revenus** générés en 1969 ou transférés sur cet exercice par des dispositions comptables, comme les paiements de dividendes, **devaient être taxés**.

45] La loi créant la retenue à la source a été présentée au Parlement en 1965 et a été adoptée le 29 mars 1967. La retenue à la source est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1970, le processus d'adoption et de mise en place s'est donc étendu sur cinq ans.

46] Le principal argument utilisé pour justifier la réforme tenait au fait que la taxe perçue avant l'introduction de la retenue était payée avec un décalage pouvant aller jusqu'à un an et demi et engendrait de grandes difficultés pour les contribuables dont le revenu était inférieur au moment du paiement de la taxe, par rapport à l'époque de l'établissement de l'assiette.

47] La réforme n'a pas entraîné de modifications sur les modalités de détermination de l'assiette de l'impôt, ni de conséquences sur le barème d'imposition. **Un certain nombre de déductions a toutefois été standardisé** pour faciliter leur inclusion dans l'évaluation préliminaire des revenus en début d'année. Le passage à la retenue à la source a également modifié les modalités d'imposition des conjoints. Avant l'introduction de la retenue, les conjoints étaient imposés ensemble, les impôts étant prélevés sur le mari. **La réforme a introduit une imposition individualisée des conjoints**.

48] La retenue a été introduite simultanément sur les salaires, pensions, prestations de chômage et dividendes. Elle n'a pas affecté la charge fiscale globale et ne semble pas avoir eu d'impact sur le niveau de l'inflation.

1.2.3. Les éléments dont on dispose font apparaître les avantages de la retenue à la source en termes de recouvrement et de trésorerie mais les coûts de gestion pour les employeurs ne sont pas négligeables et le système est assez souvent l'objet de critiques

1.2.3.1. La mise en place de la retenue à la source en France pourrait permettre d'accélérer légèrement le recouvrement de l'impôt en améliorant le taux de recouvrement à l'échéance mais sans impact majeur à attendre sur le taux de recouvrement final

Tableau 4 : Comparaison des taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu

Pays	Taux de recouvrement (en %)
France	En 2009 Taux de recouvrement à l'échéance : 94,1 % Taux de recouvrement au basculement : 97,6 % Taux de recouvrement au 31/12 N+1 : 99,4 %
Pays-Bas	99,5 en 2009
Danemark	99,7
Irlande	95 en 2010 (recouvrement à l'échéance incluant également les cotisations sociales)

Source : DGFIP pour la France, taux de recouvrement au basculement, pour les autres pays, enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

49] Les données recueillies sur les Pays-Bas et le Danemark font apparaître un **taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu de 99,5 % aux Pays-Bas et 99,7 % au Danemark**. Ces taux sont voisins de celui que l'on atteint en France au 31 décembre N+1, après un an de recouvrement forcé. En Irlande, où l'on ne dispose que du taux de recouvrement à l'échéance, celui-ci se compare favorablement avec le taux français qui était de 94,13 % en 2009 alors qu'il était de 95 % en 2010 en Irlande.

50] Le Danemark reconnaît une différence significative entre les taux de recouvrement pour les salariés (impôt retenu à la source) et ceux obtenus pour les travailleurs indépendants (impôt payé directement par le contribuable) sans avoir toutefois divulgué de chiffre.

51] En France, le taux de recouvrement de la CSG sur les salaires au 31 décembre 2009 était de 99,4 % selon l'ACOSS, soit un niveau identique à celui du recouvrement de l'impôt sur le revenu au 31 décembre de l'année N+1.

1.2.3.2. La retenue à la source procure fréquemment des avantages en trésorerie non négligeables pour les États

52] Dans tous les pays qui pratiquent la retenue à la source sur les salaires pour lesquels des informations sont disponibles, on constate que **le solde net prélevé en fin d'année est supérieur au montant global d'impôt dû**, autrement dit il y a plus de cas de remboursements de trop versé aux contribuables que de solde d'impôt à payer. La situation varie selon le caractère plus ou moins synchronisé des différents systèmes de retenue à la source. De fait, parmi les données disponibles, la part des contribuables recevant une

restitution en fin d'année varie de 5 % au Royaume-Uni à 84 % en Australie (cf.2.1.3.3). Ces résultats sont liés à l'objectif de maximisation du rendement budgétaire, qui peut conduire à appliquer des barèmes de retenue à la source plus élevés que ceux de l'impôt final.

53] Le montant net des restitutions peut atteindre des montants élevés en valeur absolue (de l'ordre de 10 Mds€ en Australie et aux Pays-Bas par exemple). Pour obtenir une estimation relative, on peut tenter de rapprocher ces montants du produit total de l'impôt sur le revenu (avec des réserves importantes tenant à la fiabilité relative des données fournies et à d'éventuelles discordances entre les années utilisées). Pour les pays pour lesquels on dispose des montants nets des régularisations en fin d'année (Nouvelle-Zélande, Belgique, Australie, Allemagne), la part de ces régularisations sur le produit total de l'impôt sur le revenu varie entre 18,35 % en Belgique et 3,9 % en Australie, avec une moyenne de 7,8 % et de 4,3 % si l'on exclut la Belgique qui présente un solde de régularisations particulièrement élevé.

54] En utilisant un ordre de grandeur à 7,8 %, le trop-perçu net cumulé sur l'année pour l'État français, sur la base des recettes d'impôt sur le revenu 2009, serait de 4,1 Mds€. Il serait de 2,3 Mds€ sur la base d'un ordre de grandeur de 4,3 % et de 2,1 Mds€ si l'on retient un taux de 3,9 % à l'image de l'Australie. Si l'on se base sur le taux belge de 18,35 %, le trop-perçu serait de 9,7 Mds€ annuels. Du fait de la croissance des sommes recouvrées d'une année sur l'autre et des délais à prévoir pour le remboursement du trop-versé, un tel système serait susceptible de procurer à l'État un avantage en trésorerie important.

55] On peut également souligner que la retenue à la source apparaît comme un **levier mobilisable rapidement pour instaurer des prélèvements supplémentaires**. Ainsi, en Australie, il peut arriver que le Gouvernement adjoigne des taxes supplémentaires au prélèvement de la retenue sur les salaires. C'est le cas en 2011 avec la redevance sur les inondations (*Flood Levy*) mise en place pour financer les travaux de reconstruction au Queensland du fait des inondations récentes.

56] Il faut ajouter à cela qu'il arrive que les contribuables ne réclament pas systématiquement les remboursements auxquels ils pourraient prétendre. Ainsi, aux Pays-Bas en 2010, 340 000 contribuables, soit 4,6 % des salariés, n'ont pas déposé de déclaration facultative alors qu'ils auraient pu bénéficier de restitutions d'impôts. En 2006, en Espagne, près de 500 M€ versés en excédent n'ont pas été réclamés.

Tableau 5 : Estimation des trop-perçus au bénéfice de la puissance publique

Pays	Montants annuels des restitutions destinées aux contribuables	Part des contribuables ayant reçu une restitution	Montant net des régularisations en fin d'année	Part du produit total de l'impôt sur le revenu
Royaume-Uni	Au titre de l'année 2010-2011, remboursement d'excédents de versement pour 680M de £ (soit 790 M€) c'est-à-dire 395 € en moyenne par contribuable	5 % des contribuables. Plus de 2 M de personnes pour l'année 2010-2011	NC	Environ 0,5 % (pour le montant brut des restitutions)
Pays-Bas	2007 : 16,2 Mds€	NC	10,9 Mds€ en 2007	NC
Espagne	NC	61,9 %	NC	NC
Allemagne	Sur l'ensemble des Länder, le remboursement total a représenté en 2006 9,8	50,8 %	8,85 Mds€ en 2006	5 % (par rapport aux recettes d'IR de 2008)

Pays	Montants annuels des restitutions destinées aux contribuables	Part des contribuables ayant reçu une restitution	Montant net des régularisations en fin d'année	Part du produit total de l'impôt sur le revenu
	Mds€. Le montant moyen du reversement était de 823 €			
Australie	2006-2007 : 18,8 Mds AUD (13,8 Mds€) 2007-2008 : 22,4 Mds AUD (16,4 Mds€) 2008-209 : 24,16 Mds AUD (17,7 Mds€) 72 % environ serait des « vraies restitutions » et le reste serait dû à des niches non prises en compte	84 % en 2008/2009	2006-2007 : 5,3 Mds AUD (soit 3,9 Mds€) 2007-2008 : 8,9 Mds AUD (soit 6,5 Mds€) 2008-2009 : 14,6 Mds AUD (soit 10,4 Mds€)	3,9 % en 2008/2009
Danemark	Le montant total restitué par l'administration fiscale était en 2009 de 24 783 millions de DKK (3,32 Mds€)	73 %	NC	55,3 % en 2009 (pour le montant brut des restitutions)
États-Unis	En 2008, sur les 142 451 000 déclarations, 111 683 923 étaient créditrices (soit plus de 78 %) et ont donné lieu à remboursement de plus de 324 Mds\$ par l'IRS (<i>Internal Revenue Service</i>)	Environ 73 %	NC	27,6 % (pour le montant brut des restitutions par rapport aux recettes d'IR de 2009)
Irlande	L'impôt sur le revenu représentait 13,945 Mds€ de recettes brutes en 2010, dont 2,68 Mds€ ont été remboursés (soit 19 %), pour un total de recettes nettes de 11,26 Mds€	NC	NC	Depuis 2007, chaque année entre 19 % et 21 % de l'impôt. Entre 24 et 27 % si on calcule par rapport à l'impôt net
Nouvelle-Zélande	540 M\$ en 2007/2008 soit 308 M€	36,9 %	84 M€	4 % des sommes collectées via PAYE (système de retenue à la source)
Belgique	Remboursements d'impôt : 6,6 Mds€ sur 2009	NC	2009 : 4,43 Mds€ En moyenne sur 2007, 2008, 2009 : 4 Mds€	18,35 % de l'impôt global pour l'année 2009 18,14 % en moyenne sur 2007, 2008 et 2009

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

1.2.3.3. Les données disponibles sur les coûts de gestion sont très parcellaires mais font apparaître que le coût pour les employeurs peut être très variable en fonction des obligations imposées à leur niveau

57] Les données communiquées sur les coûts de gestion, tant du côté de l'administration que des employeurs, sont très parcellaires. Elles sont donc essentiellement communiquées à titre informatif, sans qu'il soit possible d'en tirer des conclusions fermes.

58] En ce qui concerne les coûts de gestion par l'administration :

- ◆ au Royaume-Uni, environ 15 000 agents de l'administration fiscale sont impliqués dans la gestion de la retenue à la source sur les salaires. En 2006/2007, le coût de gestion de l'impôt sur le revenu était estimé à 1,25 pence par livre collectée : 0,74 pence au titre du système PAYE (de retenue à la source via les employeurs) et 4,57 au titre du système déclaratif (déclarations de *self-assessment*). Au total, le coût annuel de la gestion du système PAYE par l'administration fiscale est estimé à 1Md£, soit 1,2 Mds€ ;
- ◆ aux Pays-Bas, l'administration indique que globalement 900 à 1 000 agents travaillent sur la retenue à la source (de l'impôt et des cotisations sociales), dont 50 % sur le recouvrement ;
- ◆ au Luxembourg, les bureaux de la retenue à la source sur les traitements et salaires comprennent 96 agents répartis sur six bureaux différents.

59] Les estimations qui ont pu être communiquées concernant le coût de gestion par salarié font apparaître des écarts non aisément interprétables. Ces estimations sont analysées plus en détail dans la partie 2.1.2.2.5.

1.2.3.4. Les critiques du dispositif de retenue portent essentiellement sur le coût et la complexité pour les employeurs

60] Sept pays (le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Espagne, la Belgique, la Nouvelle-Zélande et le Canada) sur les douze examinés ont fait part de critiques concernant le dispositif de retenue à la source.

61] Dans cinq cas (les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Espagne, la Nouvelle-Zélande, le Canada), ces critiques portent essentiellement sur la **complexité et les coûts de gestion pour les employeurs**.

62] Au **Royaume-Uni**, le principal problème identifié concerne la gestion des employeurs multiples dont il n'est pas toujours tenu compte dans le code fiscal du salarié, faute pour l'administration fiscale de disposer d'informations consolidées. Cette difficulté a donné lieu à plusieurs rapports du *National Audit Office* (la Cour des Comptes britannique) et entraîné une réforme visant à mettre en place une base nationale de gestion permettant d'actualiser en temps réel toutes les informations relatives aux salariés.

63] En **Irlande**, la seule critique mentionnée concerne la lourdeur du circuit de demande de remboursement des trop-versés pour les non-résidents.

64] En **Belgique**, la critique porte sur l'importance des précomptes prélevés sur les salariés et sur l'insuffisante personnalisation de la retenue qui ne prend pas en compte à la source toutes les atténuations auxquelles les salariés peuvent avoir droit.

65] En **Nouvelle-Zélande**, on peut signaler les inquiétudes des institutions financières concernant le coût et la complexité de la retenue sur les revenus de capitaux mobiliers et, en ce qui concerne les indépendants, le souhait de pouvoir étendre à davantage de contribuables les modalités de calcul tenant compte des revenus courants réels.

66] Parmi les évolutions envisagées, on peut signaler le souhait de certains pays de s'orienter vers une **simplification de l'impôt lui-même**. C'est par exemple le cas des Pays-

Bas qui réfléchissent à la mise en place d'une forme de « *flat tax* » ou de l'Australie qui travaille sur la standardisation et la simplification des dépenses fiscales.

67] Les autres évolutions projetées concernent **l'amélioration des circuits d'informations nécessaires au calcul de l'impôt**. En Allemagne, le projet de dématérialisation de la carte de retenue devrait permettre de limiter les échanges d'informations entre le salarié, l'administration fiscale et l'employeur, dans la mesure où ce dernier aura accès aux informations actualisées du salarié via une base de données en ligne. L'administration fiscale luxembourgeoise développe un projet visant à traiter directement les informations des contribuables sans avoir à passer par les organismes de sécurité sociale. Au Danemark, l'administration fiscale étudie l'amélioration de la qualité des évaluations préliminaires des revenus en se basant sur les rapports, produits par les employeurs et les banques notamment, au cours de l'année, de manière à ce que la carte fiscale reflète davantage les revenus que le contribuable perçoit pendant l'année.

68] Les réformes envisagées ont donc toutes pour objectif **d'améliorer la synchronisation entre le paiement des retenues et l'impôt** effectivement dû en fin d'année et/ou de **simplifier les circuits d'informations** pour les différents acteurs.

Tableau 6 : Critiques mentionnées sur les systèmes nationaux de retenue à la source

Pays	Critiques mentionnées Oui/Non	Objet des critiques	Évolutions envisagées
Royaume-Uni	Oui	<p>Le système PAYE fonctionne de manière satisfaisante lorsque le salarié exerce un seul emploi au cours de l'année.</p> <p>Or, les changements d'emplois sont devenus plus fréquents et l'occupation de plusieurs emplois simultanés s'est nettement développée. Cette évolution du marché du travail a mis en exergue les limites du système PAYE : en effet, lorsqu'un salarié est lié à plusieurs employeurs dépendant de différents centres des impôts, ces centres ne sont pas en mesure d'attribuer un code fiscal tenant compte de l'ensemble des retenues effectuées sur ses salaires car ils ne disposent pas d'une vision globale de la situation du salarié.</p> <p>Ces difficultés, mises en évidence par le <i>National Audit Office</i> (équivalent de la Cour des Comptes), dans ses rapports successifs ont été largement reprises par la presse. Les dirigeants de l'administration fiscale ont été auditionnés par la commission parlementaire des comptes publics à ce sujet</p>	<p>Suite aux rapports du <i>National Audit Office</i>, l'administration fiscale a mis en place, au cours de l'année 2009, une base nationale de gestion du système PAYE permettant de fiabiliser les codes transmis aux employeurs et donc le calcul des retenues à la source.</p> <p>Cette base de données sera alimentée par un système de déclarations en temps réel, par les employeurs, des informations concernant leurs salariés. Ce système (<i>Real Time Information</i>) sera testé à compter d'avril 2012 pour se généraliser à tous les employeurs et organismes de retraite à partir d'octobre 2013. Il permettra à l'administration fiscale de recevoir les informations fiscales sur les salariés (salaires versés et retenues effectuées, départs, arrivées) concomitamment au versement des retenues sur salaires par l'employeur. Les codes pourront donc être plus rapidement modifiés et les formulaires d'échanges d'informations P45/P46 seront, à terme, supprimés. Enfin, l'administration fiscale sera en mesure de réagir plus rapidement en cas d'insuffisance de paiement d'un employeur</p>
Pays-Bas	Oui	<p>Le système alimente des débats sur son coût de gestion pour les employeurs, mais il est reconnu comme le meilleur en termes de lutte contre la fraude et de responsabilité de l'employeur</p>	<p>En 2012, un document de travail sera adressé au Parlement concernant un système plus simple de prélèvements sur les salaires (impôt et cotisations sociales). L'objectif ultime est une seule catégorie de contribuables soumis aux prélèvements sur salaire, une base unique pour l'impôt et les cotisations sociales, un taux unique et un abattement forfaitaire de 30 %</p>
Allemagne	Oui	<p>Peu de critiques : système ancien et rodé. Des mesures de simplification sont souhaitées par les entreprises (mais renvoient à la complexité des règles de l'impôt sur le revenu)</p>	<p>Grand changement en cours : abandon de la carte de retenue papier, qui est actuellement le support des informations personnelles du salarié, pour une procédure électronique. Depuis 2010, aucune carte n'est plus établie, la carte délivrée en 2009 (ou les certificats délivrés par l'administration en 2010 et 2011 pour les nouvelles demandes) vaut</p>

Pays	Critiques mentionnées Oui/Non	Objet des critiques	Évolutions envisagées
			jusqu'à la mise en place du nouveau système à compter de 2012. Il suffira alors au salarié de communiquer à son employeur sa date de naissance et son identifiant fiscal et de préciser s'il s'agit d'une activité principale ou accessoire. Ces éléments seront suffisants pour que l'employeur obtienne la communication de manière électronique des données nécessaires au calcul de la retenue à la source (« <i>Lohnsteuerabzugsmerkmalen</i> »). La procédure électronique a pour nom ELStAM et fait partie du portail électronique ELSTER ouvert notamment pour les déclarations de revenus en ligne
Espagne	Oui	Critiques récurrentes sur la complexité du dispositif et critiques des employeurs sur le coût et la charge que cela représente pour eux	Pas d'évolutions envisagées dans les années à venir. Concernant le paiement, lors de la prochaine campagne d'impôt sur le revenu, le règlement des déclarations présentant un solde débiteur sera possible par le biais d'un simple appel téléphonique
États-Unis	Non pas à la connaissance du poste	SO	Non pas à la connaissance du poste
Irlande	Non, à part pour les non-résidents	Le système PAYE ne fait <i>a priori</i> pas l'objet de contestations. Les non-résidents redevables de la PSWT (<i>Professional Services Withholding Tax</i>) signalent la charge administrative que représente une demande de remboursement	Pas mentionnées
Belgique	Oui	Le système de RAS (retenue à la source) fait l'objet d'une critique récurrente sur l'importance des précomptes s'agissant de contribuables ayant droit à des atténuations lors du dépôt de la déclaration annuelle. Cette critique débouche sur celle de la personnalisation trop limitée du précompte. Il existe même une certaine « pression » pour davantage de personnalisation (prise en compte de plus circonstances ouvrant droit à un avantage fiscal dès le calcul du précompte). Pour les autorités belges, aller plus loin comporterait des risques en termes de confidentialité, de lourdeur de gestion et de sécurité juridique	Aucune évolution n'est envisagée dans les années à venir

Pays	Critiques mentionnées Oui/Non	Objet des critiques	Évolutions envisagées
Australie	Non	La simplicité du système (taux effectif sur un nombre limité de tranches et différents barèmes pour différents cas de figure) est considérée comme une condition du succès de la RAS. C'est grâce à cette simplicité que les employeurs ne se plaignent pas du travail supplémentaire que représente la RAS et que le système est très bien accepté, aussi bien par les employeurs que par les salariés	<p>Plusieurs réflexions ont été menées pour simplifier encore le système de retenue et réduire la fréquence des régularisations de fin d'année. Il a par exemple été question de supprimer les déductions pour frais professionnels. Les sommes ainsi économisées auraient pu servir à mettre en place un abattement standard ou des réductions d'impôt générales.</p> <p>Le Gouvernement a étudié cette approche sans la mettre en œuvre à ce stade, essentiellement du fait des transferts potentiels entre contribuables.</p> <p>Des réflexions relatives à la simplification du système sont cependant toujours en cours, sous l'angle de la rationalisation des dépenses fiscales</p>
Luxembourg	Non	SO	<p>Actuellement, l'administration des contributions directes développe les applications informatiques du projet RTS qui visent dans un premier temps l'émission des fiches de retenue d'impôt par les propres moyens de l'Administration des contributions directes.</p> <p>Actuellement, les employeurs doivent déclarer leurs salariés au centre commun de sécurité sociale du Luxembourg. Cet organisme transmet ces informations à l'administration fiscale qui les utilise pour alimenter ses propres bases de données et pré-remplir autant que possible la fiche de retenue. Ce document est ensuite transmis au salarié pour vérification et à l'employeur en tant que de besoin</p>
Danemark	Non	SO	Oui, l'administration fiscale étudie l'amélioration de la qualité des évaluations préliminaires des revenus, grâce à des rapports produits par les employeurs, banques, etc. au cours de l'année. Ceci permettrait la délivrance d'une carte fiscale en meilleure adéquation avec les revenus que le contribuable perçoit pendant l'année
Nouvelle-Zélande	Oui	Retenue à la source sur les salaires (PAYE) : les employeurs critiquent les coûts induits par la retenue à la	Non mentionnées

Pays	Critiques mentionnées Oui/Non	Objet des critiques	Évolutions envisagées
		<p>source des impôts des salariés (en partie parce que les employeurs doivent prendre en compte d'autres montants dans la déclaration PAYE que les salaires, comme les remboursements de prêts étudiants). Il y eut des appels dans le passé pour un remboursement aux employeurs par l'État des coûts administratifs.</p> <p>Acomptes provisionnels pour les indépendants : des méthodes ont été fournies pour mieux aligner l'application de l'impôt provisionnel avec les revenus réels (utilisant les informations sur la TVA). Ces méthodes ne sont toutefois pas disponibles pour tous les contribuables et des demandes ont été faites pour les étendre.</p> <p>Retenue sur les revenus d'investissement (RWT) : le régime de la RWT est une composante généralement bien acceptée du système d'imposition, et il réduit le nombre de personnes devant remplir une déclaration de revenus à la fin de l'année. En revanche, les institutions financières ont toujours des inquiétudes concernant le coût et la complexité de l'administration de la taxe</p>	
Canada	Oui	<p>Oui</p> <p>Le calcul des retenues à la source sur les paiements périodiques, même s'il s'agit simplement d'un acompte sur l'impôt à payer du contribuable en fin d'année, s'avère relativement complexe au point où plusieurs payeurs préfèrent confier cette tâche à des firmes externes spécialisées en cette matière</p>	Non mentionnées

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011. SO= sans objet

1.3. Deux pays, la Suisse et Singapour, n'envisagent pas de mettre en place une retenue à la source de l'impôt sur les salaires

1.3.1. À Singapour, les obligations déclaratives des contribuables étant déjà limitées, le bénéfice éventuel d'une retenue à la source n'a pas été identifié

69] À Singapour, **les revenus de l'année N sont imposables en N+1, comme dans le système français.**

70] Les personnes imposables sont tenues de remplir leur déclaration avant le 15 avril de chaque année (version papier ou électronique). Il existe un système décrit comme très efficace de déclaration pré-remplie à partir des informations enregistrées par les employeurs. La plupart des Singapouriens reçoivent donc une déclaration pré-remplie. Ils doivent simplement la compléter en cas de changements de situation (par exemple nouvel enfant ou revenus additionnels).

71] Le « *no-filing service* » permet à certains contribuables de ne remplir aucune déclaration. Ce service concerne les contribuables dont les revenus ont été déclarés par leur employeur et dont la situation personnelle n'a pas changé par rapport à l'année précédente (environ 700 000 personnes en 2010 sur 1 M de contribuables, soit 70 %). Les résidents qui doivent déclarer leur revenu et ne sont pas éligibles au « *no-filing service* » reçoivent un courrier ou un sms pour les en avertir.

72] L'impôt est déclaré et payé par individu. Singapour n'autorise pas les déclarations fiscales conjointes. Chaque conjoint est éligible aux abattements fiscaux en fonction de sa situation (enfants...). Si le revenu annuel du conjoint ne dépasse pas 4 000 SGD (2 325 €), le contribuable peut prétendre à un abattement de 2000 SGD (1 163 €) pour conjoint à charge.

73] Il n'existe pas de quotient familial mais les contribuables ont droit à des abattements pour les enfants à charge. Environ 25 déductions et abattements peuvent par ailleurs être appliqués à l'impôt sur le revenu

74] Le taux d'imposition est progressif. Il s'étend sur six tranches de 0 à 20 %.

75] Le **paiement de l'impôt** peut se faire :

- ◆ en une seule fois dans le mois qui suit l'émission de l'avis d'imposition ;
- ◆ par acomptes.

76] Les autres revenus (i.e. les bénéfices industriels et commerciaux provenant d'une activité indépendante exercée à Singapour, les revenus de placements, les loyers et redevances perçus, les pensions de retraites) sont imposables selon les mêmes modalités que les salaires.

77] Les revenus soumis à une retenue à la source ne concernent que les non-résidents pour les revenus tirés d'activités exercées à Singapour. La loi prévoit que, lorsqu'une personne fait un paiement à un non-résident dans le cadre d'une activité professionnelle, il doit retenir un pourcentage de ce paiement et le verser à l'administration fiscale. Une taxe prélevée à la source est également imposée sur les commissions, les intérêts, les royalties, la location de biens meublés, les honoraires pour services techniques payés à des non-résidents.

78] Ces retenues à la source sont libératoires.

- 79] Tous les employeurs sont tenus de déclarer les revenus versés à leurs salariés une fois par an.
- 80] Il n'existe pas à l'heure actuelle de débat sur une éventuelle introduction de la retenue à la source pour l'impôt sur le revenu des salariés, du fait de l'absence de bénéficiaire identifié par rapport à la situation actuelle.

1.3.2. En Suisse, la gestion partagée de l'impôt sur le revenu entre les niveaux fédéral, cantonal et communal ne va pas dans le sens de la mise en place d'un mode de prélèvement uniformisé par la retenue à la source, même si le système existe pour les non-résidents et les revenus de capitaux mobiliers

- 81] Le système suisse est relativement spécifique, dans la mesure où un impôt sur le revenu des personnes physiques est prélevé à la fois par la Confédération, les cantons et les communes, la perception effective étant confiée aux cantons. Les règles d'assiette, de taux et de perception de l'IRPP cantonal varient d'un canton à l'autre. L'IRPP communal a souvent la même assiette que l'IRPP du canton dans lequel la commune se situe. En revanche, **les taux et les règles de perception de l'IRPP communal varient d'une commune à l'autre au sein d'un même canton**. L'ensemble IRPP communal et cantonal représente de 2 à 10 fois, selon le canton, la commune et la tranche d'impôt, l'IRPP fédéral.
- 82] L'autonomie fiscale des cantons apparaît clairement comme un obstacle à une éventuelle mise en place généralisée de la retenue à la source. Un autre obstacle tient au fait que l'impôt est actuellement dû au lieu de résidence et non au lieu d'activité. On peut par ailleurs souligner que le taux de recouvrement affiché pour l'IRPP fédéral apparaît déjà très élevé avec 99,5 %.
- 83] La Confédération perçoit l'impôt sur le revenu des personnes physiques au titre de l'impôt fédéral direct et un impôt à la source uniquement sur le revenu de certaines personnes physiques (travailleurs étrangers résidents et non-résidents, frontaliers). L'impôt fédéral est perçu annuellement par les cantons sous la surveillance de la Confédération.
- 84] Par ailleurs, l'impôt fédéral anticipé est **prélevé à la source sur certains revenus de capitaux**, notamment des intérêts et dividendes. Mais il est remboursable sous certaines conditions (par imputation sur les impôts cantonaux et communaux, ou en espèces) : il ne constitue donc pas une charge définitive pour les contribuables domiciliés en Suisse (ce n'est pas le cas pour les contribuables domiciliés à l'étranger).
- 85] Enfin, les échanges d'informations fiscales entre les cantons et l'administration fédérale des contributions (Confédération) sont particulièrement limités : les cantons reversent à la Confédération la part des impôts prélevés qui lui est due sans donner de détails sur la décomposition du montant global versé. Le contrôle par la Confédération du prélèvement de ses impôts par les cantons est opéré par une équipe de seulement 20 personnes. De plus, les échanges entre cantons interviennent uniquement lors de déménagements de contribuables dans un autre canton.
- 86] En ce qui concerne le **calcul de l'impôt**, une dizaine de types de déductions peuvent être appliquées sur l'assiette. Il existe une prise en compte de la conjugalité : lorsque les époux vivent en ménage commun et tirent chacun un revenu de leur activité lucrative, 50 % du revenu le moins élevé sont déduits, dans la limite d'au moins 6 565 € et d'au plus 10 701 € annuels. Il n'existe pas de quotient familial mais un montant de 8 107 € au plus peut être déduit par enfant dont la garde est assurée par un tiers, si l'enfant a moins de 14 ans et vit dans le même ménage que le contribuable assurant son entretien, ainsi qu'un montant de 4 702 € pour chaque enfant mineur ou faisant un apprentissage ou des études, dont le contribuable assure l'entretien.

- 87] Il existe **deux barèmes distincts comportant chacun dix tranches**, l'un pour les personnes seules, l'autre pour les époux vivant en ménages commun.
- 88] L'imposition du revenu à la source concerne uniquement :
- ◆ les travailleurs étrangers, domiciliés ou non en Suisse ;
 - ◆ les travailleurs, qui sans être domiciliés ni en séjour en Suisse, y exercent une activité lucrative pendant de courtes périodes, durant la semaine ou comme frontaliers ;
 - ◆ les artistes, les sportifs ou les conférenciers.
- 89] Pour les non-résidents, le débiteur de la prestation imposable a l'obligation :
- ◆ de retenir l'impôt dû à l'échéance des prestations en espèces et de prélever auprès du travailleur l'impôt dû sur les autres prestations (notamment les prestations en nature et en pourboires) ;
 - ◆ de remettre au contribuable un relevé ou une attestation indiquant le montant de l'impôt retenu ;
 - ◆ de verser périodiquement les impôts à l'autorité fiscale compétente, d'établir à son attention les relevés correspondants et de lui permettre de consulter tous les documents utiles au contrôle de la perception de l'impôt.
- 90] Le débiteur de la prestation imposable est responsable du paiement de l'impôt à la source.
- 91] Le débiteur de la prestation imposable reçoit une commission de perception, dont le taux et les modalités sont fixés par les cantons, mais qui ne peut pas être inférieur à 2 % ni excéder 4 %. **Cette compensation des charges liées à la retenue est une spécificité qui n'a été rencontrée dans aucun des autres pays examinés.**
- 92] L'impôt anticipé appliqué aux intérêts et aux dividendes constitue avant tout un moyen de lutter contre la fraude, en incitant le contribuable à déclarer ses revenus grevés de l'impôt anticipé et le patrimoine d'où proviennent ces revenus.
- 93] Le remboursement de l'impôt anticipé prélevé est en particulier accordé aux personnes physiques domiciliées en Suisse, à condition qu'elles déclarent régulièrement, pour les impôts cantonaux et communaux, les revenus et rendements grevés de l'impôt anticipé ainsi que les capitaux qui les ont produits (remboursement effectué par les cantons en principe par imputation sur les impôts cantonaux).
- 94] Les contribuables sont invités par publication officielle à déposer une déclaration d'impôt. Chaque contribuable doit remplir une déclaration.
- 95] À la déclaration doivent être annexés :
- ◆ les bulletins de salaire ;
 - ◆ les attestations des revenus du contribuable obtenus en tant qu'administrateur d'une personne morale ;
 - ◆ l'état complet des titres et créances ainsi que des dettes.
- 96] Les indépendants doivent joindre leurs comptes certifiés (bilan et compte de résultats) de la période fiscale.
- 97] En cas de difficultés financières, le contribuable peut demander, en général auprès de l'office de perception (cantonal ou communal, suivant le canton), des **facilités de paiement** voire une remise d'impôt :
- ◆ le paiement de l'impôt peut être retardé, c'est-à-dire que le délai de paiement peut être prolongé. Un règlement du solde encore dû en plusieurs acomptes peut également être accordé ;

- ◆ en cas de situation de détresse, une remise d'impôt partielle ou totale est également possible.
- 98] Le contribuable doit prouver sa situation de détresse financière (par exemple avec des documents bancaires, des états de budget mensuels, etc.).
- 99] La déclaration pour l'année fiscale 2011 sera remplie par le contribuable en 2012. La procédure de taxation (dépôt de la déclaration + détermination de l'impôt) a en effet lieu après l'écoulement de la période fiscale. Le contribuable paiera donc en 2012 l'impôt sur le revenu définitif dû pour l'année 2011 (respectivement la différence entre le montant effectivement dû et le montant déjà payé s'il y a eu prélèvement d'acomptes provisionnels), calculé sur la base de son revenu effectivement acquis en 2011.

1.4. L'importance des recettes liées à la retenue à la source de l'impôt sur le revenu dans la plupart des pays se traduit par des contrôles, dont le premier niveau est fréquemment automatisé, et des sanctions généralement dissuasives pour les employeurs

1.4.1. Si l'intensité et le ciblage des contrôles apparaissent variables selon les pays, il existe souvent un premier niveau de contrôles systématiques et automatisés

1.4.1.1. La plupart des pays ont un système de croisements automatiques de données à partir des déclarations des employeurs

- 100] Onze pays, sur les treize examinés, disposent pour chaque contribuable d'un **identifiant unique** utilisé par une ou plusieurs autres administrations. Il s'agit le plus souvent d'un numéro fiscal et social mais le champ couvert est plus large en Irlande où le PPSN couvre les domaines de l'action sociale, de la fiscalité, de la santé publique et de l'éducation. Il a pour vocation de permettre un accès plus rapide aux données détenues par les différents services publics.
- 101] Parmi les treize pays interrogés qui appliquent une retenue à la source sur les salaires, huit (le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Australie, la Belgique, la Nouvelle-Zélande, le Canada, les États-Unis, l'Irlande et l'Italie) ont déclaré avoir mis en place des **modalités de contrôle automatisées sur la retenue à la source**.
- 102] Les modalités de contrôle les plus simples consistent à croiser les données figurant dans les bases de l'administration fiscale ou sur les déclarations récapitulatives des salariés avec celles figurant sur les déclarations des employeurs. L'Espagne, le Royaume-Uni, la Belgique et le Canada pratiquent ce type de rapprochement automatique. Au Canada, ce contrôle croisé est systématique avant l'envoi de l'avis d'imposition, si bien que la rectification des erreurs de déclaration peut être faite à l'initiative de l'administration sans passer par une procédure lourde de redressement.
- 103] Un deuxième niveau de contrôles automatisés passe par le rapprochement des **données détenues par l'administration fiscale** avec d'autres sources d'informations, en particulier les **données détenues par d'autres administrations** (principalement les organismes de sécurité sociale). Ainsi, en Espagne, la base d'imposition est contrôlée avec un rapprochement automatique des données de la sécurité sociale et du montant des bases déclarées par l'employeur (grâce au numéro d'identification fiscal). Aux États-Unis, la sécurité sociale transmet à l'administration fiscale les données issues des déclarations annuelles de l'employeur et l'administration fiscale transmet les données issues des déclarations périodiques qu'elle collecte. Un programme automatisé compare les données reçues par les deux administrations. Enfin, en Italie, des croisements automatisés sont

réalisés à partir de la base de données de l'administration fiscale (*l'Anagrafe Tributaria*) qui contient, non seulement des informations fiscales, mais aussi des données relatives aux contrats de gaz, d'électricité, de téléphone, d'assurance...des contribuables.

104] Ces contrôles automatisés peuvent également être utilisés à des fins d'analyses risques afin de lancer des investigations ultérieures plus poussées. Ainsi, au Royaume-Uni, certains contribuables peuvent être sélectionnés par voie informatique, en raison par exemple d'évolutions inexplicables dans leur situation fiscale, et ils sont alors tenus de déposer une déclaration de revenus. D'autres outils automatisés d'analyse risques permettent de comparer les déclarations déposées par l'employeur avec celles d'autres employeurs d'un même secteur. En Australie, le système informatique rapproche les données relatives aux revenus versés par les employeurs sur les cinq dernières années et des vérifications sont déclenchées en cas d'incohérence. En Irlande, l'administration fiscale a développé un système d'analyse du risque qui croise des sources de données externes (parmi lesquelles des données provenant des services sociaux et environnementaux et des collectivités locales) et définit des profils cibles devant faire l'objet d'un suivi particulier. Enfin, la Nouvelle-Zélande développe actuellement un système d'analyse automatique du risque.

105] Ces systèmes automatisés, qui reposent largement sur des obligations déclaratives contraignantes pour les employeurs, permettent toutefois un premier niveau de sécurisation du système de retenue à la source.

Tableau 7 : Contrôles automatisés de la retenue à la source

Pays	Existence d'un identifiant commun à plusieurs administrations	Contrôles automatisés
Royaume-Uni	Non mais c'est la même administration qui gère les impôts et les cotisations sociales et elle peut donc identifier un salarié soit par son <i>National Insurance Number</i> soit par son numéro fiscal	<p>Certains contribuables, sélectionnés automatiquement par voie informatique, en raison par exemple d'évolutions inexpliquées dans leur situation fiscale doivent déposer obligatoirement une déclaration de revenus.</p> <p>Par ailleurs, le système informatique de PAYE, dans lequel les déclarations déposées par les employeurs sont intégrées, effectue un contrôle automatisé. Tout contribuable présentant un excédent ou une insuffisance de versement est détecté, à charge pour le service local compétent de contacter son employeur.</p> <p>En outre, l'administration fiscale dispose d'outils d'analyse risque qui comparent les déclarations déposées par un employeur avec celles d'autres employeurs du même secteur</p>
Allemagne	Non Mais possibilité d'accès aux données des différentes administrations dans le cadre d'opérations précises de contrôle y compris par requête informatique	Non mentionnés
Pays-Bas	Oui Chaque personne aux Pays-Bas détient un numéro <i>Sofi</i> , identifiant unique fiscal et social	Non mentionnés
Espagne	Oui L'identifiant unique est le <i>NIF</i> et des échanges de fichiers sont effectués entre administrations dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale et sociale	<p>La base d'imposition est contrôlée avec un rapprochement automatique des données de la sécurité sociale et du montant des bases déclarées par l'employeur sur le formulaire n°190 grâce au numéro d'identification fiscal. Le taux de la retenue est contrôlé à partir des déclarations n° 145 souscrites par les salariés permettant de réduire la base de la retenue effectuée par l'employeur.</p> <p>Les investigations effectuées sont essentiellement le rapprochement automatique des bases de données employeur/particulier grâce au numéro d'identification fiscal</p>
Australie	Oui La seule contribution sociale est prélevée par l'ATO (administration fiscale), soit par RAS pour les salariés, soit par régularisation en fin d'année fiscale. Le contribuable est identifié dans tous les cas par son	<p>Les données déclarées dans les « <i>Activity statements</i> » (déclarations périodiques) et les déclarations annuelles sont comparées par le système de l'ATO avec les transactions enregistrées par des tierces parties, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les paiements provenant de programmes gouvernementaux ;

Pays	Existence d'un identifiant commun à plusieurs administrations	Contrôles automatisés
	TFN (<i>Tax File Number</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - les paiements versés aux travailleurs indépendants ; - les revenus de distributions d'investissements, de partenariats et de trusts ; - etc. <p>De cette façon, il est par exemple possible d'identifier les micro-entreprises pour lesquelles il y a eu une retenue à la source et qui ont omis de soumettre une déclaration, qui n'ont pas déclaré tous leurs revenus ou qui ont frauduleusement revendiqué des droits à des allègements fiscaux. Le système informatique rapproche également les données relatives aux revenus versés par les employeurs sur les cinq dernières années et des vérifications sont déclenchées en cas d'incohérence</p>
Belgique	Oui Pour les particuliers salariés, il s'agit du numéro national ou du NIF et, pour les non-salariés, il s'agit du numéro BCE (Banque Carrefour des Entreprises) calqué sur le numéro de TVA	Oui Étant donné que le montant du précompte professionnel imputable est en principe pré-rempli dans la déclaration du contribuable, le système informatique bloquera cette déclaration si le précompte professionnel est différent du précompte professionnel mentionné par l'employeur dans la fiche fiscale du contribuable
Luxembourg	Oui, le matricule national	Non
Irlande	Oui Le <i>PPSN</i> est un numéro de référence unique, dont l'objet est de permettre un accès plus rapide aux services publics et aux données qu'ils détiennent. Sont notamment concernés les domaines de l'action sociale, de la fiscalité, de la santé publique et de l'éducation. Le <i>PPSN</i> est attribué par le <i>Department of Social and Family Affairs</i> , ministère en charge de la protection sociale et de la famille	L'administration fiscale a développé un système d'analyse du risque REAP (<i>Risk Evaluation Analysis and Profiling</i>). Ce système d'information, qui croise des sources de données externes (parmi lesquelles des données provenant des services sociaux et environnementaux ainsi que des collectivités locales) définit des profils cibles devant faire l'objet d'un suivi particulier. Le système PAYE a fait l'objet d'une analyse du risque basée sur le REAP
Nouvelle-Zélande	Oui	Oui pour analyse automatique du risque (en cours de développement)
Canada	Oui Le numéro d'assurance sociale (NAS)	Oui La déclaration de revenus des salariés s'accompagne toujours de la production, par l'employeur, d'une déclaration définitive des salaires versés et des retenues à la source pratiquée (feuilles T4 et T4A). Le rapprochement informatique des deux déclarations permet d'automatiser les contrôles de type « montant sur montant ». Au Canada, ce contrôle croisé est systématique avant l'envoi de l'avis d'imposition, c'est-à-dire que la rectification des erreurs de déclarations peut être faite à l'initiative de

Pays	Existence d'un identifiant commun à plusieurs administrations	Contrôles automatisés
		l'administration et ne passe pas par une procédure lourde de redressement
Danemark	Oui, l'identifiant fiscal « TIN » et le numéro de sécurité sociale sont identiques	Non mentionnés
États-Unis	Oui Pour la plupart des contribuables, il s'agit du numéro de sécurité sociale	<p>Oui</p> <p>« <i>The Withholding Compliance program</i> » : ce programme est destiné à assurer un contrôle efficient des salariés ne s'acquittant pas d'un montant suffisant de retenue à la source, soit pour avoir réclamé un nombre trop important d'exemptions, soit pour avoir réclamé une exemption totale. L'administration fiscale a donc développé un programme informatique qui, sur la base des informations contenues dans l'imprimé W2 (déclaration annuelle de l'employeur), permet d'identifier les salariés avec un montant de retenues à la source insuffisant. La transmission de l'imprimé W4 souscrit par ces salariés et retraçant les informations personnelles à prendre en compte pour le calcul de l'impôt est alors demandée à leurs employeurs pour examen.</p> <p>La Sécurité sociale américaine et l'IRS (administration fiscale) ont un accord pour échanger les données relatives aux taxes prélevées par l'employeur. La Sécurité sociale transmet à l'IRS les données issues de l'imprimé W2 et l'IRS transmet les données issues notamment des imprimés 941 et 944 à la Sécurité sociale. Un programme automatisé, le CAWR, compare les données reçues par les deux administrations</p>
Italie	Oui	Croisements automatisés à partir des fichiers de l' <i>Anagrafe tributaria</i> (base de données de l'administration fiscale : l' <i>Anagrafe Tributaria</i> contient non seulement des informations fiscales mais aussi des données relatives aux contrats de gaz, d'électricité, de téléphone, d'assurance... des contribuables identifiés par leur code fiscal.)

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

1.4.1.2. Le contrôle fiscal de la retenue à la source présente des degrés de spécificité variables selon les pays mais il est en tous les cas axé sur les entreprises ce qui limite le nombre de contribuables par rapport aux particuliers

106] Dans huit pays sur douze (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Canada, Danemark, États-Unis), il existe des **contrôles spécifiques à la retenue à la source**, effectués la plupart du temps par des vérificateurs spécialisés. Dans les autres pays, le contrôle de la retenue est réalisé à l'occasion des vérifications de droit commun menées dans les entreprises. Il s'agit alors généralement d'un axe de contrôle moins prioritaire. Les vérifications portent sur le calcul de la liquidation des retenues et notamment sur le fait que les déductions éventuelles ont été appliquées à bon escient. Elles portent également sur la concordance entre les montants de retenues théoriques, les retenues effectuées par les tiers et celles qui ont été effectivement reversées à l'administration fiscale.

107] Les données communiquées en termes de fréquence des contrôles font apparaître des périodicités de contrôles variables, le Luxembourg déclarant effectuer des contrôles tous les trois ans, alors qu'aux États-Unis, seules 1,11 % des entreprises sont contrôlées chaque année. Elles sont 2 % à l'être au Danemark, environ 7 % en Allemagne et aux Pays-Bas, sachant qu'en Allemagne, les entreprises de plus de 500 salariés sont vérifiées tous les 4 ans.

108] En ce qui concerne les zones de risques identifiées, certaines sont mentionnées par plusieurs pays. Il s'agit par exemple :

- ◆ de la nature du salaire, qui peut être masquée par sa qualification de plus-value ou de prestation de services ;
- ◆ des avantages en nature ou suppléments pour travail de nuit par exemple, dont l'inclusion dans l'assiette taxable doit être contrôlée ;
- ◆ des conditions d'application des taux réduits ou exemptions de RAS ;
- ◆ les revenus des dirigeants de société (notamment les éléments de rémunération particuliers de type stock options) ont été cités comme des cibles de contrôle à privilégier.

109] L'administration américaine attire également l'attention sur des schémas classiques d'évasion fiscale que sont le travail au noir ou le fait pour une entreprise de prélever des retenues sans les reverser, avant de se mettre en faillite.

110] Les enjeux de contrôle sont importants dans la mesure où une même entreprise est responsable de la liquidation et du reversement de la retenue sur un nombre de payes qui peut être important.

111] Toutefois, la charge des contrôles pour l'administration a vocation à être allégée par un système de retenue à la source par l'employeur car les cibles des contrôles sont alors moins nombreuses et moins atomisées que les contribuables particuliers.

Tableau 8 : Modalités de contrôle de la retenue à la source

Pays	Existence d'un contrôle spécialisé de la retenue à la source	Fréquence	Durée moyenne des contrôles	Zones de risque identifiées
Royaume-Uni	<p>Oui</p> <p>Il s'agit d'une priorité de l'administration fiscale, même si le niveau de civisme fiscal en matière de retenue à la source est considéré comme satisfaisant.</p> <p>L'équipe <i>National Risk</i> qui relève de la Direction nationale RIS (<i>Risk and Intelligence Service</i>) est chargée de sélectionner les dossiers sur la base d'une analyse des risques et de déterminer les modalités d'intervention.</p> <p>Le contrôle de la retenue à la source est rarement associé à une vérification générale. Il s'agit le plus souvent d'un contrôle ciblé et allégé qui porte sur la fiabilité des déclarations et des versements de retenues à la source, tant en matière d'IR que de cotisations sociales.</p> <p>Les vérificateurs se rendent dans les entreprises et examinent les documents comptables afin d'identifier les cas de retenues collectées et non reversées à l'État et procéder à un contrôle rapide du livre de paie permettant d'identifier les cas de sous-déclaration de rémunérations taxables.</p>	Périodicité assez fréquente mais qui varie selon les secteurs économiques et la nature des risques qu'ils représentent	Un contrôle sur place peut durer, au minimum, un à deux jours. Le dossier est clôturé en moyenne dans les 9 mois	<p>Les contrôles sont assez fréquents notamment dans le secteur de la confection où le risque de voir les entreprises cesser rapidement sans avoir reversé les retenues à la source est considéré comme élevé.</p> <p>Les bonus versés par les banques font, depuis plusieurs années, l'objet d'une attention particulière. Cela étant, les risques portent plus sur les cotisations sociales que sur l'impôt sur le revenu.</p> <p>Des montages d'optimisation fiscale visant à requalifier un salaire en plus-value (avant 2011, les plus-values étaient imposées au seul taux de 18 %) ont été largement commercialisés au cours des années passées</p>

Pays	Existence d'un contrôle spécialisé de la retenue à la source	Fréquence	Durée moyenne des contrôles	Zones de risque identifiées
	Le contrôle porte à la fois sur le respect de la réglementation relative au système PAYE et sur l'organisation et les procédures mises en place par l'employeur pour respecter ces règles			
Allemagne	<p>Oui</p> <p>Pour 2009 : 2 102 vérificateurs spécialisés sur la RAS sur toute l'Allemagne.</p> <p>Contrôles spécifiques effectués par des vérificateurs spécialisés</p> <p>Contrôle de la base, de la liquidation et du paiement effectif de la RAS au Trésor à partir du compte des salaires tenu par l'employeur qui reprend le contenu de la carte individuelle de chaque salarié établie par le service communal de son lieu de résidence et le journal des salaires qui retrace les montants versés.</p> <p>Le champ des investigations est le suivant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - vérification que la RAS a été effectuée pour tous les salariés travaillant dans l'entreprise ; - vérification que la RAS a été correctement calculée ; - vérification que les cas de retenues forfaitaires sont justifiés 	<p>168 000 contrôles externes en 2005 (138 859 en 2008) pour une population de 2,365 M d'employeurs, soit un taux de contrôle de 7 %</p> <p>2009 : 203 053 contrôles effectués</p> <p>Les entreprises de plus de 500 salariés sont vérifiées tous les 4 ans de manière à ce qu'aucune année ne puisse se prescrire sans avoir fait l'objet d'un contrôle. Pour les plus petites entreprises, la couverture est plus aléatoire, certains Länder se dotent d'outils afin de programmer les contrôles en fonction du risque</p>	<p>Pas de statistiques mais la durée moyenne d'un contrôle est estimée à 2,5 jours</p>	<p>La non-prise en compte par les employeurs des avantages annexes (notamment des heures supplémentaires) dans le calcul de la RAS est la source de fréquents redressements à la suite de vérifications sur place.</p> <p>Une attention particulière est portée sur certaines personnes, certaines formes de rémunérations et certaines prestations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - intérimaires, sous-traitants, travailleurs indépendants, aides et auxiliaires, membres de la famille, dirigeants salariés d'une société de capitaux et personnes ayant un lien privilégié avec la société ; - avantages en nature, suppléments travail de nuit, dimanche et jours fériés ; - conditions d'application du taux forfaitaire de RAS en faveur de certaines catégories (emplois faiblement rémunérés, emplois de courte durée et emplois d'aides dans le domaine agricole et forestier) ; - certains éléments du salaire : 13^e mois, dédommagements, droits de la propriété intellectuelle du salarié inventeur, prime de Noël, activités à l'étranger, autres primes ; - utilisation privative de véhicules de fonction ; - requalification éventuelle en contrat de travail d'un contrat de prestataires de

Pays	Existence d'un contrôle spécialisé de la retenue à la source	Fréquence	Durée moyenne des contrôles	Zones de risque identifiées
				services (de type consultant) ; - pour les personnes salariées dans le cadre des <i>Minijobs</i> , vérification du non franchissement des seuils ouvrant droit au bénéfice des taux d'imposition allégés
Pays-Bas	Oui Agents spécialisés dans le contrôle de la RAS Possibilité de contrôles ciblés, sinon contrôles effectués dans le cadre des contrôles de droit commun	En 2010, 43 000 entreprises environ ont fait l'objet d'un contrôle sur place plus ou moins ciblé et approfondi, pour 629 000 employeurs, soit un taux de contrôles de 6,8 %	NC	Dirigeants de sociétés à revenus multiples et travailleurs frontaliers
Espagne	Non Modalités de contrôle de droit commun	NC	NC	NC
Australie	Non. La vérification se fait par contribuable	Les RAS et paiements par tranches sont vérifiés au fur et à mesure de leurs remises à l'ATO (<i>Australian Taxation Office</i>), puis en fin d'année, dans le cadre de la vérification générale. Le <i>Compliance Program</i> est bâti autour des grands segments du marché. C'est sur la base de ces segments que l'ATO différencie toutes ses activités de contrôle. Les revenus annuels jugés à bas risque de fraude ne sont pas vérifiés, à moins que le système informatique ne détecte des données contradictoires (sur cinq années). Ces dossiers font alors l'objet d'une vérification détaillée	NC	Les cas de fraudes concernent principalement les micro- entreprises. En 2009-10, l'ATO a pu récupérer 381,6 M AUD (292,4 M€) sur les micro-entreprises, 153 M AUD (117,2 M€) sur les PME et 5 M AUD (3,8 M€) sur les grandes entreprises suite à 4 662 audits en entreprise, 2 075 appels téléphoniques et 21 109 examens de documents. En 2009-2010, les défaillances ou actes frauduleux portaient sur les RAS, les contributions aux caisses de retraites privées et les obligations liées aux avantages en nature. Le montant éventuellement imputable aux seules RAS n'est pas disponible
Belgique	Non Pas de vérificateurs spécialisés, les contrôles sont effectués selon les modalités de droit commun Les contrôles peuvent revêtir plusieurs formes :	NC	NC	Les dirigeants de sociétés

Pays	Existence d'un contrôle spécialisé de la retenue à la source	Fréquence	Durée moyenne des contrôles	Zones de risque identifiées
	<p>-le contrôle du bureau par le service du recouvrement par recoupement entre ce qui est déclaré et ce qui est payé ; -le contrôle sur place à l'occasion duquel un contrôle de la RAS peut être effectué (exemple : contrôle des dirigeants de sociétés à revenus divers)</p>			
Luxembourg	<p>Oui 25 agents spécialisés sur le contrôle de la RAS (ce qui correspond à +- ¼) La RAS fait l'objet de contrôles à part selon une législation spécifique</p>	<p>+ - 1/3 des employeurs recensés sont contrôlés chaque année, donc environ 3 ans</p>	<p>D'une demi-journée à une semaine</p>	<p>Rien de signalé</p>
Irlande	<p>Non La retenue à la source est vérifiée dans le cadre du droit de contrôle général</p>	<p>Les contrôles sont effectués de temps en temps (« <i>from time to time</i> ») par les inspecteurs des impôts. Les employeurs sont tenus de conserver les éléments relatifs à la paye et aux retenues (impôts et cotisations sociales) des salariés pendant au moins 6 années. Ces éléments doivent pouvoir être communiqués aux corps de contrôle en tant que de besoin</p>	<p>NC</p>	<p>NC</p>
Nouvelle-Zélande	<p>Oui L'administration fiscale a créé des « modules de risques » par champ d'imposition qui détaillent les points à contrôler, les procédures à respecter et les textes de référence. Un module de risques spécifique a été développé pour la retenue à la source sur les salaires et d'autres sont disponibles pour la retenue à la source sur les revenus de placement (RWT) et sur les revenus des non-résidents (NRWT). Points de vérifications pour la retenue à la</p>	<p>NC Les audits sont exécutés sur la base du risque et non de la périodicité. Les contribuables qui ne sont pas en conformité ou à hauts risques ont tendance à être audités plus fréquemment que les contribuables en conformité</p>	<p>Variable</p>	<p>Non mentionnées clairement</p>

Pays	Existence d'un contrôle spécialisé de la retenue à la source	Fréquence	Durée moyenne des contrôles	Zones de risque identifiées
	<p>source sur les salaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - vérification que les montants d'impôt ont été correctement déduits à la source (i.e. le taux d'imposition utilisé correspond avec le taux fiscal de la déclaration), et que les déductions pour le soutien aux enfants, pour les prêts étudiants et pour le programme <i>KiwiSaver</i> ont été faites correctement et que ces sommes ont été retournées au salarié ; - vérification du montant net versé sur le compte bancaire du salarié ; - révision des déclarations bancaires ou d'autres enregistrements confirmant que tous les salariés sont mentionnés sur le Rapport Mensuel de l'Employeur pour PAYE (et qu'aucun salarié n'est donc payé en liquide, en dehors du système PAYE). Des tests spécifiques liés à d'autres prélèvements à la source incluent aussi la vérification du montant d'impôt déduit, pour qu'il soit en accord avec la législation (il existe différents taux pour les travailleurs indépendants pour lesquels les taxes retenues à la source doivent être déduites et de nombreux taux pour la déduction des taxes RWT et NRWT) 			
Canada	Oui	NC	NC	NC
Danemark	<p>Oui</p> <p>Pas de vérificateur spécialisé</p> <p>Les contrôles sont effectués sur la base d'une évaluation matérielle et d'une évaluation du risque. La retenue peut faire l'objet de contrôles ciblés ou être</p>	<p>Quelque 4 000 entreprises sur un total de 189 000 sont vérifiées chaque année, soit environ 2 %</p>	NC	NC

Pays	Existence d'un contrôle spécialisé de la retenue à la source	Fréquence	Durée moyenne des contrôles	Zones de risque identifiées
	vérifiée dans le cadre d'un contrôle général			
États-Unis	Oui Vérificateurs spécialisés dans le contrôle de la RAS	Au cours de l'année fiscale 2010, 1 581 394 déclarations ont fait l'objet d'une procédure de contrôle (342 762 sur place et 1 238 632 du bureau). Compte tenu du nombre de déclarations déposées (142 823 105), le taux de couverture s'établit à 1,11 %	NC	L'administration fiscale américaine a décidé à la fin de l'année 2009 de mener une vaste enquête portant sur le civisme fiscal des employeurs (« <i>Employment Tax Study</i> ») afin de collecter des informations destinées à établir de nouveaux critères pour la sélection des dossiers à contrôler, améliorer la qualité des contrôles dans le domaine des taxes prélevées sur les salaires et diminuer la fraude dans ce domaine. Dans une précédente enquête, l'IRS avait identifié quatre zones de risques qui devaient obligatoirement faire l'objet d'un examen attentif en cas de contrôle : <ul style="list-style-type: none"> - la qualification des travailleurs (salarié ou travailleur indépendant) ; - les revenus accessoires (« <i>Fringe benefits</i> ») ; - les dépenses remboursées par l'employeur ; - les revenus compensatoires des dirigeants (<i>stocks-options</i>). Les schémas de fraude classiques incluent : <ul style="list-style-type: none"> - le « pyramidage », une pratique par laquelle une entreprise retient les impôts sur les revenus de ses salariés mais sans les remettre à l'administration fiscale. Les entreprises en question se mettent fréquemment en faillite pour échapper à leur responsabilité avant de recommencer une activité sous un autre nom en mettant en œuvre ce même schéma ; - entreprises de gestion externalisée des

Pays	Existence d'un contrôle spécialisé de la retenue à la source	Fréquence	Durée moyenne des contrôles	Zones de risque identifiées
				<p>payes qui peuvent manquer à leurs obligations de reversement sur une partie des montants prélevés ;</p> <p>-payer les salariés en espèces, en tout ou partie, est un moyen commun d'éviter le paiement de la retenue et des cotisations sociales ;</p> <p>-ne pas remplir les déclarations périodiques ou effectuer de fausses déclarations sous-estimant les montants de salaire sur lesquels les retenues sont dues</p> <p>sont également des moyens d'éviter de reverser ces montants</p>

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

1.4.2. La responsabilité de la retenue à la source repose sur les payeurs pour lesquels des régimes de sanction assez sévères existent en cas de manquement à leurs obligations

112] Dans tous les pays examinés, la **responsabilité de la retenue à la source incombe aux employeurs** et l'administration fiscale ne peut se retourner vers les salariés en cas de non paiement que dans des cas très strictement limités (cas où le salarié serait complice du non versement par exemple). **Les salariés sont ainsi protégés en cas de défaillances de l'employeur** (procédures collectives par exemple). En Australie, en cas de liquidation judiciaire, l'administration fiscale a le pouvoir d'infliger une pénalité au directeur d'une entreprise défaillante pour couvrir les retenues à la source impayées. En Belgique, les textes précisent qu'une RAS effectuée par un débiteur de revenus, qu'elle ait été versée au trésor ou pas, est toujours imputable dans le chef du bénéficiaire des revenus. Au Canada, la législation précise que les retenues sont réputées être placées en fiducie jusqu'au moment où elles sont versées à l'État, évitant ainsi qu'elles ne soient perdues en cas de faillite, de déménagement de l'entreprise à l'extérieur de la juridiction ou d'autres événements qui pourraient mettre en péril le versement des montants déduits à l'administration fiscale. Le Luxembourg et le Danemark précisent qu'en l'absence totale de retenue effectuée par l'employeur, le contribuable est imposé sans sanction en fin d'année. La Nouvelle-Zélande conserve le principe d'un assujettissement effectif à l'impôt du salarié mais, en pratique, elle ne poursuit pas les salariés quand la retenue a été effectuée par l'employeur mais pas reversée à l'administration fiscale.

113] Pour des défaillances liées au dépôt des obligations déclaratives ou au paiement de sommes à prélever, les **pénalités financières sont le plus souvent exprimées en pourcentage des sommes dues**. Elles peuvent être variables selon les pays. Plusieurs pays citent la possibilité de poursuite pénale pour l'employeur en cas de manquement à ses obligations de retenue, c'est notamment le cas de l'Allemagne. Aux États-Unis, en Irlande et au Canada, des peines de prison sont possibles :

- ◆ en cas de fourniture d'une déclaration récapitulative frauduleuse ou erronée pour un salarié aux États-Unis ;
- ◆ en cas de défaut de déclaration en Irlande ;
- ◆ au Canada pour toute personne qui ne se conformerait pas à ses obligations de retenir et de verser les retenues ou de produire les déclarations exigées.

Tableau 9 : Régimes de sanctions applicables aux employeurs participant au système de retenue à la source

Pays	Déclaration récapitulative : défaut, retard ou déclaration erronée	Versement de la retenue : défaut, retard ou versements insuffisants
Royaume-Uni	<p>En cas de retard de dépôt des déclarations annuelles P35 (récapitulatif annuel global), P14 (récapitulatif annuel individuel) et P11D (avantages en nature), une amende de 100 £ (116 €) par tranche de 50 salariés est appliquée pour chaque mois ou fraction de mois de retard.</p> <p>En outre, des amendes de 100 à 3 000 £ (117 € à 3 506 €) (variables selon le nombre d' salariés concernés) sont appliquées aux employeurs qui ne souscrivent pas leurs déclarations en ligne, que ces déclarations soient déposées par ailleurs dans les délais ou non</p>	<p>Des pénalités spécifiques sont appliquées aux employeurs qui effectuent tardivement leurs paiements mensuels ou trimestriels.</p> <p>Ces pénalités dépendent du nombre de paiements tardifs (la situation de chaque salarié est examinée indépendamment) et s'appliquent au montant total de la retenue non versée dans les délais :</p> <ul style="list-style-type: none"> - aucune pénalité n'est appliquée en cas de premier retard de paiement d'une durée inférieure à 6 mois (toutefois, si le retard n'a pas été régularisé après 6 ou 12 mois, les pénalités sont appliquées) ; - 1 % de pénalité est appliqué pour 2 à 4 retards de paiement ; - 2 % pour 5 à 7 retards ; - 3 % pour 8 à 10 retards ; - et 4 % au-delà. <p>Tout retard de 6 mois ou plus peut donner lieu à l'application d'une majoration de 5 %, une nouvelle majoration de 5 % s'ajoutant en cas de retard supérieur à 12 mois. Ces pénalités peuvent s'ajouter aux pénalités de 1 à 4 % mentionnées ci-dessus.</p> <p>Un intérêt de retard est également appliqué en cas de paiement tardif. L'intérêt de retard est calculé en multipliant le nombre de jours de retard par l'intérêt fixé par l'administration fiscale. Depuis le 24 mars 2009, le taux de l'intérêt de retard est de 2,5 %</p>

Pays	Déclaration récapitulative : défaut, retard ou déclaration erronée	Versement de la retenue : défaut, retard ou versements insuffisants
Pays-Bas	<p>Deux types de sanctions :</p> <ul style="list-style-type: none"> -l'une pour les erreurs involontaires (0 % à 10 % de pénalité par rapport à l'impôt dû) ; -l'autre pour les erreurs intentionnelles, ou les négligences graves et la fraude délibérée (25 %, 50 % ou 100 % de pénalités) 	NC
Allemagne	<p>Le non dépôt de la déclaration est sanctionné par un intérêt de retard et une pénalité pouvant aller jusqu'à 10 % des sommes dues ou peut être contraint par des mesures d'exécution forcée. En cas d'absence de déclaration, l'administration peut procéder à une évaluation d'office</p>	<p>Retard de paiement : l'intérêt de retard s'élève à 1 % du montant dû par mois (soit 12 % l'an), arrondi au multiple de 50 € le plus proche</p> <p>Des contraventions spécifiques sont applicables dans le domaine de la RAS :</p> <ul style="list-style-type: none"> -fraude fiscale par négligence sans élément intentionnel : amende jusqu'à 50 000 € ; -mise en péril de la RAS : amende jusqu'à 25 000 € si auto-dénonciation ou reconnaissance de l'employeur ; - dispositif particulier concernant les emplois à domicile et les emplois faiblement rémunérés : absence de poursuites pénales en cas de manquement à l'obligation de pratiquer la RAS forfaitisée mais application d'une amende administrative allant jusqu'à 5 000 €
Espagne	NC	<p>Le défaut de retenue entraîne une amende proportionnelle de 50 % à 150 %.</p> <p>Si le montant non versé dépasse 50 % des retenues pratiquées, l'infraction est qualifiée de très grave, avec une sanction minimale de 100 % et maximale de 150 %</p>
Australie	<p>En cas de défaut de déclaration malgré une relance de l'ATO, une pénalité est imposée pour chaque période ou fraction de période de 28 jours pour laquelle la déclaration n'a pas été reçue, jusqu'à un maximum de 5 périodes. Pour</p>	<p>Tout employeur qui omet de retenir le montant correct fait face à une pénalité, dont le montant équivaut au montant qu'il aurait dû retenir. Des intérêts sont à payer sur les montants non versés à temps. Ils s'appliquent qu'il y ait ou non</p>

Pays	Déclaration récapitulative : défaut, retard ou déclaration erronée	Versement de la retenue : défaut, retard ou versements insuffisants
	les petits rétenteurs, il s'agit d'une pénalité d'une unité (actuellement de 110 AUD soit 84 €) pour chaque période. Pour les rétenteurs moyens, la pénalité est multipliée par deux et pour les grands par cinq	une pénalité et n'impliquent pas la malhonnêteté de l'employeur
Belgique	L'absence ou le dépôt tardif des déclarations mensuelles sont sanctionnables par un accroissement d'impôt et une amende administrative	Le défaut de paiement dans les délais fixés peut donner lieu à amende administrative et à des intérêts de retard (0,8 % par mois). En cas de défauts de paiement, enrôlement du précompte professionnel dû et application d'amendes et d'accroissements pouvant aller jusqu'à 200 % (cas de récidive notamment)
Luxembourg	Jusqu'à 10 % de l'impôt fixé	NC
Irlande	Des sanctions importantes, y compris des peines de prison, sont appliquées en cas de défaut de déclaration. Une amende de 3 000 € est appliquée en cas de défaut de déclaration après l'envoi d'une mise en demeure. Son montant peut atteindre 4 000 € si le défaut de déclaration intervient après la fin de l'année fiscale au titre de laquelle la déclaration est déposée. Une pénalité de 5 % (dans la limite de 12 695 €) du montant de l'impôt est appliquée si la déclaration est effectuée dans les 2 mois qui suivent la date limite de déclaration (31 octobre) et de 10 % (dans la limite de 63 485 €) au-delà de 2 mois	En cas d'erreur, l'employeur est considéré comme responsable, à moins qu'il puisse prouver qu'il a engagé tous les moyens nécessaires pour remplir ses obligations et que l'erreur a été commise de bonne foi. Si, en cours d'année, il apparaît que l'imposition mise à la charge du salarié est largement inférieure aux sommes dues, l'employeur doit s'adresser à l'administration fiscale qui lui indiquera la démarche à suivre pour régulariser la situation.
Nouvelle-Zélande	NC	Les pénalités de retard de paiement se composent de : - une pénalité initiale pour retard de paiement, et - une pénalité incrémentale mensuelle pour toute somme restant due. Si l'employeur remplit le Rapport Mensuel de

Pays	Déclaration récapitulative : défaut, retard ou déclaration erronée	Versement de la retenue : défaut, retard ou versements insuffisants
		<p>l'Employeur mais ne paye pas la somme calculée, il peut également être assujéti à une pénalité pour non-paiement.</p> <p>La pénalité de retard de paiement s'applique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avec un taux de 1 % au lendemain du jour prévu de paiement ; - avec un taux de 4 % s'il reste des sommes impayées (y compris la pénalité initiale) à l'expiration d'un délai de 7 jours après la date de paiement initialement prévu. <p>Chaque mois où un montant dû reste impayé, une pénalité incrémentale additionnelle de 1 % est appliquée.</p> <p>La pénalité de non-paiement est de 10 % de la somme impayée. 10 % s'ajoutent chaque mois à toute somme restant en attente de paiement</p>
États-Unis	<p>Pénalité pour non dépôt ou dépôt frauduleux de l'imprimé W2 (récapitulatif annuel des salaires et des retenues remis au salarié)</p> <p>Un employeur qui délibérément ne fournit pas l'imprimé W2 ou fournit un imprimé W2 erroné ou frauduleux à un salarié est sanctionné par une pénalité de 50 dollars (37,3 €) par imprimé manquant, erroné ou frauduleux. Ce manquement donne lieu également à des sanctions pénales (1 000 dollars de pénalités maximum, soit 747 €, et/ou 1 an de prison)</p>	<p>Pénalité pour dépôt tardif :</p> <p>Un employeur qui ne reverse pas aux dates prévues le montant des impôts et des cotisations sociales prélevées sur le salaire de ses salariés est soumis automatiquement à une pénalité de 2 % à 15 % du montant des sommes impayées sauf si ce retard ne lui est pas imputable.</p> <p>Pénalité de 100 %.</p> <p>La loi prévoit une pénalité égale à 100 % (« <i>Trust Fund Recovery Penalty</i> ») des sommes collectées par l'entreprise et non reversées visant les personnes au sein de l'entreprise ayant l'autorité pour procéder aux reversements de ces sommes lorsqu'elles ont délibérément omis de le faire. Cette pénalité s'applique lorsque les sommes en cause ne peuvent pas être recouvrées auprès de l'entreprise notamment en cas de banqueroute</p>

Pays	Déclaration récapitulative : défaut, retard ou déclaration erronée	Versement de la retenue : défaut, retard ou versements insuffisants
		<p>Pour le salarié Une pénalité de 500 dollars (380 €) peut être notifiée à un individu qui abaisse son taux de retenue à la source en réclamant sur l'imprimé W4 des exemptions auxquelles il n'a pas droit. Un contribuable qui, délibérément, ne fournit pas les informations nécessaires à la détermination du taux de la retenue à la source sur ses salaires ou fournit de fausses informations peut faire en plus l'objet de poursuites pénales (1 000 dollars d'amendes maximum, soit 760 €, et/ou 1 an de prison maximum)</p>
Danemark	L'employeur peut être passible dans certains cas d'une amende pour fausse déclaration	<p>Si l'impôt est payé en retard, des intérêts de 0,9 % sont à verser par mois de retard à compter du jour de l'échéance. Une amende peut être imposée à l'employeur lorsqu'il ne retient pas l'impôt ou retient un montant trop faible, ou s'il donne des renseignements erronés dans son rapport. En violation de la législation sur les impôts, TVA, etc, l'amende équivaut en principe au double du montant total de l'impôt évité quand l'intention de fraude est avérée. S'il s'agit d'une négligence, l'amende est égale au montant total de l'impôt évité. Si l'évasion ne dépasse pas 60 000 DKK (environ 8 000 €), l'amende égale le montant non acquitté lorsqu'il y a intention de fraude et la moitié du montant lorsqu'il s'agit de négligence grave</p>
Canada	Un employeur qui produit une déclaration de renseignements en retard ou qui distribue en retard des feuillets de renseignements à ses salariés se voit imposer une pénalité. Cette pénalité correspond au montant le plus élevé de	<p>Pénalités et intérêts -Toute personne qui omet de retenir l'impôt pour le compte d'un contribuable est sanctionnée par une pénalité égale à 10 % du montant qui aurait dû être retenu en cas de première infraction. Elle est fixée à</p>

Pays	Déclaration récapitulative : défaut, retard ou déclaration erronée	Versement de la retenue : défaut, retard ou versements insuffisants
	<p>100 dollars (73,4 €) ou d'une pénalité déterminée selon le nombre de feuillets manquants.</p> <p>Infractions et peines : valable pour déclarations et paiements. Toute personne qui ne se conforme pas aux obligations de retenir et de verser les retenues ou de produire les déclarations exigées peut faire l'objet de poursuites. Dans ce cas, elle est passible d'une amende allant de 1 000 à 25 000 dollars (734 € à 18 355 €) à laquelle peut s'ajouter une peine de prison d'une durée maximale de 12 mois</p>	<p>20 % de cette somme s'il y a récidive et que le défaut de retenue a été commis sciemment.</p> <p>Une pénalité est aussi imposée pour défaut de versement du montant d'impôt qui a été retenu. Il s'agit d'un régime de pénalités progressives, avec des taux allant de 3 à 10 % du montant à verser selon l'importance du retard. Lors d'une deuxième infraction par la même personne dans la même année civile, la pénalité passe à 20 % du montant non remis. Cependant, la pénalité de 20 % ne s'applique que si le défaut de versement a été commis délibérément.</p> <p>- Toute personne assujettie à l'une des pénalités mentionnées ci-dessus devra également payer un intérêt de retard sur les montants non retenus ou non versés à l'administration fiscale</p>

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011 et sites Internet des administrations fiscales nationales.

2. La mise en place d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu sur les salaires impose des arbitrages, variables selon les pays, entre les différents objectifs que peuvent être le degré de personnalisation de l'impôt, la répartition des charges entre les différents acteurs, le degré de synchronisation entre l'impôt versé et l'impôt effectivement dû et le niveau de confidentialité

2.1. Pour chacun de ces paramètres, il existe une palette de choix possibles

2.1.1. La retenue à la source est compatible avec une personnalisation marquée de l'impôt sur le revenu

2.1.1.1. *Il est rare que l'impôt sur le revenu ne tienne pas compte de la situation familiale*

2.1.1.1.1. *La plupart des pays prennent en compte la situation du conjoint, selon des modalités qui supposent de fournir plus ou moins d'informations à l'employeur et nécessitent ou non une régularisation du calcul de l'impôt a posteriori*

114] **Sur les treize pays de l'échantillon, seuls quatre ne tiennent aucun compte de la situation conjugale lors du calcul de l'impôt sur le revenu** : il s'agit du Royaume-Uni, du Danemark, des Pays-Bas et de la Nouvelle-Zélande.

115] **Parmi les neuf pays qui intègrent la conjugalité, huit le font exclusivement ou en partie au stade de la retenue à la source.** L'Espagne fait exception : une option pour une imposition commune peut être demandée, mais uniquement lors du dépôt de la déclaration d'ensemble. Les contribuables bénéficient d'un abattement qui ne génère une économie que dans les situations où l'un des conjoints ne travaille pas ou dispose d'un revenu inférieur au minimum d'imposition. Cela permet aux contribuables espagnols de ne pas avoir à fournir d'informations sur leur situation conjugale à leur employeur.

116] En effet, **dans les huit autres pays, l'employeur dispose d'informations sur l'existence d'un conjoint et sa situation.** Ces informations sont plus ou moins étendues en fonction du mode de prise en compte de la conjugalité :

- ◆ en Australie, en Italie et au Canada, la prise en compte est limitée aux situations dans lesquelles il existe un conjoint à charge. Dans ce cas, l'employeur a seulement connaissance de cette situation ;
- ◆ en Allemagne, en Irlande et aux États-Unis, il existe un ou plusieurs barèmes spécifiques pour les conjoints qui donnent des informations à l'employeur sur la situation du conjoint ;
- ◆ en Belgique, il existe plusieurs modes de calcul de l'impôt selon que le salarié est célibataire, marié à un conjoint qui dispose de revenus professionnels propres ou marié à un conjoint ne disposant pas de revenus professionnels propres ;
- ◆ au Luxembourg, l'employeur sait seulement si son salarié dispose du revenu principal au sein du couple ou d'un revenu moins élevé que son conjoint.

117] **Six pays proposent une imposition conjointe** (l'Allemagne, l'Espagne, la Belgique, le Luxembourg, l'Irlande et les États-Unis), selon des modalités variables. Seul le Luxembourg applique un système équivalent à notre quotient conjugal. Dans tous les cas, **l'imposition conjointe par regroupement des assiettes imposables n'est vraiment prise en compte qu'au stade de la régularisation**. En ce sens, l'imposition conjointe est un frein à l'objectif de synchronisation entre l'impôt prélevé à la source et l'impôt effectivement dû, ce qui n'est pas le cas pour les pays qui appliquent seulement un avantage forfaitaire pour tenir compte du conjoint à charge.

118] Dans tous les cas, la prise en compte de la conjugalité n'est nullement un obstacle à l'application d'une retenue à la source.

Tableau 10 : Prise en compte de la conjugalité dans l'impôt sur le revenu

Pays	Prise en compte de la conjugalité dans l'IR (Oui/Non)	Au stade de la RAS (Oui/Non)	Communication à l'employeur d'informations sur le salaire du conjoint (Oui/Non)	Modalités de prise en compte
Royaume-Uni	Non	Non	Non	Aucune
Allemagne	Oui	Oui	Oui	<p>Barème et imposition commune Les contribuables peuvent choisir leur classe d'imposition sur le revenu en fonction de l'écart de revenu entre les deux conjoints. Les conjoints salariés ont le choix entre la combinaison de classe IV/IV et la combinaison III/V. La combinaison IV/IV est généralement choisie par les conjoints dont les salaires sont équivalents. La combinaison III/V est généralement choisie lorsqu'une différence notable de salaire existe, la classe III (plus favorable) étant alors appliquée au conjoint disposant du salaire le plus important. Le choix de la combinaison III/V a toutefois pour effet un prélèvement très important sur le salaire du conjoint disposant du plus petit salaire, effet jugé décourageant pour ce conjoint. Ce choix aboutit également à des régularisations importantes par voie déclarative (remboursement de trop perçu par l'administration). Depuis 2010, une nouvelle combinaison appelée « IV/IV avec facteur » permet d'améliorer cette situation. Le couple doit faire une demande au centre des finances de son lieu de résidence (sur le formulaire unique <i>Antrag auf Lohnsteuer-Ermässigung</i>). Cette combinaison permet de calculer la RAS pour chaque conjoint en tenant compte de l'existence d'une imposition commune</p>
Danemark	Non	Non	Non	Aucune
Pays-Bas	Non	Non	Non	NB : la RAS est toujours calculée à titre individuel. En principe, l'impôt sur le revenu aussi. Cela étant, la loi prévoit un régime de répartition entièrement libre pour les revenus dont la répartition est complexe en pratique : revenus de l'épargne, revenus attribuables à la résidence principale, etc
Espagne	Oui	Non	Non	<p>Abattement Une option pour une imposition commune peut être demandée lors du dépôt de la déclaration d'ensemble. Les contribuables bénéficient d'un abattement qui ne génère une économie que dans les situations où l'un des conjoints ne travaille pas ou dispose d'un revenu inférieur au minimum d'imposition</p>

Pays	Prise en compte de la conjugalité dans l'IR (Oui/Non)	Au stade de la RAS (Oui/Non)	Communication à l'employeur d'informations sur le salaire du conjoint (Oui/Non)	Modalités de prise en compte
Australie	Oui	Oui	Oui	Compensation pour conjoint à charge (avec condition de revenu)
Belgique	Oui	Oui	Oui	<p>Au stade de la RAS : Le calcul s'effectue différemment selon que le salarié est célibataire ou marié à un conjoint qui dispose de revenus professionnels propres ou selon qu'il est marié à un conjoint ne disposant pas de revenus professionnels propres. Dans le second cas, il est imputé une quote-part de revenus au conjoint sans revenus propres (30 % des revenus ou 9 470 € maximum pour l'année des revenus 2011). L'impôt sur le revenu imputé au conjoint est calculé à l'aide du barème de base. Ensuite, l'impôt est calculé sur la différence entre le revenu annuel net imposable et le revenu qui a été imputé à l'autre conjoint. Finalement, l'impôt de base est égal à la somme des deux montants d'impôt.</p> <p>Au stade de la régularisation : imposition conjointe Lorsque des conjoints (personnes mariées et co-habitants légaux) doivent être imposés conjointement, il y a une seule déclaration des revenus pour les deux conjoints (avec les revenus des enfants pour lesquels les parents ont la jouissance légale) et une seule dette d'impôt. Il y a toutefois établissement de deux bases imposables (principe du décumul intégral des revenus des conjoints) et calcul de deux impôts s'appliquant, d'une part aux revenus propres à chacun des conjoints et, d'autre part, aux revenus communs. Lorsque la tranche exonérée d'un des conjoints excède ses revenus imposables, la partie restante de la tranche exonérée est transférée, si possible, à l'autre conjoint pour augmenter à due concurrence sa quotité de revenus exonérée d'impôt</p>
Italie	Oui	Oui	Oui	Réduction d'impôt pour conjoint à charge
Luxembourg	Oui	Oui	Oui	<p>Imposition conjointe des époux Au stade de la RAS : les salariés (ou pensionnés) mariés recevront deux fiches de retenue d'impôt : une fiche principale pour l'époux qui reçoit le revenu le plus stable et le plus élevé (qui sera imposé en classe 2) et une fiche additionnelle pour l'autre époux avec la mention « 2^e fiche » ainsi que l'inscription d'un taux de retenue d'impôt fixe (12 % pour l'année 2011). Ensuite, au stade de la régularisation, il y a dépôt d'une déclaration conjointe et application du quotient conjugal selon les mêmes modalités qu'en France : les revenus des deux époux sont additionnés, ce revenu total est divisé par deux, le</p>

Pays	Prise en compte de la conjugalité dans l'IR (Oui/Non)	Au stade de la RAS (Oui/Non)	Communication à l'employeur d'informations sur le salaire du conjoint (Oui/Non)	Modalités de prise en compte
				barème est appliqué à chaque moitié ainsi déterminée, les deux impôts sont ensuite additionnés
Nouvelle-Zélande	Non	Non	Non	Aucune
Canada	Oui	Oui	Oui	Crédit d'impôt pour conjoint à charge à indiquer dans le formulaire pour prise en compte lors de la retenue à la source
Irlande	Oui	Oui	Oui	<p>Barème, imposition conjointe et crédit d'impôt</p> <p>Au stade de la RAS : il existe deux barèmes spécifiques, l'un pour les couples mariés dont le conjoint travaille, l'autre pour les couples mariés dont le conjoint ne travaille pas.</p> <p>Au stade de la régularisation, il y a possibilité d'une déclaration conjointe, l'un des conjoints au choix portant la déclaration. Cette possibilité est conditionnée par le fait que le 2^e revenu ne dépasse pas 27 400 €. Elle permet de répartir les crédits d'impôt entre les conjoints à leur convenance.</p> <p>Les partenaires mariés ou liés par un pacte civil ont également droit à un crédit d'impôt de 3 300 € pour chacun des conjoints</p>
États-Unis	Oui	Oui	Oui	<p>Barème, imposition conjointe</p> <p>Choix d'une imposition individualisée ou conjointe</p> <p>Barèmes différents pour l'imposition individuelle et conjointe</p> <p>Si les deux époux dans le couple travaillent et que leurs revenus combinés dépassent 10 000 dollars (7 589 €), l'un des deux peut demander sur son formulaire W4 à être prélevé sur un montant plus important. En outre, il est recommandé à l'époux disposant des salaires les plus importants de réclamer l'ensemble des déductions dont le couple peut bénéficier sur sa seule déclaration</p>

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

2.1.1.1.2. La majorité des pays tiennent compte des enfants à charge dans le calcul de l'impôt sur le revenu, au stade de la régularisation de fin d'année, ou au stade de la retenue à la source, ce qui nécessite dans la plupart des cas de fournir des informations à l'employeur si le contribuable souhaite éviter un sur-prélèvement

119] **Seuls trois pays (le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et le Danemark) sur l'échantillon de treize ne prennent pas en compte les enfants à charge dans le calcul de l'impôt sur le revenu.** Ces pays ne tiennent pas non plus compte de la situation conjugale, ce qui correspond à un choix cohérent d'absence de personnalisation de l'impôt en fonction de la situation de famille.

120] **Parmi les dix pays dans lesquels les enfants à charge ont une influence sur le calcul de l'impôt, celle-ci s'exerce au stade de la retenue à la source (au moins partiellement) pour six pays :** l'Italie, l'Espagne, la Belgique, le Canada, l'Irlande et l'Allemagne. Dans cinq de ces pays, les contribuables doivent de ce fait fournir des informations à leur employeur sur leurs enfants. C'est également le cas des États-Unis où les contribuables doivent indiquer dans leur déclaration W4 transmise à l'employeur ce qu'ils entendent demander en fin d'année, en termes de bénéfices liés à la famille. L'Irlande fait exception de ce point de vue, dans la mesure où les facteurs liés à la situation de famille sont pris en compte par l'administration fiscale qui communique simplement à l'employeur le montant total des crédits d'impôt à appliquer, préservant ainsi la confidentialité. Pour l'Italie, l'Espagne, la Belgique, le Canada et l'Irlande, cette prise en compte au stade de la retenue à la source se traduit par le fait que la présence d'enfants n'est pas un obstacle à la synchronisation entre le montant d'impôt prélevé en cours d'année et l'impôt dû en fin d'année. À l'inverse, pour les cinq pays qui prennent en compte les enfants uniquement au stade de la régularisation de fin d'année (les Pays-Bas, l'Australie, les États-Unis, l'Allemagne et le Luxembourg) la synchronisation n'est pas possible.

121] Les modalités de prise en compte des enfants sont très diverses et comprennent déductions de frais, abattements et crédits d'impôt. **Aucun des pays de l'échantillon n'applique un système de quotient familial similaire à la France. Au Luxembourg et en Allemagne, il existe une alternative entre allocations familiales et avantages fiscaux.** Au Luxembourg, le dégrèvement fiscal n'est applicable que pour des enfants au titre desquels aucune allocation n'a été perçue. En Allemagne, les contribuables doivent opter entre un abattement fiscal et le bénéfice des allocations en fonction de la solution la plus avantageuse.

122] Dans cinq cas sur dix (Italie, Pays-Bas, Espagne, Canada et Irlande), les aides liées aux enfants sont forfaitaires ou correspondent à des déductions de frais et ne varient donc pas en fonction des revenus. En Belgique, en Allemagne et au Luxembourg, les aides peuvent potentiellement bénéficier davantage à des contribuables plus aisés. En Belgique comme au Luxembourg, il est possible que le montant d'impôt dû par les contribuables ne soit pas suffisant pour bénéficier à plein de la réduction majorée ou du dégrèvement. En Allemagne, l'abattement fiscal n'est appliqué qu'aux contribuables pour lesquels il s'avère plus avantageux que les allocations familiales. Ces contribuables perçoivent donc davantage de bénéfices liés aux enfants. En 2010, cet abattement est plus avantageux pour un enfant à partir d'un revenu brut conjoint de 60 000 €, pour deux enfants à partir de 65 000 € et pour trois enfants à partir de 72 500 €. Enfin, en Australie et aux États-Unis, les aides décroissent en fonction des revenus.

Tableau 11 : Prise en compte des charges familiales dans l'impôt sur le revenu

Pays	Prise en compte des charges de famille dans l'IR (Oui/Non)	Au stade de la RAS (Oui/Non)	Informations communiquées à l'employeur sur la situation de famille (Oui/Non)	Modalités de prise en compte	Variation de l'aide en fonction des revenus	Modalités de répartition entre les conjoints
Royaume-Uni	Non	Non	Non	NB : Le « <i>child tax credit</i> » (crédit d'impôt pour enfant) est une prestation sous condition de ressources versée par l'administration fiscale mais qui n'influe pas sur le montant de l'impôt	SO	SO
Nouvelle-Zélande	Non	Non (simplement l'employeur doit retenir les éventuelles pensions alimentaires dues quand la personne ne vit pas sous le même toit que les enfants)	Non	Aucune	SO	SO
Italie	Oui	Oui	Oui	Le contribuable a droit à une réduction appliquée sur l'impôt brut, variable (800 ou 900 €) en fonction de l'âge de l'enfant et augmentée de 200 €) si l'enfant est handicapé	Non Forfaitaire	50 % pour chacun des parents
Pays-Bas	Oui	Non	Non	Les charges de famille sont prises en compte sous la forme d'une déduction du revenu imposable de la catégorie I des	Non Déduction de frais	NC

Pays	Prise en compte des charges de famille dans l'IR (Oui/Non)	Au stade de la RAS (Oui/Non)	Informations communiquées à l'employeur sur la situation de famille (Oui/Non)	Modalités de prise en compte	Variation de l'aide en fonction des revenus	Modalités de répartition entre les conjoints
				frais de garde d'enfant (de moins de 13 ans). Une seconde catégorie de déduction vient minorer les trois catégories de revenus : la déduction personnelle. Pour la famille, elle est composée des éléments suivants : pensions alimentaires versées, frais pour les enfants de moins de 30 ans à la charge du contribuable, dépenses pour enfants handicapés. Ces déductions ne sont prises en compte qu'au stade du calcul de l'impôt final		
Espagne	Oui	Oui	Oui	La prise en compte de la situation personnelle et familiale est assurée via un système de déductions pratiquées sur le revenu global, au titre du « minimum personnel » et du « minimum personnes à charge » qui déterminent le seuil d'imposabilité	Non Déductions forfaitaires	Le « minimum personnes à charge » est pris en considération au prorata (50 %) dans le cas de deux déclarations individuelles
Australie	Oui	Non	Non	Il revient à chaque individu de demander dans sa déclaration d'impôts annuelle la prise en compte de toute compensation fiscale à laquelle il pense avoir	Oui Les prestations décroissent avec les revenus	Les avantages sont accordés à la famille par l'intermédiaire du parent en faisant la demande. Il n'existe pas de notion de foyer fiscal

Pays	Prise en compte des charges de famille dans l'IR (Oui/Non)	Au stade de la RAS (Oui/Non)	Informations communiquées à l'employeur sur la situation de famille (Oui/Non)	Modalités de prise en compte	Variation de l'aide en fonction des revenus	Modalités de répartition entre les conjoints
				droit en ce qui concerne les enfants à charge. Les concessions accordées à la famille plutôt qu'à l'individu ne peuvent être demandées que par un des parents. Cependant, ce sont les revenus et la valeur des actifs des deux parents qui seront pris en compte dans la détermination de l'éligibilité. Le <i>Family Tax benefit</i> peut être versé au cours de l'année (hors du système PAYG de retenue à la source) et il y aura régularisation via la déclaration d'impôt de fin d'année		
Belgique	Oui	Oui	Oui	Réduction d'impôt forfaitaire en fonction du nombre d'enfants prise en compte lors de la RAS Les enfants et autres personnes à charge sont pris en considération par une réduction d'impôt majorée	Non mais il est possible que l'impôt dû ne soit pas suffisant pour bénéficier à plein de la réduction (qui n'est pas un crédit d'impôt)	Lorsque deux conjoints sont imposés conjointement, la réduction est accordée une seule fois dans le chef du conjoint qui a le plus de revenus professionnels. Il est bien entendu que l'impôt étant dans ce cas commun aux deux conjoints, les deux conjoints bénéficient de cet avantage fiscal. Au niveau de la RAS, un seul

Pays	Prise en compte des charges de famille dans l'IR (Oui/Non)	Au stade de la RAS (Oui/Non)	Informations communiquées à l'employeur sur la situation de famille (Oui/Non)	Modalités de prise en compte	Variation de l'aide en fonction des revenus	Modalités de répartition entre les conjoints
						des conjoints peut prendre les enfants à charge en considération. Lorsque les deux conjoints bénéficient de revenus professionnels, ils doivent choisir eux-mêmes qui d'entre eux revendique, pour l'application de la réglementation en matière de précompte professionnel, les réductions pour charges de famille. Les deux conjoints doivent en informer leur employeur. La réduction est le cas échéant transférable à l'autre conjoint dans la mesure où elle ne peut pas être imputée en totalité au premier conjoint
Canada	Oui	Oui	Oui pour bénéficier des crédits	Différentes modalités de prise en compte : un montant pour enfant, ainsi que les frais de scolarité peuvent être déduits à la source. Différents crédits d'impôts peuvent également être appliqués à la source : crédit d'impôt pour personne à charge, crédit d'impôt pour personnes à charge âgées de 18 ans ou plus et ayant une déficience,	Non, il s'agit de déductions ou de crédits d'impôt	En principe, un seul contribuable peut demander le bénéfice des avantages liés aux enfants sous réserve des précisions suivantes : - toute fraction inutilisée du crédit pour enfant à charge peut être transférée au conjoint ou au conjoint de fait du parent ; - deux ou plusieurs contribuables qui ont droit au

Pays	Prise en compte des charges de famille dans l'IR (Oui/Non)	Au stade de la RAS (Oui/Non)	Informations communiquées à l'employeur sur la situation de famille (Oui/Non)	Modalités de prise en compte	Variation de l'aide en fonction des revenus	Modalités de répartition entre les conjoints
				crédit d'impôt pour la condition physique des enfants		crédit d'impôt pour personnes à charge âgées de 18 ans ou plus et ayant une déficience, peuvent décider de la fraction du crédit que chacun peut demander
Danemark	Non	Non	Non	Aucune	SO	SO
États-Unis	Oui	Non, prises en compte en fin d'année	Oui dans la déclaration W4 transmise à l'employeur, les contribuables doivent indiquer ce qu'ils entendent demander en fin d'année comme bénéfices liés à la famille	Les charges de famille sont prises en compte sous forme d'un abattement de 3 650 dollars (2 733 €) par personne à charge (« <i>Exemption for Dependent</i> ») et de crédits d'impôt pour frais de garde (« <i>Child and Dependent Care Credit</i> ») et « <i>Child Tax Credit</i> ») ou de scolarité (« <i>Credits for Higher Education Tuition</i> »)	Oui, le pourcentage des frais déductibles décroît avec le revenu et le montant de chaque crédit est plafonné en fonction des revenus	Lorsque les deux époux font des déclarations séparées, ils ne peuvent pas se partager l'abattement pour personne à charge ou le crédit d'impôt pour frais de garde. Généralement, l'enfant est rattaché au parent disposant des revenus les plus élevés. En outre, certains crédits d'impôt (frais de scolarité par exemple) ne sont pas disponibles lorsqu'un couple marié décide de déclarer ses revenus séparément
Irlande	Oui	Oui	Non, les facteurs liés à la situation de famille sont pris en compte par l'administration fiscale qui communique simplement à	Majoration du seuil minimal d'imposition (<i>Tax Exemption and Marginal Relief</i>) Crédit d'impôt pour enfant handicapé, pour aide à domicile et pour les familles monoparentales	Non Forfaitaire	Au stade de la RAS, seul un contribuable peut prétendre à ces avantages. En cas de régularisation en fin d'année, les crédits d'impôt non utilisés peuvent être répartis au choix des deux conjoints s'ils déposent une déclaration

Pays	Prise en compte des charges de famille dans l'IR (Oui/Non)	Au stade de la RAS (Oui/Non)	Informations communiquées à l'employeur sur la situation de famille (Oui/Non)	Modalités de prise en compte	Variation de l'aide en fonction des revenus	Modalités de répartition entre les conjoints
			l'employeur le montant total des crédits d'impôt			conjointe
Allemagne	Oui	En partie L'abattement pour parent isolé est pris en compte dans les tables d'imposition et d'autres déductions spécifiques peuvent être intégrées dans la carte de retenue (par exemple déduction d'impôt pour frais de garde)	Oui	<p>Les autres avantages liés aux enfants peuvent être, soit pris en compte en amont via le formulaire « <i>Antrag auf Lohnsteuer-Ermässigung</i> », avec une obligation déclarative <i>a posteriori</i>, soit pris en compte dans la déclaration et aboutir à un remboursement d'impôt. L'abattement de base pour enfant à charge est le « <i>Kinderfreibetrag</i> » (2 184 € par enfant). Il n'est jamais pris en compte au niveau de la retenue à la source effectuée par l'employeur au titre de l'impôt sur le revenu. Les allocations familiales sont par ailleurs versées mensuellement à toutes les familles allemandes.</p> <p>Lors de la liquidation de l'impôt, les familles doivent choisir entre cet abattement et le bénéfice des allocations familiales selon ce qui est le</p>	<p>L'aide croît potentiellement avec les revenus. En effet, le système favorise les contribuables qui peuvent percevoir, via l'abattement fiscal, plus que les allocations familiales. En 2010, pour un enfant, cet abattement est plus avantageux à partir d'un revenu brut de 60 000 €, pour deux enfants à partir de 65 000 € et, pour trois enfants, à partir de 72 500 €</p>	<p>L'abattement de base pour enfant à charge « <i>Kinderfreibetrag</i> » est de 2 184 € par enfant et par parent, soit 4 368 € au total. Un parent isolé bénéficie également du doublement de l'avantage</p>

Pays	Prise en compte des charges de famille dans l'IR (Oui/Non)	Au stade de la RAS (Oui/Non)	Informations communiquées à l'employeur sur la situation de famille (Oui/Non)	Modalités de prise en compte	Variation de l'aide en fonction des revenus	Modalités de répartition entre les conjoints
				<p>plus avantageux.</p> <p>Si l'abattement est plus favorable, il est déduit des revenus nets de charge avant application du barème de l'impôt. En contrepartie, le montant des allocations familiales perçues au cours de l'année sera ajouté à l'impôt dû</p>		
Luxembourg	Oui	Non	Non pas sur les enfants	<p>Il existe en principe un boni pour enfant (système d'allocations forfaitaires). Mais, quand aucun boni n'a été attribué, une modération d'impôt sous forme de dégrèvement fiscal peut être accordée.</p> <p>Si le contribuable a dans son ménage fiscal un enfant pour lequel aucun boni (allocation familiale) n'a été versé (par exemple, enfants majeurs de moins de 21 ans qui ne font pas d'études, étudiants qui poursuivent leurs études au-delà de 27 ans), il obtient sur demande, après la fin de l'année d'imposition, une</p>	<p>Le dégrèvement fiscal est à imputer sur le montant de l'impôt dû par le contribuable, mais uniquement dans la limite de l'impôt dû, ce qui veut dire que les contribuables faiblement imposables en bénéficient potentiellement moins</p>	<p>L'imposition se fait par foyer donc le dégrèvement est appliqué aux revenus communs</p>

Pays	Prise en compte des charges de famille dans l'IR (Oui/Non)	Au stade de la RAS (Oui/Non)	Informations communiquées à l'employeur sur la situation de famille (Oui/Non)	Modalités de prise en compte	Variation de l'aide en fonction des revenus	Modalités de répartition entre les conjoints
				modération d'impôt pour enfant sous forme de dégrèvement fiscal		

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

2.1.1.2. Les pays, examinés, qui pratiquent la retenue à la source, appliquent tous un barème d'imposition progressif

- 123] **Les treize pays examinés appliquent un barème d'imposition des revenus progressif.** Il est presque toujours exprimé en taux marginaux, sauf en Australie où il est présenté en montant d'impôt par dollar supplémentaire dans chacune des tranches.
- 124] Le Luxembourg se distingue avec un nombre de tranches d'imposition particulièrement élevé : 18. Pour les autres pays, le nombre de tranches se situe entre quatre et sept, avec une moyenne de cinq. Huit pays sur douze appliquent un seuil minimum d'imposition, les contribuables des autres pays étant imposés dès le premier euro perçu.
- 125] En excluant les pays qui appliquent une tranche d'impôt supplémentaire pour les collectivités locales (l'Espagne, le Canada et le Danemark), les taux marginaux les plus élevés s'étendent de 33 % pour la Nouvelle-Zélande à 53,50 % pour la Belgique, la moyenne se situant à 44 %.
- 126] **Cinq pays (l'Allemagne, le Luxembourg, le Canada, les États-Unis et l'Irlande) appliquent plusieurs barèmes,** généralement en fonction de la situation de famille. Le Canada a mis en place un barème spécifique pour les pensions de retraite.
- 127] **Il faut noter que l'Australie et la Belgique appliquent pour la retenue à la source un barème légèrement plus élevé que celui de l'impôt final. Cette spécificité, qui entraîne nécessairement des régularisations en fin d'année, vise essentiellement à assurer un recouvrement intégral ou excédentaire de l'impôt pour une majorité de contribuables.**
- 128] **Ces exemples illustrent que la retenue à la source de l'impôt sur le revenu n'est en rien incompatible avec un barème progressif, voire avec une pluralité de barèmes.**

Tableau 12 : Caractéristiques du barème de l'impôt sur le revenu

	Type de barème	Nombre de tranches*	Existence d'un seuil minimal d'imposition	Taux marginal supérieur	Existence de plusieurs barèmes (Oui/Non)
Royaume-Uni	Progressif Taux marginaux	4	Oui	50 %	Non
Allemagne	Progressif Taux marginaux	5	Oui	45 %	6 barèmes d'imposition en fonction de la « classe d'imposition » qui dépend de la situation familiale
Pays-Bas	Progressif Taux marginaux	4	Non	52 %	Non
Espagne	Progressif Taux marginaux	7	Non mais prise en compte d'un « minimum vital » ce qui revient au même	23,5 % (auquel il faut ajouter le taux prélevé par chaque communauté autonome ; 25,5 % pour la Catalogne par exemple)	Non
Australie	Barème progressif par tranche : pour chaque tranche un montant d'imposition + un montant d'impôt pour chaque dollar supplémentaire au-dessus du niveau de revenu plancher de la tranche	5	Oui	Non applicable : 54 550 \$ (40 537 €) plus 45 c (0,33 cts€) pour chaque 1 \$ au-delà de 180 000 \$ (133 752 €)	Non
Belgique	Progressif Taux marginaux	5	Oui (via une quotité exemptée d'impôt)	53,50 %	Non
Luxembourg	Progressif Taux marginaux	18	Oui	39 %	Oui 3 classes d'imposition correspondant à des barèmes différents en fonction des charges de famille
Danemark	Progressif Taux marginaux	4	Non, mais existence d'une allocation personnelle susceptible d'excéder le montant d'impôt dû, ce qui revient au même	15 %, sachant que l'impôt national s'additionne à une contribution au marché du travail de 8 % du revenu, un impôt municipal de 25,5 % en moyenne et une contribution santé	Non

	Type de barème	Nombre de tranches*	Existence d'un seuil minimal d'imposition	Taux marginal supérieur	Existence de plusieurs barèmes (Oui/Non)
				de 8 %	
Canada	Progressif Taux marginaux	4	Non	29 % (auquel il faut ajouter l'impôt provincial)	Oui, barème spécifique pour les pensions de retraite
États-Unis	Progressif Taux marginaux	7	Oui	35 %	Oui, barèmes distincts pour les personnes mariées ou célibataires
Irlande	Progressif Taux marginaux	3	Oui	41 %	Oui, 4 barèmes différents en fonction de la situation familiale
Nouvelle-Zélande	Progressif Taux marginaux	5	Non	33 % (la dernière tranche à 45 % n'est appliquée qu'en cas d'absence de notification de l'indice d'imposition)	Non
Italie	Progressif Taux marginaux	6	Oui	43 %	Non

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

*Le nombre de tranches inclut l'existence éventuelle d'une tranche à 0 %.

2.1.1.3. La retenue à la source s'accommode d'une variété de dépenses fiscales dont la prise en compte a des conséquences sur le degré de confidentialité et sur l'importance des régularisations

2.1.1.3.1. *Dans tous les pays examinés, il existe des dépenses fiscales applicables à l'impôt sur le revenu qui peuvent être prises en compte, selon les cas, à la source ou lors des régularisations de fin d'année*

129] **Dans les douze pays examinés (l'Italie n'a pas fourni d'informations précises), il existe une variété de dépenses fiscales applicables à l'impôt sur le revenu, souvent difficiles à recenser intégralement.**

130] On peut distinguer grossièrement les pays en fonction de l'abondance plus ou moins grande des dépenses fiscales et de leur stade de prise en compte.

131] Les pays se distinguent assez nettement en ce qui concerne le nombre de dépenses fiscales sur l'impôt sur le revenu :

- ◆ dans cinq pays sur les douze examinés, l'enquête a mentionné de nombreuses dépenses fiscales : l'Australie, la Belgique, les États-Unis, l'Irlande et le Canada ;
- ◆ dans les sept autres, les dépenses fiscales sont apparues peu nombreuses : Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas, Danemark, Nouvelle-Zélande et Luxembourg.

132] Le stade de prise en compte n'apparaît pas corrélé avec l'importance ou non des dépenses fiscales :

- ◆ dans cinq pays, l'essentiel, voire l'intégralité, des dépenses fiscales peut être pris en compte à la source ;
- ◆ dans quatre pays, le partage apparaît à peu près équivalent ;
- ◆ enfin dans trois pays, l'essentiel des dépenses est pris en compte au stade de la régularisation, les Pays-Bas se distinguent en n'offrant pas de possibilité de prise en compte au stade de la retenue à la source.

133] **La possibilité de prendre en compte à la source les dépenses fiscales est donc assez répandue, y compris pour des pays qui en comptent beaucoup comme le Canada et l'Irlande.** Cette possibilité implique toutefois la plupart du temps la communication d'informations personnelles à l'employeur. Elle peut ensuite permettre de limiter les régularisations en fin d'année. À l'inverse, les pays dans lesquels les dépenses sont essentiellement prises en compte au stade de la régularisation préservent mieux la confidentialité mais impliquent d'ajuster le montant de l'impôt en fin d'année.

Tableau 13 : Prise en compte des dépenses fiscales

Pays	Dépenses fiscales nombreuses	Stade de prise en compte
Royaume-Uni	Non	Peu à la source et peu au stade de la régularisation
Allemagne	Non	L'essentiel est pris en compte à la source
Pays-Bas	Non	Uniquement au stade de la régularisation
Espagne	Non	L'essentiel est pris en compte au stade de la régularisation
Australie	Oui	Une partie peut être prise en compte à la source, le reste au stade de la régularisation
Belgique	Oui	L'essentiel est pris en compte au stade de la régularisation
Danemark	Non	L'essentiel est pris en compte au stade de la retenue à la source

Pays	Dépenses fiscales nombreuses	Stade de prise en compte
États-Unis	Oui	Une partie peut être prise en compte à la source, le reste au stade de la régularisation
Nouvelle-Zélande	Non	Peu à la source et peu au stade de la régularisation
Irlande	Oui	L'essentiel est pris en compte à la source
Canada	Oui	L'essentiel est pris en compte à la source
Luxembourg	Non	L'essentiel est pris en compte à la source

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

2.1.1.3.2. L'existence d'une retenue à la source n'empêche pas la prise en compte de dispositifs similaires à la prime pour l'emploi française

134] Six pays interrogés sur treize ont fait part de l'existence d'un dispositif similaire à la prime pour l'emploi, avec des conditions d'éligibilité plus ou moins strictes : le Royaume-Uni, l'Australie, la Belgique, le Danemark, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande. Il faut noter que le système belge est assez différent d'un crédit d'impôt car il s'agit d'une majoration de la quotité exonérée d'impôt.

135] Le crédit d'impôt néo-zélandais est pris en compte via la retenue à la source et appliqué sur chaque paye. Le dispositif australien est également intégré à la retenue à la source, mais seulement pour 70 % de son montant, le reste devant être réclamé en fin d'année via la déclaration de revenus. En Belgique, la quotité exonérée est pris en compte à la source. Aux États-Unis, le crédit d'impôt ne peut être pris en compte qu'au stade de la régularisation. Enfin, au Royaume-Uni, il prend la forme de versements périodiques mais qui ne sont pas intégrés dans le système de retenue à la source, (le stade de prise en compte n'a pas été communiqué concernant le crédit d'impôt danois).

136] Il apparaît donc que la retenue à la source est tout à fait compatible avec des dispositifs comparables à la prime pour l'emploi française.

Tableau 14 : Dispositifs similaires à la prime pour l'emploi

Pays qui appliquent un dispositif similaire à la prime pour l'emploi	Stade de prise en compte	Caractéristiques
Royaume-Uni	Versements mensuels ou hebdomadaires hors système de la retenue à la source	<p>Le « <i>Working Tax Credit</i> » ne passe pas par le système PAYE qui gère la retenue à la source mais est versé par l'administration fiscale. Le montant maximal est versé aux personnes touchant 6 420 £ ou moins (7 471 €). Pour être éligible, il faut :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ avoir un enfant à charge et travailler au moins 16h hebdomadaires ou ; ▪ être handicapé et travailler au moins 16h hebdomadaire ; ▪ avoir plus de 50 ans, travailler au moins 16h hebdomadaires et avoir recommencé à travailler dans les 3 derniers mois après avoir été bénéficiaire de certaines

Pays qui appliquent un dispositif similaire à la prime pour l'emploi	Stade de prise en compte	Caractéristiques
		allocations ; <ul style="list-style-type: none"> ▪ avoir 25 ans ou plus et travailler 30h par semaine ou plus ; ▪ avoir 60 ans ou plus et travailler 16 h par semaines ou plus
Australie	70 % pris en compte au stade de la retenue à la source et le reste en fin d'année	Le « <i>Low Income Tax Offset</i> » est un crédit d'impôt d'un montant maximal de 1 500 AUD (soit 1 100 €) pour les personnes gagnant moins de 30 000 \$ annuels (soit 22 336 €). La compensation est réduite de 4 c (3 cts€) pour chaque dollar au-dessus des 30 000, la compensation s'arrête à 67 500 \$ (soit 50 265 €)
Belgique	Retenue à la source	Le dispositif n'est pas équivalent à la PPE car il ne s'agit pas d'un crédit d'impôt mais d'une majoration de la quotité exonérée d'impôt. Si le revenu imposable ne dépasse pas 23 900 €, le montant de base de la quotité du revenu exemptée d'impôt est de 6 690 € au lieu de 6 430 € (soit une différence de 260 €)
Danemark	NC	Crédit d'impôt versé jusqu'à 13 600 € de revenus annuels
États-Unis	Pris en compte au stade de la régularisation de fin d'année	Le <i>Earned Income Tax Credit</i> représente un montant annuel variant en fonction du nombre d'enfants à charge : de 457 \$ (341 €) sans enfant à 5 666 \$ (4 232 €) avec trois enfants ou plus. Les plafonds de revenus vont de 13 460 \$ (10 052 €) à 18 470 \$ (13 794 €) pour un couple marié souscrivant une déclaration commune et sans enfant à 43 352 \$ (32 375 €) à 48 362 \$ (36 111 €) pour les couples mariés avec trois enfants ou plus. Les conditions d'éligibilité incluent le fait de percevoir des revenus du travail, d'avoir un ou plusieurs enfants à charge ou d'être âgé de 25 à 65 ans et de ne pas être à la charge d'une autre personne
Nouvelle-Zélande	Pris en compte par le système de retenue à la source	Pour recevoir l' <i>Independent Earner Tax Credit</i> (IETC), le salarié doit avoir des revenus compris entre 24 000 \$ et 48 000 \$ (13 550 € et 27 100 €) et ne pas être éligible à certains autres crédits d'impôt. Pour recevoir le crédit en même temps que la paye, le salarié doit sélectionner le code fiscal

Pays qui appliquent un dispositif similaire à la prime pour l'emploi	Stade de prise en compte	Caractéristiques
		correspondant sur la déclaration remise à l'employeur

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011 et sites Internet des administrations fiscales nationales.

2.1.1.4. Trois familles de pays se distinguent en fonction du degré de personnalisation de leur impôt sur le revenu

137] Les douze pays examinés (hors Italie) peuvent être classés en plusieurs familles en fonction du degré de personnalisation de leur impôt sur le revenu :

- ◆ quatre pays – le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande – présentent une personnalisation limitée avec une absence de prise en compte de la situation conjugale et des enfants à charge au niveau de l'impôt sur le revenu et un nombre de dépenses fiscales limité ; aux Pays-Bas, les enfants à charge sont pris en compte mais seulement au stade de la régularisation ;
- ◆ cinq pays – la Belgique, le Canada, l'Irlande, l'Australie et les États-Unis – présentent un niveau de personnalisation élevé, cumulant la prise en compte des situations conjugales et familiales, ainsi qu'un nombre important de dépenses fiscales ;
- ◆ enfin, trois pays – l'Allemagne, l'Espagne et le Luxembourg – se situent dans une situation intermédiaire avec une prise en compte des situations conjugales et familiales dans l'impôt sur le revenu mais un nombre limité de dépenses fiscales.

138] **Le groupe de pays le plus important est donc formé par ceux qui présentent une personnalisation élevée.**

139] En ce qui concerne le stade de prise en compte des éléments de personnalisation, deux pays se caractérisent par une prise en compte essentiellement ou intégralement à la source pour les trois éléments de personnalisation que sont la situation conjugale, la situation familiale et les dépenses fiscales : il s'agit de l'Allemagne et de l'Irlande. Ces deux pays se distinguent donc par la conjugaison d'une personnalisation élevée, prise en compte essentiellement à la source.

140] À l'inverse, l'impôt sur le revenu néerlandais ne prend en compte aucun élément de personnalisation à la source. Les autres pays présentent des modes de prise en compte qui varient selon les cas.

Tableau 15 : Synthèse des éléments de personnalisation

Pays	Conjugalité		Enfant à charge		Dépenses fiscales applicables à l'IR		Dispositif similaire à la PPE	
	Prise en compte dans l'IR (Oui/Non)	Prise en compte à la source (Oui/Non)	Prise en compte dans l'IR (Oui/Non)	Prise en compte à la source (Oui/Non)	Nombreuses (Oui/Non)	Stade de prise en compte	Existence (Oui/Non)	Prise en compte à la source (Oui/Non)
Royaume-Uni	Non	Non	Non	Non	Non	Peu à la source et peu au stade de la régularisation	Oui	Non (hors impôt sur le revenu)
Allemagne	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	L'essentiel est pris en compte à la source	Non	Non
Danemark	Non	Non	Non	Non	Non	L'essentiel est pris en compte à la source	Oui	NC
Pays-Bas	Non	Non	Oui	Non	Non	Uniquement au stade de la régularisation	Non	Non
Espagne	Oui	Non	Oui	Oui	Non	L'essentiel est pris en compte au stade de la régularisation	Non	Non
Australie	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Une partie peut être prise en compte à la source, le reste au stade de la régularisation	Oui	70 % pris en compte au stade de la retenue à la source et le reste en fin d'année
Belgique	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	L'essentiel est pris en compte au stade de la régularisation	Oui	Oui
Luxembourg	Oui	Oui	Oui	Non	Non	L'essentiel est pris en compte à la source	Non	Non
Nouvelle-Zélande	Non	Non	Non	Non	Non	Peu à la source et peu au stade de la régularisation	Oui	Oui
Canada	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Un montant approximatif est pris en compte à la source, le reste au stade de la régularisation	Non	Non
Irlande	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	L'essentiel est pris en compte à la source	Non	Non
États-Unis	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Une partie peut être prise en compte à la source, le reste au stade de la régularisation	Oui	Non

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011 et sites Internet des administrations fiscales nationales.

2.1.2. La simplicité pour les différents acteurs dépend des modalités de liquidation et de régularisation de l'impôt, ainsi que des éventuels choix effectués en termes de partage des charges de gestion

2.1.2.1. Pour le contribuable, la simplicité dépend de l'ampleur des informations à transmettre au fil de l'eau et des modalités de régularisation en fin d'année

2.1.2.1.1. Les salariés sont incités à fournir toutes les informations nécessaires au calcul d'un taux d'imposition personnalisé et à son ajustement en cours d'année

141] **Le volume d'informations à transmettre par le contribuable salarié pour le calcul de l'impôt dépend largement du degré de personnalisation de celui-ci.** Les contribuables britanniques, danois ou néo-zélandais, pour lesquels l'impôt présente un niveau de personnalisation très limitée, ont très peu d'informations à fournir. **Pour les autres contribuables, les informations peuvent être communiquées, soit à l'employeur pour prise en compte des éléments de personnalisation à la source, soit à l'administration fiscale pour prise en compte au stade de la régularisation.** À cet égard, l'Irlande présente une exception dans la mesure où les informations personnelles sont communiquées à l'administration fiscale pour qu'elle transmette à l'employeur simplement le taux de retenue à prélever et le montant des crédits d'impôt à appliquer. L'Espagne offre également au contribuable la possibilité de transmettre les informations concernant sa situation familiale à l'administration fiscale pour qu'elle calcule elle-même la base et le taux de retenue et les transmette à l'employeur. Pour la prise en compte à la source des abattements, les contribuables danois communiquent les informations à l'administration fiscale qui indique à l'employeur le montant des abattements à soustraire du revenu et le taux de retenue à appliquer au solde. Le système américain préserve également la confidentialité en ce qui concerne les déductions à la source possibles car l'employeur n'a connaissance que du nombre de déductions à appliquer et du montant global.

142] Dans six pays sur douze (le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Irlande, le Luxembourg, le Canada et les États-Unis), le salarié doit fournir à nouveau les informations le concernant en cas de changement d'employeur. Au Royaume-Uni et en Irlande, le salarié doit en plus transmettre au nouvel employeur le montant des salaires antérieurement versés et des retenues pratiquées par l'employeur précédent afin qu'il puisse reprendre le calcul de l'impôt sur l'année (il peut s'exonérer de cette obligation en Irlande en communiquant les informations à l'administration fiscale). En 2012, l'Allemagne remplacera la carte de retenue, support actuel des informations relatives au salarié, par un serveur sur lequel l'employeur pourra récupérer directement les données concernant le salarié sur la base de son numéro d'identification fiscale et de sa date de naissance.

143] Les autres informations que le salarié peut avoir à communiquer dépendent du rôle tenu par le système de prélèvement à la source dans les différents pays. À titre d'exemples :

- ◆ en Allemagne, il sert à recouvrer l'impôt d'église et le salarié devra donc faire part de son affiliation religieuse ;
- ◆ en Nouvelle-Zélande, il est utilisé pour le remboursement des prêts étudiants, le salarié doit donc mentionner ses dettes éventuelles, ainsi que son éligibilité au crédit d'impôt équivalent de la PPE ;

- ◆ en Espagne, les pensions alimentaires versées au conjoint et descendants sont retenues à la source et le contribuable doit donc en informer l'employeur en lui fournissant les justificatifs correspondants.
- 144] Par ailleurs, dans les douze pays examinés, les contribuables sont invités à communiquer en cours d'année **tout changement concernant leurs informations personnelles susceptible d'influer sur le montant de la retenue.**
- 145] Hormis au Canada où l'absence de transmission du formulaire d'information à l'employeur est lourdement sanctionnée (jusqu'à 1 800 € de pénalité), **les salariés des autres pays étudiés ne sont pas expressément tenus de fournir des informations personnelles à l'employeur.** Ils y ont toutefois nettement intérêt car les modalités de liquidation de l'impôt en l'absence de transmission d'information peuvent être très pénalisantes. Certains pays (la Belgique, les États-Unis ou l'Irlande) n'appliquent pas de pénalisation spécifique et se contentent d'appliquer une retenue ne tenant pas compte d'éventuels éléments de personnalisation. Les neuf autres pays pénalisent en revanche le contribuable par divers biais (application du taux supérieur à l'ensemble des revenus, absence totale d'abattement, taux minimum d'imposition) incitant fortement à la transmission d'informations.
- 146] Par ailleurs, certains pays soumettent la transmission d'informations de modification de sa situation personnelle par le salarié en cours d'année à des contraintes particulières :
- ◆ en Irlande, les crédits d'impôt non utilisés au 31 décembre ne sont pas remboursables ;
 - ◆ aux États-Unis, la modification est obligatoire quand elle se traduit par une augmentation du montant prélevé à la source et doit intervenir dans les dix jours suivant l'événement à l'origine des changements ;
 - ◆ au Canada, un salarié doit remplir un formulaire dans un délai de sept jours à la suite de tout changement de situation susceptible de toucher ses crédits d'impôt.

Tableau 16 : Informations à transmettre par le contribuable

Pays	Situation conjugale		Enfants à charge		Déductions, abattements ou crédits d'impôts à opérer		Autres	Modalités de liquidation en l'absence d'informations transmises
	Oui/Non	Destinataire des informations	Oui/Non	Destinataire des informations	Beaucoup d'informations/Peu	Destinataire des informations		
Royaume-Uni	Non	-	Non	-	Peu	L'administration pour intégration des informations dans le code fiscal	- Transmission à l'employeur du montant des salaires antérieurement versés et retenues pratiquées par l'employeur précédent - si le salarié veut que l'imposition de ses autres revenus soit prise en compte dans le système de retenue à la source PAYE, il peut transmettre les informations correspondantes à l'administration fiscale qui les intégrera dans le code fiscal du salarié	Dans l'attente du code fiscal du salarié, l'employeur applique un code d'urgence communiqué par l'administration fiscale, ce code tient compte uniquement de l'abattement personnel de base. Si le salarié ne fait pas les démarches nécessaires à l'obtention du code, l'employeur applique un code correspondant à un abattement égal à 0
Allemagne	Oui	Employeur NB : à partir de 2012, les données seront transmises à l'administration fiscale et l'employeur les	Oui	Employeur	Peu	Employeur	- Affiliation religieuse pour le prélèvement de l'impôt d'église - Transfert de la carte de retenue au nouvel employeur en	En l'absence de carte de retenue, l'employeur doit effectuer la retenue en application du barème le plus défavorable

Pays	Situation conjugale		Enfants à charge		Déductions, abattements ou crédits d'impôts à opérer		Autres	Modalités de liquidation en l'absence d'informations transmises
	Oui/Non	Destinataire des informations	Oui/Non	Destinataire des informations	Beaucoup d'informations/Peu	Destinataire des informations		
		recupérera directement auprès d'un serveur, ce qui limitera les obligations d'information du contribuable					cas de changement d'emploi	(attribution de la classe VI). Cette situation devrait se rencontrer plus rarement dans le cadre de la procédure informatisée
Irlande	Oui	Administration fiscale	Oui	Administration fiscale	Beaucoup	Administration fiscale (possibilité pour le contribuable de modifier en ligne ses déductions ou crédits d'impôt)	En cas de changement d'employeur, transmission au nouvel employeur d'un certificat mentionnant la rémunération, les impôts et cotisations sociales du salarié depuis le début de l'année fiscale jusqu'à la fin du contrat de travail. Le salarié peut également transmettre ce formulaire à l'administration fiscale qui effectuera alors les ajustements à la fin de l'année fiscale	Si l'employeur ne dispose pas du certificat de crédits d'impôt du salarié ou d'un certificat émis par le précédent employeur, il doit déduire l'impôt selon une procédure d'urgence sans prise en compte des éléments de personnalisation
Nouvelle-	Non	-	Non	-	Peu	L'administration	Informations	Si le salarié ne

Pays	Situation conjugale		Enfants à charge		Déductions, abattements ou crédits d'impôts à opérer		Autres	Modalités de liquidation en l'absence d'informations transmises
	Oui/Non	Destinataire des informations	Oui/Non	Destinataire des informations	Beaucoup d'informations/Peu	Destinataire des informations		
Zélande						fiscale pour les dispositifs pris en compte dans la détermination du code fiscal À l'employeur pour les réductions d'impôt ou les crédits non pris en compte par le code fiscal	fournies à l'administration pour intégration dans le code fiscal : - est-ce que l'emploi en question fournit la source de revenu la plus élevée du contribuable -les revenus provenant d'autres sources - si le salarié rembourse un prêt étudiant - s'il reçoit un crédit d'impôt lié aux revenus	fournit pas la déclaration incluant son code fiscal, l'employeur doit utiliser le taux marginal pour absence de notification d'informations de 45 %, nettement supérieur au taux marginal usuel de 33 %
Pays-Bas	Non	-	Oui	L'administration fiscale au stade de la régularisation	Peu	L'administration fiscale, au stade de la régularisation	-	L'employeur doit appliquer le taux marginal supérieur sans aucune réduction
Espagne	Oui	L'administration fiscale, au stade de la régularisation	Oui	L'employeur ou à l'administration fiscale qui calcule alors elle-même la base et le taux de la retenue et les communique à l'entreprise payeuse afin	Peu	L'employeur et l'administration fiscale pour les dépenses fiscales non prises en compte au stade de la retenue à la source	Montant des pensions alimentaires versées au conjoint et descendants accompagné des justificatifs	Application d'un taux forfaitaire

Pays	Situation conjugale		Enfants à charge		Déductions, abattements ou crédits d'impôts à opérer		Autres	Modalités de liquidation en l'absence d'informations transmises
	Oui/Non	Destinataire des informations	Oui/Non	Destinataire des informations	Beaucoup d'informations/Peu	Destinataire des informations		
				qu'elle effectue les retenues adaptées				
Australie	Oui	L'employeur	Oui	Non	Beaucoup	L'administration fiscale essentiellement pour prise en compte lors de la régularisation L'employeur pour les dispositifs dont le salarié souhaite qu'ils soient intégrés dans la RAS	-	Le salarié a 28 jours pour fournir à l'employeur son numéro fiscal, pendant lesquels l'employeur applique le barème correspondant aux revenus. Au-delà de ce délai, l'employeur doit appliquer le taux d'imposition maximal
Belgique	Oui	L'employeur	Oui	L'employeur	Beaucoup	L'essentiel est communiqué à l'administration fiscale au stade de la régularisation	-	Il n'y a pas de pénalités, le barème correspondant aux revenus est appliqué. Le montant de la RAS est rectifié pour le futur lorsque les informations parviennent à l'employeur et l'impôt correct pour l'année sera calculé au stade de la régularisation
Luxembourg	Oui	L'employeur	Oui	L'administration fiscale au stade de la régularisation	Peu	L'employeur pour l'essentiel pour prise en compte	- Transmission de la fiche de retenue au nouvel employeur en	Imposition dans la classe d'imposition 1 (applicable aux

Pays	Situation conjugale		Enfants à charge		Déductions, abattements ou crédits d'impôts à opérer		Autres	Modalités de liquidation en l'absence d'informations transmises
	Oui/Non	Destinataire des informations	Oui/Non	Destinataire des informations	Beaucoup d'informations/Peu	Destinataire des informations		
						au stade de la retenue à la source	cas de changement	célibataires) avec un taux minimum de 30 %
Danemark	Non	-	Non	-	Peu	L'administration fiscale qui indique simplement à l'employeur le montant des abattements à soustraire du revenu et le taux de retenue à appliquer sur le solde	- Un salarié qui dispose de revenus non assujettis à la retenue à la source peut demander à son employeur de prélever sur ses salaires un montant additionnel d'impôt	NC
États-Unis	Oui	L'employeur	Oui	L'administration fiscale au stade de la régularisation	Peu à l'employeur, il existe beaucoup de déductions possibles mais l'employeur n'a connaissance que du nombre de déductions et du montant global Beaucoup à l'administration fiscale qui prend en compte les autres au stade de la régularisation	L'administration fiscale essentiellement	- Le salarié doit souscrire un nouveau formulaire d'informations à chaque nouvel emploi	Un salarié qui n'a pas transmis en temps utile les informations le concernant sera considéré comme une personne célibataire n'ayant droit à aucune déduction
Canada	Oui	L'employeur	Oui	L'employeur	Oui	L'employeur et l'administration fiscale au stade de la régularisation	-Transmission d'un nouveau formulaire en cas de changement d'employeur	La transmission du formulaire de « Déclaration des crédits d'impôt personnels » est obligatoire. Un

Pays	Situation conjugale		Enfants à charge		Déductions, abattements ou crédits d'impôts à opérer		Autres	Modalités de liquidation en l'absence d'informations transmises
	Oui/Non	Destinataire des informations	Oui/Non	Destinataire des informations	Beaucoup d'informations/Peu	Destinataire des informations		
								salarié qui ne compléterait pas ce formulaire pourrait devoir payer une pénalité minimale de 100 \$ (72,6 €), augmentant de 25 \$ (18,2 €) par jour jusqu'à un maximum de 2 500 \$ (1 815 €). Par ailleurs, l'employeur procédera à la retenue de l'impôt en ne lui accordant que le montant personnel de base comme déduction

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

2.1.2.1.2. La simplicité de la régularisation pour le contribuable est fonction de ses obligations déclaratives et des modalités de régularisation du solde

147] Le degré de simplicité pour le contribuable doit également être apprécié au vu des formalités qu'il doit accomplir en fin d'année. Celles-ci peuvent comprendre des obligations déclaratives – à remplir dans des délais plus ou moins brefs – ainsi qu'une éventuelle auto-liquidation du solde d'impôt dû. Le contribuable est susceptible d'être aidé à ces différentes étapes par **l'existence éventuelle d'une déclaration pré-remplie et/ou d'un récapitulatif adressé par l'employeur** et recensant les montants déjà prélevés au cours de l'année.

148] En ce qui concerne les obligations déclaratives, on peut distinguer plusieurs cas différents :

- ◆ dans trois pays, soit un quart des douze pays examinés (l'Australie, la Belgique et le Canada), **la déclaration annuelle reste obligatoire pour tous les contribuables salariés**, malgré l'existence d'une retenue à la source ;
- ◆ dans les neuf autres pays, la déclaration est **facultative pour certaines catégories de contribuables** mais reste obligatoire pour d'autres.

149] On peut généralement distinguer deux types de déclarations :

- ◆ les déclarations obligatoires auxquelles certains salariés sont tenus (par exemple, ceux qui perçoivent des revenus autres que salariaux ou dont les revenus dépassent un certain montant) ;
- ◆ les déclarations facultatives qui existent dans tous les pays et visent à permettre au salarié de demander la prise en compte de déductions, abattements, réductions ou crédits d'impôt non pris en compte à la source.

150] Dans les faits, dans les pays pour lesquels la déclaration n'est pas obligatoire pour tous, le nombre de contribuables qui remplissent effectivement une déclaration est très variable.

151] Au Danemark, la déclaration n'est obligatoire que pour un nombre très limité de salariés et les autres reçoivent une déclaration pré-remplie ; seuls 17,5 % de ces contribuables ont complété la déclaration reçue en 2009 pour demander des modifications du montant d'impôt dû. Le Royaume-Uni compte également un nombre de déclarations faible : seuls 25 % des salariés ont déposé une déclaration en 2011. Ces régularisations limitées sont liées à la très faible personnalisation de l'impôt sur le revenu dans ces deux pays. La Nouvelle-Zélande, qui présente également une personnalisation limitée de l'impôt, a un taux de déclaration supérieur à 54,2 %. Ce taux est toutefois plus faible que dans tous les autres pays examinés dans lesquels la déclaration est facultative pour une partie des contribuables. Aux États-Unis, la part des salariés ayant déposé une déclaration est de 93,4 %, elle s'élève à 90 % en Espagne, elle est comprise entre 75 % et 80 % aux Pays-Bas et représente 74 % des contribuables en Allemagne.

152] **Le fait de devoir déposer une déclaration peut représenter une contrainte importante pour les contribuables. Des études menées aux Pays-Bas et en Espagne ont ainsi fait apparaître qu'un nombre significatif de contribuables ne déposaient pas de déclaration facultative, alors même qu'ils auraient pu avoir droit à un remboursement d'impôt.** Aux Pays-Bas cela a été le cas de 340 000 contribuables pour l'année 2010, soit 4,6 % des salariés. En 2006, en Espagne, près de 500 M€ versés en excédent n'ont pas été réclamés.

153] Les formalités peuvent être grandement simplifiées pour les contribuables par les déclarations pré-remplies qui sont assez largement répandues puisqu'elles existent dans

cinq pays sur douze (Royaume-Uni, Espagne, Australie, Belgique et Danemark) et sont en cours de généralisation aux Pays-Bas. Le salarié peut également être appuyé dans l'évaluation de son impôt par un récapitulatif annuel des retenues effectuées adressé par l'employeur. Dans le cadre de l'enquête, sept pays sur les douze examinés ont mentionné l'existence d'un tel récapitulatif (Royaume-Uni, Allemagne, Irlande, Australie, Belgique, Canada, États-Unis).

154] Les délais accordés aux contribuables pour déposer leur déclaration peuvent être assez variables. Ils s'étendent de un mois en Belgique à un an au Luxembourg. On peut considérer que le fait de disposer de davantage de temps est un facteur de confort pour les contribuables. Il en est de même pour le délai accordé pour le versement du complément éventuel d'impôt à payer, ce délai est généralement court et ne dépasse pas deux mois sur l'échantillon considéré lorsque le versement s'opère sur la base d'un avis d'imposition transmis par l'administration. Dans cinq pays (la Nouvelle-Zélande, l'Irlande, le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni sur option), il existe un **système d'auto-liquidation de l'impôt qui nécessite que le contribuable calcule lui-même le reliquat d'impôt dû et le verse en même temps que le dépôt de la déclaration**. Cette exigence peut être lourde pour les contribuables, surtout que ces pays, à l'exception du Royaume-Uni, n'adressent pas de déclaration pré-remplie aux contribuables. Les contribuables d'Irlande, du Canada et des États-Unis disposent tout de même du récapitulatif annuel adressé par l'employeur.

155] Les modalités de régularisation du solde sont particulièrement souples au Royaume-Uni et au Danemark. En effet, dans ces deux pays, les contribuables ont la possibilité de **reporter le solde de leur impôt sur les retenues à la source effectuées l'année suivante** pour des montants allant jusqu'à l'équivalent de 3 493 € au Royaume-Uni et de 2 453 € au Danemark. Le solde d'impôt est alors liquidé par l'administration. Les contribuables disposent également de diverses autres options et bénéficient, en tous les cas, d'un délai confortable pour le paiement du solde :

- ◆ au Royaume-Uni, les contribuables qui ne souhaiteraient pas reporter leur impôt sur l'année suivante, ou pour lesquels le reliquat dû serait trop important, ont jusqu'au 31 janvier N+2, soit 10 mois après la fin de l'année fiscale, pour liquider et payer leur impôt ;
- ◆ au Danemark, un paiement volontaire peut être effectué jusqu'au 1^{er} juillet. Si le solde n'a pas été payé avant cette date et n'est pas reporté, il peut être payé en trois versements au cours de l'automne.

156] La possibilité de report sur l'année suivante existe également en Irlande pour les modifications de crédits d'impôt ou de seuil de passage dans la tranche supérieure qui n'auraient pas été prises en compte au cours de l'année. Mais, quand un crédit d'impôt n'a pas été réclamé au cours de l'année, il ne peut pas être remboursé en fin d'année.

Tableau 17 : Modalités de régularisation en fin d'année pour les contribuables salariés

Pays	Déclaration obligatoire (ou systématique) Oui/Non	Part des contribuables déposant une déclaration	Déclarations pré-remplies (Oui/Non)	Date de dépôt des déclarations	Modalités de régularisation du solde	Existence d'un récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
Royaume-Uni	<p>Non pour les salariés et pensionnés</p> <p>Exceptions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les revenus autres que les salaires ; - les revenus des travailleurs indépendants ; - ceux des contribuables imposés au taux maximum ou présentant une situation fiscale complexe (contribuables ayant plusieurs sources de revenus) ainsi que les plus-values doivent être déclarés sur une déclaration annuelle de « <i>self-assessment</i> ». <p>Le solde d'IR, correspondant notamment à l'imposition des plus-values et des revenus fonciers, est acquitté en même temps que la déclaration de « <i>self-assessment</i> » déposée</p> 	<p>25 %</p> <p>En 2011, environ 39 M de contribuables (29 M de salariés et 10 M de retraités) sont gérés par le système PAYE et 10 M ont déposé une déclaration de « <i>self-assessment</i> », soit 1/4</p>	<p>Oui mais il ne s'agit pas vraiment d'une déclaration. Chaque année, en juillet, l'administration fiscale (HMRC) remet un formulaire P800 au salarié et détermine le solde à lui rembourser ou l'excédent d'impôt à collecter au cours de l'année fiscale suivante. Le salarié doit alors vérifier le calcul des retenues à la source effectuées et informer HMRC des éventuelles erreurs constatées. HMRC calculera alors un nouveau code fiscal qu'elle lui communiquera ainsi qu'à l'employeur. Il n'existe pas de déclaration de régularisation en tant que telle : chaque salarié s'assure de</p>	<p>7 ou 9 ou 10 mois après la fin de l'année fiscale (qui s'arrête le 6 avril)</p> <p>Les dates de dépôt des déclarations de « <i>self-assessment</i> » pour les revenus non soumis à la retenue à la source sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le 31 octobre de l'année N+1 pour les contribuables qui déposent une déclaration papier et souhaitent que le calcul de l'impôt dû le 31 janvier suivant soit effectué par l'administration. Le dépôt doit également se faire à cette date si le contribuable souhaite que le paiement du solde d'impôt s'effectue par retenue à la source dans le cadre du 	<p>Possibilité de reporter le paiement du solde par une augmentation des prélèvements à la source jusqu'à 3 000 £ (3 487 €). Le montant dû est pris en compte dans la détermination du code fiscal (sous réserve que les salaires ou les retraites perçues soient suffisants) visant à étaler l'excédent d'impôt à acquitter sur 12 mois à compter du mois d'avril suivant. Sinon le solde doit être versé au 31 janvier. Si la retenue à la source a été excessive, HMRC rembourse le trop-perçu et envoie un chèque dans les 14 jours de la date mentionnée sur le P800 qu'elle envoie en juillet</p>	<p>Oui</p> <p>Le P60, remis par l'employeur en juin N+1, que le contribuable doit comparer avec les données dont dispose l'administration fiscale</p>

Pays	Déclaration obligatoire (ou systématique) Oui/Non	Part des contribuables déposant une déclaration	Déclarations pré- remplies (Oui/Non)	Date de dépôt des déclarations	Modalités de régularisation du solde	Existence d'un récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
	l'année qui suit la clôture de l'année fiscale. Certains contribuables sélectionnés automatiquement par voie informatique, en raison par exemple d'évolutions inexplicables dans leur situation fiscale, sont également tenus de déposer une déclaration		l'exactitude du montant d'impôt retenu sur son salaire en comparant les informations figurant sur le formulaire P60 qui lui a été remis par son employeur en juin N+1 et celles qui sont mentionnées sur le formulaire P800 qui lui est envoyé par HMRC en juillet N+1	système PAYE, plutôt que par un paiement unique le 31 janvier ; - le 30 décembre pour les contribuables qui souscrivent leur déclaration en ligne et souhaitent que le solde d'impôt soit collecté via le système PAYE (solde inférieur à 3 000 £ soit 3 493 €) ; - le 31 janvier de l'année N+2 pour les contribuables qui souscrivent leur déclaration en ligne ou papier et calculent eux-mêmes l'impôt dû (cas le plus fréquent)		
Nouvelle-Zélande	Non, uniquement en cas de perception de revenus autres que salariaux non pris en compte dans la retenue à la source	54,2 % Année 2007/2008 : 3,046 M de contribuables salariaux parmi lesquels 1,625 M ont déposé une déclaration de régularisation	Non	3 mois et 1 semaine ou 1 an après la fin de l'année fiscale (qui s'achève le 31 mars) Si le contribuable doit remplir une déclaration, elle doit l'être pour le 7 juillet. Si le contribuable a un conseil (comptable ou	Auto-liquidation : le contribuable doit payer lui-même le montant du solde en même temps que le dépôt de la déclaration. Les paiements excessifs seront remboursés,	NC

Pays	Déclaration obligatoire (ou systématique) Oui/Non	Part des contribuables déposant une déclaration	Déclarations pré-remplies (Oui/Non)	Date de dépôt des déclarations	Modalités de régularisation du solde	Existence d'un récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
				avocat) par qui il passe pour faire sa déclaration, celle-ci doit être déposée avant le 31 mars de l'année suivante	généralement sous 6 semaines, à moins que les demandes ne nécessitent des examens approfondis. Un changement de code fiscal en cours d'année peut se traduire par un déficit d'impôt versé. Dans ce cas, la Nouvelle-Zélande applique une règle « <i>de minimis</i> », et considère que l'excédent n'a pas à être versé, à moins que le contribuable ne dépose une déclaration du fait de ses autres revenus	
Allemagne	Non Les personnes qui ne disposent que d'un revenu salarié (un seul employeur) et, depuis 2009, de revenus de capitaux mobiliers (faisant l'objet d'une retenue forfaitaire à la source de 25 % pratiquée directement par les banques) ne sont pas	74 % En 2004, sur 35,5 M de salariés concernés par la RAS, près de 10 millions ont déposé une demande de régularisation (« <i>Antragsveranlagung</i> ») alors qu'ils n'étaient pas soumis à obligation déclarative, soit 28 %, ajoutés aux 16,3 millions qui ont déposé une déclaration à	Non	5 mois ou 9 mois après la fin de l'année fiscale pour les déclarations obligatoires ou 4 ans Lorsque le contribuable est tenu à une obligation déclarative : la déclaration annuelle doit être déposée avant le 31 mai de	L'administration fiscale allemande n'est pas tenue par un délai légal de traitement des déclarations déposées. En général, ce délai est de 6 à 8 semaines mais peut dépasser les 3 mois. Le contribuable reçoit un avis d'imposition ou de restitution. Le	Oui L'employeur est tenu de transmettre au salarié un récapitulatif annuel indiquant les éléments retenus pour la liquidation de la RAS, ainsi que le montant de

Pays	Déclaration obligatoire (ou systématique) Oui/Non	Part des contribuables déposant une déclaration	Déclarations pré- remplies (Oui/Non)	Date de dépôt des déclarations	Modalités de régularisation du solde	Existence d'un récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
	tenues à une obligation déclarative	titre obligatoire (« <i>Pflichtveranlagung</i> »), soit 46 %		l'année suivant celle pour laquelle les revenus sont perçus. Mais les contribuables qui se font représenter par un conseil fiscal auprès de l'administration fiscale disposent d'un délai supplémentaire jusqu'au 30 septembre. Il est de droit. Sur demande justifiée le contribuable peut également obtenir une prolongation jusqu'au 28 février de l'année suivante. Lorsque le contribuable n'est pas tenu à une obligation déclarative et que le dépôt d'une déclaration a pour objectif le remboursement d'un trop perçu : le délai pour mettre en œuvre cette procédure de remboursement	contribuable a un mois pour s'acquitter du solde après réception de son avis d'imposition	retenue pratiqué

Pays	Déclaration obligatoire (ou systématique) Oui/Non	Part des contribuables déposant une déclaration	Déclarations pré-remplies (Oui/Non)	Date de dépôt des déclarations	Modalités de régularisation du solde	Existence d'un récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
				d'impôt est de 4 ans		
Irlande	Non, si un contribuable perçoit des revenus autres que salariaux, il peut déposer une déclaration simplifiée	NC	Non	10 mois après la fin de l'année fiscale Le contribuable doit déposer sa déclaration de revenus au titre de l'année n au plus tard le 31 octobre de l'année n+1	Paiement du solde en même temps que l'auto-liquidation par le contribuable. L'administration fiscale signale que la régularisation du trop versé est effectuée « dans des délais appropriés » (<i>relevant time limits</i>). Les modifications relatives aux crédits d'impôt et/ou au « <i>Standard Rat Cut Off Point</i> » qui n'auraient pas été prises en compte sur une période de rémunération peuvent être reportées sur la période qui suit l'année fiscale concernée. En revanche, les crédits d'impôt non utilisés au 31 décembre ne sont pas remboursables	Oui L'employeur est tenu de communiquer au salarié un certificat récapitulatif des montants de salaire versés et les sommes prélevées au titre de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales relatifs à l'année écoulée
Pays-Bas	Non Obligatoire dès lors que le contribuable a perçu	Environ 9,9 M de déclarations (données 2007)	Oui existe depuis 2009 et a concerné 2,9 M de contribuables	3 mois après la fin de l'année fiscale Les contribuables qui	L'administration établit l'imposition avant le 1 ^{er} juillet, et le	NC

Pays	Déclaration obligatoire (ou systématique) Oui/Non	Part des contribuables déposant une déclaration	Déclarations pré-remplies (Oui/Non)	Date de dépôt des déclarations	Modalités de régularisation du solde	Existence d'un récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
	des revenus autres que salariaux Nécessaire pour bénéficier des déductions personnalisées non prises en compte à la source (principalement la réduction d'impôt sur les intérêts d'emprunt conclu pour l'acquisition de la résidence principale et les déductions pour charges de famille)	soit entre 75 % et 80 % des contribuables NB : Une part apparemment importante des contribuables (340 000 pour l'année 2008) ne dépose pas de déclarations alors qu'ils auraient droit à des remboursements d'impôt	seulement en 2010 (soit environ 29 % de ceux qui déposent une déclaration) Jusqu'à présent les déclarations pré-remplies portent sur les salaires, les pensions, et autres revenus de remplacement, l'évaluation des biens immobiliers, les dépenses d'étude déductibles. Depuis 2010, une expérimentation est menée avec les banques pour inclure les données détenues par ces établissements (intérêts, valeur des avoirs taxables box 3, dettes - notamment intérêts d'emprunt relatifs à la résidence principale)	ont un complément d'impôt sur le revenu à payer doivent déposer une déclaration avant le 1er avril n+1	contribuable a en principe 6 semaines pour payer	
Espagne	Non pas pour tous les contribuables. Si le salarié n'a qu'un seul employeur et un revenu inférieur à 22 000 €, il	19 M de déclarations en 2010 sur 21 M de contribuables salariés, soit 90 % En 2006, il est à noter que près de 500 millions d'euros	Oui Déclaration pré-remplie avec les revenus ayant été soumis à la RAS (dont	3 à 6 mois Campagne d'IR d'avril à juin n+1.	L'objectif de l'agence fiscale est de restituer le plus rapidement possible le trop perçu. Au 28 juillet 2011,	NC

Pays	Déclaration obligatoire (ou systématique) Oui/Non	Part des contribuables déposant une déclaration	Déclarations pré- remplies (Oui/Non)	Date de dépôt des déclarations	Modalités de régularisation du solde	Existence d'un récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
	<p>n'est pas tenu de faire une déclaration annuelle. Ce seuil est réduit à 11 200 € s'il a plusieurs employeurs.</p> <p>Les revenus globaux de capitaux mobiliers et les revenus du patrimoine n'ont pas à être déclarés, à condition qu'ils n'excèdent pas, en les additionnant 1 600 € par an. Les revenus immobiliers n'ont pas à être déclarés dans la limite de 1000 € par an</p>	versés en excédant n'ont pas été réclamés	les revenus de capitaux mobiliers), le montant de la RAS correspondante ainsi que certaines dépenses ouvrant droit à réduction d'impôt (intérêts des emprunts communiqués par les banques)		8 Mds € avaient été restitués à 12, 4 millions de contribuables sur un total de 13 M de déclarations créditrices NC pour le délai applicable au salarié	

Pays	Déclaration obligatoire (ou systématique) Oui/Non	Part des contribuables déposant une déclaration	Déclarations pré-remplies (Oui/Non)	Date de dépôt des déclarations	Modalités de régularisation du solde	Existence d'un récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
Australie	Oui. Si l'individu a gagné moins que le revenu imposable, il doit également soumettre une déclaration pour l'indiquer (le « <i>Non-lodgment advice</i> »)	100 % 12,3 M de déclarations en 2008-2009 = tous les contribuables imposables	Oui La déclaration (<i>Tax Return</i>) porte sur tous les types de revenus. Elle est disponible sur papier (<i>Tax Pack</i>) ou sous forme électronique permettant le pré-renseignement (depuis l'année fiscale 2007-08)	4 mois après la fin de l'année fiscale Le 31 octobre, ou plus tard en passant par un comptable (plusieurs cas de figure existent quant à la date limite), à condition d'avoir engagé ses services avant le 31 octobre	L'administration se donne environ 2 semaines pour étudier la déclaration et effectuer la restitution (ou aviser le contribuable de la nécessité de payer un complément d'impôt) dans le cas d'une déclaration électronique, ou 6 semaines si elle a été envoyée par la poste. Pour le contribuable, la date à laquelle le paiement est dû est indiquée sur l'avis remis par l'administration. Le délai est généralement de 25 jours	Oui Tous les payeurs (employeurs, caisses de retraite, banques) doivent compléter pour chaque salarié un relevé annuel du montant payé et du montant retenu sur la totalité de l'année

Pays	Déclaration obligatoire (ou systématique) Oui/Non	Part des contribuables déposant une déclaration	Déclarations pré-remplies (Oui/Non)	Date de dépôt des déclarations	Modalités de régularisation du solde	Existence d'un récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
Belgique	Oui Le dépôt d'une déclaration d'IPP en N+1 reste obligatoire	100 %	Oui Les déclarations sont pré-remplies partiellement sur base des informations transmises électroniquement par les employeurs et certains organismes extérieurs (banques, compagnies d'assurances,...) La déclaration reprend l'ensemble des revenus immobiliers, mobiliers professionnels et divers imposables, ainsi que les montants des dépenses déductibles et des dépenses donnant droit à des réductions d'impôt	1 mois pour renvoyer la déclaration Les déclarations sont en général envoyées par courrier postal dans le courant du mois de mai de l'année N+1. Le contribuable doit compléter la déclaration et la renvoyer pour le 30 juin de l'année N+1 Le délai ne peut en aucun cas être inférieur à 1 mois calendrier entre la date d'envoi de la déclaration et la date limite de retour de celle-ci par le contribuable	Lorsque la déclaration est régulière (répondant aux conditions de forme et de délais), l'impôt doit en principe être enrôlé au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle dont le millésime désigne l'exercice d'imposition. Ainsi, si la déclaration concernant l'année N (exercice d'imposition N + 1) a été régulièrement introduite pour le 30 juin de l'année N + 1 au plus tard, l'impôt doit être enrôlé pour le 30 juin de l'année N + 2 au plus tard. Cet enrôlement peut alors donner lieu à une restitution d'impôt au contribuable ou à un complément qu'il doit payer par rapport au précompte professionnel versé au trésor. L'impôt est alors généralement	Oui En début d'année suivant celle de la RAS (avant le 31 mars N+1), l'employeur délivre à chaque salarié une fiche individuelle récapitulant les rémunérations versées et les sommes retenues pendant l'année écoulée

Pays	Déclaration obligatoire (ou systématique) Oui/Non	Part des contribuables déposant une déclaration	Déclarations pré- remplies (Oui/Non)	Date de dépôt des déclarations	Modalités de régularisation du solde	Existence d'un récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
					exigible dans les 2 mois et le remboursement éventuel intervient sous le même délai. En cas d'absence de déclaration, de remise tardive de celle-ci, ou lorsque des revenus imposables n'ont pas été déclarés, l'impôt peut toutefois être établi pendant 3 ans à partir du 1 ^{er} janvier de l'année qui désigne l'exercice d'imposition pour lequel l'impôt est dû	
Canada	Oui	100 % 20,2 M de déclarations au 1 ^{er} mai 2011	Non	4 mois après la fin de l'année fiscale La déclaration T1 doit être adressée au plus tard le 30 avril	Auto-liquidation par le contribuable Paiement du solde en même temps que le dépôt de la déclaration Délai de reversement : Pour les déclarations déposées avant le 15 avril : 4 semaines pour les déclarations papier et 2 semaines pour les déclarations électroniques Pour les déclarations	Oui

Pays	Déclaration obligatoire (ou systématique) Oui/Non	Part des contribuables déposant une déclaration	Déclarations pré-remplies (Oui/Non)	Date de dépôt des déclarations	Modalités de régularisation du solde	Existence d'un récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
					déposées après le 15 avril : 6 semaines pour les versions papier, 2 semaines pour les versions électroniques	
Danemark	Non Le contribuable reçoit toujours une déclaration pré-renseignée mais peut n'avoir rien d'autre à faire. En revanche, les travailleurs indépendants et certains salariés sujets à des revenus et déductions complexes ne reçoivent pas de déclaration pré-remplie et sont tenus de faire une déclaration	17,5 % Environ 700 000 des 4 millions de contribuables qui reçoivent une déclaration pré-renseignée remplissent une déclaration en 2009	Oui Les déclarations pré-remplies incluent tous les types de revenus (sur la base des informations transmises par les employeurs, banques et autres organismes) Celles-ci mentionnent le montant exact des revenus qu'ils ont perçus au cours de l'année, le montant final de l'impôt dû, et après rapprochement avec les sommes retenues à la source l'année précédente, le montant de la régularisation à effectuer	4 mois après la fin de l'année fiscale, 1 mois après avoir reçu la déclaration pré-remplie Si aucune contestation n'apparaît, le contribuable n'a rien à faire, si ce n'est payer le montant à régler si l'impôt final excède la retenue à la source. Si le contribuable est en désaccord avec la déclaration pré-renseignée ou a des informations supplémentaires sur le revenu ou les déductions, il peut remplir une déclaration. Ces déclarations doivent être transmises pour le 1 ^{er} mai, les	Un paiement volontaire peut être effectué jusqu'au 1 ^{er} juillet. Si le solde n'est pas payé avant cette date, il peut être soit inclus dans les retenues d'impôt l'année suivante (pour les montants allant jusqu'à 18 300 DKK, soit 2 453 €) ou payé en trois versements au cours de l'automne (pour les montants dépassant 18 300 DKK). Le remboursement d'un trop versé est effectué du 1 ^{er} mars au 1 ^{er} octobre	NC

Pays	Déclaration obligatoire (ou systématique) Oui/Non	Part des contribuables déposant une déclaration	Déclarations pré- remplies (Oui/Non)	Date de dépôt des déclarations	Modalités de régularisation du solde	Existence d'un récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
				contribuables peuvent y avoir accès en ligne à compter du mois de mars et les déclarations sont transmises en version papier entre fin-mars et mi-avril		
États-Unis	Non Un contribuable est dispensé de déposer une déclaration d'impôt lorsque son revenu brut annuel est inférieur à un certain seuil. Ce seuil est pour la déclaration des revenus 2010 de 9 350 dollars (7 026 €) pour un célibataire et de 18 700 dollars (14 052 €) pour un couple marié faisant une déclaration commune. Toutefois, le contribuable doit, nonobstant le montant de son revenu, déposer une déclaration dans certaines situations. Il en est ainsi notamment dans le cas suivants : - pour obtenir un remboursement du	93,4 % 130,7 M de déclaration reçues au 30 avril 2011, pour 140 M de salariés	Non	3 mois et demi Le contribuable doit déposer sa déclaration et payer le solde éventuel de l'impôt dû avant le 15 avril de l'année qui suit celle au titre de laquelle les revenus ont été gagnés	Auto-liquidation Le paiement doit se faire au même moment que la déclaration. Le contribuable doit effectuer les règlements complémentaires avec le dépôt de sa déclaration en avril, sans intérêts. Au-delà, il doit payer des intérêts (intérêts des bons du Trésor + 3 points). Le remboursement du trop versé par l'administration fiscale doit être effectué dans un délai de 45 jours au-delà desquels des intérêts créditeurs sont dus aux salariés.	Oui Tous les ans, chaque employeur est tenu d'adresser à chacun de ses salariés avant le 31 janvier une copie de l'imprimé W2 qui informe le salarié des sommes prélevées par l'employeur au cours de l'année fiscale précédente

Pays	Déclaration obligatoire (ou systématique) Oui/Non	Part des contribuables déposant une déclaration	Déclarations pré- remplies (Oui/Non)	Date de dépôt des déclarations	Modalités de régularisation du solde	Existence d'un récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
	montant excédentaire d'impôt prélevé à la source ou bénéficiaire de certains crédits d'impôts remboursables comme l'équivalent américain de la prime pour l'emploi par exemple ; - lorsque le contribuable a gagné un revenu net d'au mois 400 dollars (301 €) au titre d'un emploi non salarié ; - pour payer des taxes spéciales comme l'impôt minimum (« <i>Alternative Minimum Tax</i> ») ou des cotisations sociales sur des pourboires non reportés à son employeur				En pratique, ce remboursement est effectué après le dépôt de la déclaration dans un délai de trois semaines lorsque le contribuable a déposé sur support papier ou dans les 72 heures lorsqu'il a déposé électroniquement	
Luxembourg	Non Le dépôt d'une déclaration n'est pas obligatoire, sauf dans les cas suivants : -les revenus dépassent 100 000 € ou -le revenu imposable comprend des revenus nets non passibles de retenue de plus de 600 €, ou	Pour les décomptes (hors cas de déclaration obligatoire), 8,3 % 29 187 en 2009 pour 350 000 salariés	Non	3 mois et 1 an maximum La déclaration annuelle doit être déposée avant le 31 mars n+1 mais au plus tard jusqu'au 31/12 de l'année n+1	Il existe deux systèmes de régularisation : -par la voie de la déclaration annuelle pour les contribuables qui y sont astreints ; -par la voie d'une demande de décompte annuel pour les autres contribuables. Un formulaire est adressé	NC

Pays	Déclaration obligatoire (ou systématique) Oui/Non	Part des contribuables déposant une déclaration	Déclarations pré- remplies (Oui/Non)	Date de dépôt des déclarations	Modalités de régularisation du solde	Existence d'un récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
	<p>-des revenus de capitaux mobiliers pour plus de 1 500 € ou</p> <p>-quand l'un des conjoints est non-résident, ou</p> <p>-des revenus de tantièmes supérieurs à 1 500 € (indemnités pour rémunérer l'activité des administrateurs, des commissaires et des personnes exerçant des fonctions analogues auprès des sociétés), ou</p> <p>-le revenu est imposable dans le chef de partenaires ayant opté conjointement pour une imposition collective</p>				<p>à l'employeur avec les éléments justifiant une régularisation, ce dernier procède au décompte annuel compte tenu de ces éléments et transmet à l'administration fiscale pour valider et suite à donner.*</p> <p>*à noter que l'administration peut d'elle-même, en fonction des renseignements dont elle est amenée à disposer, procéder à une régularisation d'office</p> <p>L'administration prend 1 an à 1 an et demi pour établir le décompte (le délai de prescription est de 5 ans)</p> <p>Le contribuable a un mois pour régulariser à partir de la date du bulletin</p>	

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

2.1.2.2. Finalement, la recherche d'une simplicité des opérations pour le contribuable implique de limiter la personnalisation de l'impôt et/ou la charge liée aux régularisations ex post en favorisant la synchronisation des prélèvements

157] **En termes de transmission d'informations, la première source de simplicité est évidemment le caractère limité des informations à transmettre.** Il existe donc un arbitrage entre simplicité et personnalisation. Les pays dans lesquels les informations à transmettre sont peu nombreuses nécessitent moins de formalités pour les contribuables. La limitation des dépenses fiscales s'inscrit dans cette logique de simplicité. Les pays peuvent également développer des outils visant à faciliter pour les contribuables l'actualisation des informations les concernant. L'Irlande a par exemple mis en place un système permettant aux contribuables de modifier directement en ligne leur éligibilité à différents crédits d'impôt. En cas de changement d'employeur, la transmission des informations à l'employeur suivant peut reposer soit sur le contribuable, soit sur l'employeur. Ainsi, au Danemark et en Nouvelle-Zélande, le contribuable n'a pas de formalité particulière à effectuer pour que le nouvel employeur puisse reprendre la retenue à la source.

158] Si l'on conjugue ces différents facteurs, quatre pays apparaissent présenter plus de facteurs de simplicité que de complexité pour le contribuable, au stade de la transmission d'informations : il s'agit du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande, des Pays-Bas et du Danemark. On constate donc nettement **l'intérêt d'une personnalisation limitée en termes de simplicité pour le contribuable.**

159] Au stade de la régularisation, le poids des obligations déclaratives tient une place importante en termes de simplicité pour les contribuables en fonction de la part de salariés qui sont tenus d'effectuer une déclaration en fin d'année, soit parce qu'ils y sont contraints par la réglementation (en cas de perception de revenus autres que salariaux ou au-delà d'un certain seuil de revenus par exemple), soit parce que le montant d'impôt versé excède l'impôt effectivement dû. **On constate ici le lien avec l'objectif de synchronisation entre l'impôt versé en cours d'année et l'impôt dû in fine. Plus la synchronisation est forte et moins le contribuable a à accomplir de démarches.** La synchronisation est également liée au degré de personnalisation et au stade de prise en compte des facteurs personnels. En effet, lorsque ces éléments ne sont pas pris en compte à la source, la régularisation est souvent inévitable. Au-delà de ces arbitrages, certains éléments peuvent jouer sur la simplicité pour le contribuable. Il s'agit par exemple de la possibilité de souscrire une déclaration pré-remplie, de reporter le paiement du solde d'impôt sur les retenues de l'année suivante ou des délais qui peuvent lui être laissés pour remplir sa déclaration ou régler le solde. L'existence d'un récapitulatif annuel des salaires et des retenues effectuées délivré par l'employeur, ainsi que la rapidité de remboursement des versements excédentaires, sont également des facteurs de confort pour le contribuable. En cas de changement d'employeur, le fait que les informations concernant sa retenue soient transmises par l'employeur précédent limite les démarches à accomplir par le contribuable. De ce point de vue, le système envisagé par l'Allemagne d'un serveur informatique contenant les données propres au salarié et accessible à chaque employeur successivement paraît digne d'intérêt. À l'inverse, des délais contraints ou le fait de devoir lui-même liquider son impôt, notamment en l'absence de déclaration pré-remplie, sont des facteurs de complexité pour le contribuable.

160] Lorsque l'on conjugue ces différents éléments, quatre pays présentent un environnement apparemment plus simple pour le contribuable au stade de la régularisation : le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Australie et le Danemark. Cinq pays sont dans une situation médiane (l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, la Belgique, le Luxembourg et les

États-Unis), les autres penchant davantage du côté de la complexité pour le contribuable. Cette appréciation dépend toutefois des informations qui ont été fournies par les différents pays et peuvent parfois être lacunaires.

161] Enfin, lorsqu'on fait le total des facteurs de simplicité et de complexité en termes de transmission d'informations et de régularisation, trois familles de pays se dégagent :

- ◆ dans quatre pays : le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande, le Danemark et l'Espagne, les facteurs de simplicité apparaissent prépondérants ; il s'agit sans surprise des pays les moins personnalisés, l'Espagne ayant pour sa part mis en place des facteurs de simplicité pour le contribuable comme la déclaration pré-remplie ou un remboursement rapide des trop versés ;
- ◆ les Pays-Bas apparaissent dans une position médiane, reflétant la personnalisation limitée de leur impôt sur le revenu ;
- ◆ enfin, sept pays présentent des systèmes qui apparaissent plutôt complexes pour le contribuable : l'Allemagne, l'Irlande, l'Australie, la Belgique, le Luxembourg, les États-Unis et le Canada. Ces pays présentent tous un degré de personnalisation élevé de l'impôt sur le revenu.

Tableau 18 : Récapitulatif des facteurs de simplicité et de complexité pour les contribuables

Pays	Facteurs de simplicité		Facteurs de complexité	
	Au niveau de la transmission d'informations	Au niveau de la régularisation	Au niveau de la transmission d'informations	Au niveau de la régularisation
Royaume-Uni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aucune information à transmettre sur la situation conjugale ▪ Aucune information à transmettre sur les enfants à charge ▪ Très peu d'informations à fournir concernant les dépenses fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une partie des contribuables n'est pas soumise à l'obligation déclarative ▪ Absence de déclaration pour la majorité des contribuables ▪ Existence d'une déclaration pré-remplie ▪ Délai de plus de 6 mois pour régler le solde d'impôt ▪ Possibilité de reporter le solde sur les retenues à la source de l'année suivante ▪ Transmission d'un récapitulatif des salaires versés et des retenues effectuées par l'employeur ▪ Remboursement rapide des excédents versés (3 mois et demi après la fin de l'année fiscale) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transmission à l'employeur du montant des salaires antérieurement versés et des retenues pratiquées par le précédent employeur ▪ Transmission éventuelle des autres sources de revenus 	-
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Peu d'informations à fournir concernant les dépenses fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une partie des contribuables n'est pas soumise à l'obligation déclarative ▪ Le délai de déclaration de 5 ou 9 mois peut être prolongé jusqu'à 14 mois ▪ Existence d'un récapitulatif annuel transmis par 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informations à fournir concernant la situation conjugale ▪ Informations à fournir concernant les enfants à charge ▪ Transfert de la carte de retenue au nouvel employeur en cas de changement d'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La majorité des contribuables déposent effectivement une déclaration ▪ Il n'existe pas de déclaration pré-remplie ▪ Le délai de remboursement d'un excédent d'impôt peut

Pays	Facteurs de simplicité		Facteurs de complexité	
	Au niveau de la transmission d'informations	Au niveau de la régularisation	Au niveau de la transmission d'informations	Au niveau de la régularisation
		l'employeur		<p>s'étendre jusqu'à 4 ans</p> <ul style="list-style-type: none"> Le contribuable ne dispose que d'un mois après réception de l'avis d'imposition pour s'acquitter du solde d'impôt dû
Irlande	<ul style="list-style-type: none"> Possibilité de modifier directement en ligne ses déductions ou crédits d'impôts 	<ul style="list-style-type: none"> Une partie des contribuables n'est pas soumise à l'obligation déclarative Le contribuable dispose d'un délai de 10 mois après la fin de l'année fiscale pour déposer sa déclaration Existence d'un récapitulatif annuel Possibilité de reporter sur l'année suivante les conséquences de modifications non prises en compte dans les crédits d'impôt ou le seuil de passage à la tranche supérieure 	<ul style="list-style-type: none"> Informations à fournir concernant la situation conjugale Informations à fournir concernant les enfants à charge Beaucoup d'informations à fournir concernant les dépenses fiscales En cas de changement d'employeur, transmission au nouvel employeur ou à l'administration fiscale d'un certificat mentionnant les rémunérations et retenues effectuées depuis le début de l'année fiscale les crédits d'impôt non utilisés au 31 décembre ne sont pas remboursables 	<ul style="list-style-type: none"> Il n'existe pas de déclaration pré-remplie Auto-liquidation du solde d'impôt dû par le contribuable L'administration ne s'engage pas sur les délais de reversement des excédents perçus
Nouvelle-Zélande	<ul style="list-style-type: none"> Aucune information à transmettre sur la situation conjugale Aucune information à transmettre sur la situation familiale Peu d'informations à fournir 	<ul style="list-style-type: none"> Une partie des contribuables n'est pas soumise à l'obligation déclarative Selon la règle « <i>de minimis</i> », le contribuable n'a pas à verser le solde d'impôt éventuellement dû s'il ne dépose pas de 	<ul style="list-style-type: none"> Autres informations à transmettre à l'administration fiscale concernant l'emploi principal, les revenus d'autres sources, l'existence d'un prêt étudiant ou d'un crédit d'impôt lié aux revenus 	<ul style="list-style-type: none"> La majorité des contribuables dépose une déclaration Il n'existe pas de déclaration pré-remplie Sauf exception, le délai de dépôt de la déclaration est

Pays	Facteurs de simplicité		Facteurs de complexité	
	Au niveau de la transmission d'informations	Au niveau de la régularisation	Au niveau de la transmission d'informations	Au niveau de la régularisation
	<p>concernant les dépenses fiscales</p> <ul style="list-style-type: none"> Les changements d'employeur sont notifiés au Trésor Public grâce au rapport mensuel de l'employeur 	<p>déclaration</p> <ul style="list-style-type: none"> Remboursement rapide des éventuels excédents, 4 mois et demi après la fin de l'année fiscale 		<p>de moins de 6 mois</p> <ul style="list-style-type: none"> Le contribuable doit auto-liquider son impôt
Pays-Bas	<ul style="list-style-type: none"> Aucune information à transmettre sur la situation conjugale Peu d'informations à fournir concernant les dépenses fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> Une partie des contribuables n'est pas soumise à l'obligation déclarative La déclaration pré-remplie est en cours de généralisation 	<ul style="list-style-type: none"> Informations à transmettre sur la situation familiale 	<ul style="list-style-type: none"> La majorité des contribuables déposent une déclaration Le délai de dépôt de la déclaration est court (3 mois après la fin de l'année fiscale) Le contribuable dispose d'un délai court pour régler le solde (6 semaines)
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> Peu d'informations à transmettre concernant les dépenses fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> Une partie des contribuables n'est pas soumise à l'obligation déclarative Il existe une déclaration pré-remplie Le délai de dépôt de la déclaration s'étend jusqu'à 6 mois L'objectif de l'agence fiscale est de restituer le plus rapidement possible le trop perçu 	<ul style="list-style-type: none"> Informations à transmettre concernant la situation conjugale Informations à transmettre sur la situation familiale 	<ul style="list-style-type: none"> La grande majorité des contribuables dépose une déclaration
Australie	-	<ul style="list-style-type: none"> Il existe une déclaration pré-remplie L'administration se donne deux 	<ul style="list-style-type: none"> Informations à transmettre concernant la situation conjugale Informations à transmettre 	<ul style="list-style-type: none"> La déclaration reste obligatoire pour l'ensemble des contribuables

Pays	Facteurs de simplicité		Facteurs de complexité	
	Au niveau de la transmission d'informations	Au niveau de la régularisation	Au niveau de la transmission d'informations	Au niveau de la régularisation
		<ul style="list-style-type: none"> à six semaines pour étudier la déclaration et effectuer la restitution du trop versé Existence d'un récapitulatif annuel 	<ul style="list-style-type: none"> concernant la situation familiale Beaucoup d'informations à fournir sur les dépenses fiscales Le salarié doit remplir une nouvelle déclaration (<i>Tax file number declaration</i>) à chaque changement d'employeur 	<ul style="list-style-type: none"> Sauf exception, le dépôt de la déclaration doit s'effectuer dans les 4 mois suivant la fin de l'année fiscale
Belgique	-	<ul style="list-style-type: none"> Il existe une déclaration pré-remplie Le paiement du solde peut n'intervenir que 1 an et 8 mois après la fin de l'année d'imposition Existence d'un récapitulatif annuel 	<ul style="list-style-type: none"> Informations à transmettre sur la situation conjugale Informations à transmettre sur la situation familiale Beaucoup d'informations à transmettre concernant les dépenses fiscales Le contribuable doit transmettre les informations le concernant à chaque changement d'employeur 	<ul style="list-style-type: none"> La déclaration reste obligatoire pour l'ensemble des contribuables Le contribuable ne dispose que d'un mois pour retourner sa déclaration La restitution par l'administration du trop versé peut intervenir 1 an et 8 mois après la fin de l'année d'imposition
Luxembourg	<ul style="list-style-type: none"> Peu d'informations à fournir sur les dépenses fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> Une partie des contribuables n'est pas soumise à l'obligation déclarative Le délai de dépôt de la déclaration peut aller jusqu'à 1 an 	<ul style="list-style-type: none"> Informations à transmettre sur la situation conjugale Informations à transmettre sur la situation familiale Transmission de la fiche de retenue au nouvel employeur en cas de changement 	<ul style="list-style-type: none"> Il n'existe pas de déclaration pré-remplie L'administration prend un an à un an et demi pour établir le décompte mais le contribuable n'a qu'un mois pour régler le solde ensuite
Danemark	<ul style="list-style-type: none"> Aucune information à transmettre sur la situation familiale Aucune information à transmettre sur la situation 	<ul style="list-style-type: none"> Une partie des contribuables n'est pas soumise à l'obligation déclarative Le contribuable a la possibilité de régler le solde dans les 6 	<ul style="list-style-type: none"> Il existe une déclaration pré-remplie 	<ul style="list-style-type: none"> Le contribuable n'a que quatre mois pour transmettre une déclaration éventuelle

Pays	Facteurs de simplicité		Facteurs de complexité	
	Au niveau de la transmission d'informations	Au niveau de la régularisation	Au niveau de la transmission d'informations	Au niveau de la régularisation
	conjugale <ul style="list-style-type: none"> Peu d'informations à transmettre concernant les dépenses fiscales Si un salarié quitte son poste, l'employeur informe l'administration fiscale lorsqu'il verse le dernier paiement et le nouvel employeur acquiert la carte fiscale auprès de l'administration fiscale 	mois suivant la fin de l'année fiscale <ul style="list-style-type: none"> Il a également la possibilité de reporter ce solde sur la retenue de l'année suivante Il peut sinon régler en trois fois à l'automne 		
États-Unis	-	<ul style="list-style-type: none"> Une partie des contribuables n'est pas soumise à l'obligation déclarative Il n'existe pas de déclaration pré-remplie Existence d'un récapitulatif annuel transmis par l'employeur 	<ul style="list-style-type: none"> Informations à transmettre concernant la situation conjugale Information à transmettre concernant la situation familiale Beaucoup d'informations à transmettre concernant les dépenses fiscales Souscription d'un nouveau formulaire d'informations à chaque nouvel emploi la modification des informations personnelles est obligatoire quand elle se traduit par une augmentation du montant prélevé à la source et doit intervenir dans les dix jours suivant l'événement à l'origine des changements 	<ul style="list-style-type: none"> La grande majorité des contribuables effectue une déclaration Le contribuable n'a que trois mois et demi pour déposer sa déclaration Le contribuable doit auto-liquider son impôt et le payer au moment du dépôt de la déclaration
Canada	-	<ul style="list-style-type: none"> Il existe un récapitulatif annuel transmis par l'employeur 	<ul style="list-style-type: none"> Informations à transmettre concernant la situation conjugale 	<ul style="list-style-type: none"> Tous les contribuables sont soumis à l'obligation

Pays	Facteurs de simplicité		Facteurs de complexité	
	Au niveau de la transmission d'informations	Au niveau de la régularisation	Au niveau de la transmission d'informations	Au niveau de la régularisation
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Information à transmettre concernant la situation familiale ▪ Beaucoup d'informations à transmettre concernant les dépenses fiscales ▪ Transmission d'un nouveau formulaire en cas de changement d'employeur ▪ un salarié doit remplir un formulaire dans un délai de sept jours à la suite de tout changement de situation susceptible de toucher ses crédits d'impôt 	<p>déclarative</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Il n'existe pas de déclaration pré-remplie ▪ La déclaration doit être transmise 4 mois après la fin de l'année fiscale ▪ Le contribuable doit auto-liquider son impôt et le payer en même temps que le dépôt de la déclaration

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

2.1.2.2.1. Les charges qui pèsent sur l'employeur au stade du calcul de la retenue varient essentiellement en fonction du niveau de personnalisation pris en compte à la source et du mode de liquidation de la retenue

162] **Le degré de personnalisation de l'impôt joue sur le volume d'informations à prendre en compte par l'employeur. Toutefois, l'ampleur de sa tâche peut être limitée si ces éléments de personnalisation sont pris en compte uniquement au stade de la régularisation, comme c'est le cas pour les Pays-Bas.** D'autres facteurs peuvent induire des simplifications, notamment lorsque l'administration fiscale intervient dans la prise en compte des informations personnelles. Elle peut alors les agréger sous la forme d'un code (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande) intégrant tout ou partie des informations personnelles du salarié ou les synthétiser, par exemple en un montant d'abattement au Danemark, ou un montant de crédits d'impôt en Irlande, l'employeur n'ayant alors pas à connaître le détail des éléments de personnalisation demandés par le contribuable. C'est le cas également aux États-Unis dans la mesure où seul un nombre et un montant global de déductions sont communiqués à l'employeur.

163] **L'examen des douze pays de l'échantillon n'a pas fait apparaître de modalités de liquidation de l'impôt présentant une réelle complexité.** Dans huit pays sur douze, le degré de complexité de la liquidation apparaît moyen, au sens où l'employeur doit tenir compte d'éléments relatifs à la situation personnelle du salarié mais les outils fournis par l'administration fiscale permettent généralement d'établir le montant de la retenue en un nombre d'étapes limité. Quatre pays (le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas et l'Irlande) présentent des modalités de liquidation apparaissant simples pour l'employeur. Pour le Royaume-Uni et le Danemark, cette simplicité est liée au faible volume d'informations personnelles à prendre en compte. Pour les Pays-Bas, la simplicité pour l'employeur vient du fait que les éléments de personnalisation sont intégrés en totalité au stade de la régularisation. En Irlande, c'est l'implication de l'administration fiscale qui permet de synthétiser grandement l'information à prendre en compte par l'employeur, alors même que l'impôt présente un degré de personnalisation élevée intégrée dès le stade de la retenue à la source.

164] En outre, l'employeur peut être impliqué ou non dans la transmission d'informations au nouvel employeur en cas de départ du salarié ; parmi les pays de l'échantillon, cette transmission ne relève de sa responsabilité que dans le cas de l'Irlande.

165] Enfin, lors des modifications intervenant dans la situation personnelle du contribuable, **il peut être demandé à l'employeur d'ajuster le montant de la retenue de manière à conserver la possibilité d'une adéquation en fin d'année entre le montant versé au cours de l'année et le montant finalement dû.** Quatre pays ont indiqué qu'un tel ajustement était demandé à l'employeur : le Royaume-Uni, le Danemark, l'Irlande et l'Espagne.

166] En tenant compte de ces différents éléments, on peut regrouper les pays en trois catégories selon le niveau de complexité lié pour l'employeur au calcul de l'impôt :

- ◆ le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, le Danemark, les États-Unis et l'Irlande imposent globalement des charges limitées à l'employeur pour le calcul de la retenue ;
- ◆ en Allemagne, en Belgique, au Luxembourg et en Espagne, le degré de complexité pour l'employeur est moyen ;
- ◆ il apparaît plus élevé au Canada et en Australie.

167] On constate donc que, dans la moitié des pays, le système de liquidation de l'impôt a été pensé pour imposer des charges minimales aux employeurs, une partie de ces charges pouvant être reportée sur l'administration fiscale (c'est le cas de l'Irlande). Dans les autres pays, l'employeur a davantage d'éléments à prendre compte dans le calcul de l'impôt, sans que cette charge n'apparaisse démesurée, compte tenu des divers éléments de simplification mis en place par les administrations.

Tableau 19 : Informations à prendre en compte par l'employeur pour le calcul de l'impôt

Pays	Informations sur la situation conjugale (Oui/Non)	Informations sur la situation familiale (Oui/Non)	Informations sur les dépenses fiscales nombreuses (Oui/Non)	Informations à transmettre par l'employeur en cas de changement d'employeur (Oui/Non)	Nécessité de recalculer le total de l'impôt à chaque modification de la situation du contribuable (Oui/Non)	Modalités de liquidation (Simples/Moyennes/Complexes)
Royaume-Uni	Non	Non	Non	Non	Oui, l'ajustement est effectué en réduisant le montant de l'abattement pratiqué et, si cette réduction reste insuffisante pour prélever un montant d'impôt assez élevé, en modifiant le taux d'imposition	<p>Simples</p> <p>L'administration fiscale transmet à l'employeur le « code fiscal », élaboré sur la base des informations transmises par le salarié (y compris éventuellement les autres sources de revenu), qui lui permet de calculer les retenues. Les éléments de personnalisation font varier le montant de l'abattement à appliquer mais n'ont pas d'incidence sur le taux. En cas de changements, l'administration fiscale les prend en compte et transmet simplement à l'employeur un nouveau code. L'employeur doit s'assurer que les retenues effectuées sont d'un montant suffisant pour permettre de recouvrer l'impôt dû</p>
Allemagne	Oui	Oui	Non	Non	Non	<p>Moyennes</p> <p>Les tables transmises par l'administration fiscale tiennent compte de la classe d'imposition, ainsi que des abattements et déductions auxquels le salarié peut prétendre. L'employeur n'a donc pas de calcul à effectuer, il lui suffit de reporter le montant établi par la table de référence, sur la base des informations contenues dans la carte de retenue du salarié. Des calculateurs électroniques attribuent automatiquement le montant correspondant. Il doit également liquider l'impôt d'église</p>

Pays	Informations sur la situation conjugale (Oui/Non)	Informations sur la situation familiale (Oui/Non)	Informations sur les dépenses fiscales nombreuses (Oui/Non)	Informations à transmettre par l'employeur en cas de changement d'employeur (Oui/Non)	Nécessité de recalculer le total de l'impôt à chaque modification de la situation du contribuable (Oui/Non)	Modalités de liquidation (Simples/Moyennes/Complexes)
Danemark	Non	Non	Non	Non	Oui	Simples La carte fiscale du salarié est établie par l'administration fiscale sur la base des informations communiquées par le contribuable. Elle indique simplement le montant des abattements à soustraire du revenu et le taux de retenue à appliquer sur le solde. Il s'agit d'un taux moyen que l'employeur a simplement à faire varier en fonction du revenu qu'il verse
Pays-Bas	Non	Non	Non	NC	Non	Simples L'employeur doit seulement appliquer les abattements de base sur le revenu du salarié. Il applique ensuite simplement le barème
Espagne	Non	Oui	Non	Non	Oui, en cas de changement de situation, le dispositif prévoit un ajustement continu des retenues à la cotisation théorique d'impôt par l'intermédiaire d'un système de « régularisation » chaque fois que le montant de la rémunération varie par rapport à celui qui était prévu à l'origine (de l'exercice ou de la relation de travail) ou si d'autres circonstances influant sur la base d'imposition évoluent. Le payeur doit effectuer ces	Moyennes L'employeur doit retenir les éventuelles pensions alimentaires dues par le contribuable. L'employeur doit prendre en compte les informations (familiales en particulier) ayant une incidence sur la quotité exonérée de retenue et appliquer à l'assiette ainsi déterminée un barème progressif identique à celui de l'impôt sur le revenu

Pays	Informations sur la situation conjugale (Oui/Non)	Informations sur la situation familiale (Oui/Non)	Informations sur les dépenses fiscales nombreuses (Oui/Non)	Informations à transmettre par l'employeur en cas de changement d'employeur (Oui/Non)	Nécessité de recalculer le total de l'impôt à chaque modification de la situation du contribuable (Oui/Non)	Modalités de liquidation (Simples/Moyennes/Complexes)
					ajustements trimestriellement	
Australie	Oui	Non	Oui	NC	Non	Moyennes L'administration publie des tables correspondant à des versements quotidiens, hebdomadaires, mensuels et trimestriels. Chaque tableau distingue les différentes tranches d'imposition fournissant pour chacune le montant de RAS à appliquer. Les tableaux prennent en compte les différentes dépenses fiscales qu'il est possible de prendre en compte à la source. L'employeur doit également verser une partie du crédit d'impôt équivalent à la PPE
Belgique	Oui	Oui	Non	Non	Non	Moyennes Le précompte professionnel dû sur les rémunérations mensuelles est calculé en quatre étapes classiques : la détermination du revenu annuel brut, la transformation de ce revenu annuel brut en revenu net imposable, le calcul de l'impôt annuel, le calcul du précompte professionnel. Un barème de base est appliqué aux revenus en imputant éventuellement une quote-part au conjoint sans revenus propres. Les revenus sont ensuite soumis au barème (exprimé par tranches) et l'impôt obtenu est ensuite diminué de la quotité exonérée
Luxembourg	Oui	Non	Non	NC	Non	Moyennes

Pays	Informations sur la situation conjugale (Oui/Non)	Informations sur la situation familiale (Oui/Non)	Informations sur les dépenses fiscales nombreuses (Oui/Non)	Informations à transmettre par l'employeur en cas de changement d'employeur (Oui/Non)	Nécessité de recalculer le total de l'impôt à chaque modification de la situation du contribuable (Oui/Non)	Modalités de liquidation (Simples/Moyennes/Complexes)
						Le salarié communique à l'employeur sa fiche de retenue. L'administration édite une série de tables de calcul correspondant à la périodicité des versements et à la situation de famille de début d'année d'imposition sur la base desquelles l'employeur doit calculer la retenue
Nouvelle-Zélande	Non	Non	Non	Non, l'information passe par son rapport mensuel mais il n'a pas à fournir d'informations supplémentaires	Non	Moyennes Le code fiscal transmis par le salarié intègre déjà une partie des informations nécessaires au calcul de la retenue (notamment les éventuels revenus d'autres sources, l'existence d'un prêt étudiant en cours de remboursement ou d'un crédit d'impôt de type PPE). L'employeur doit toutefois prendre en compte en sus les éventuelles réductions d'impôt à appliquer après le calcul de l'impôt, ainsi que les déductions de frais souhaitées par le contribuable
Canada	Oui	Oui	Non	Non	NC	Moyennes Le salarié soumet un formulaire à son employeur. Celui-ci calcule la retenue sur une base annuelle, à partir de formules mathématiques ou de tables de retenue fournies par l'administration fiscale. Les montants à retenir tiennent compte des taux de l'impôt fédéral et de l'impôt provincial et des réductions générales applicables. Une retenue légèrement moins élevée est proposée pour refléter les dégrèvements, abattements, déductions, etc auxquels le salarié peut avoir

Pays	Informations sur la situation conjugale (Oui/Non)	Informations sur la situation familiale (Oui/Non)	Informations sur les dépenses fiscales nombreuses (Oui/Non)	Informations à transmettre par l'employeur en cas de changement d'employeur (Oui/Non)	Nécessité de recalculer le total de l'impôt à chaque modification de la situation du contribuable (Oui/Non)	Modalités de liquidation (Simples/Moyennes/Complexes)
						droit lors de la production de sa déclaration d'impôt sur le revenu et que l'employeur n'a donc pas à calculer de manière précise
Irlande	Non	Non	Non	Oui	Oui, si les modifications de crédits d'impôt ou de « <i>Standard Rate Cut-Off point</i> » n'ont pas été prises en compte sur une période de rémunération, elles sont reportées sur la période qui suit	Simples Sur la base des informations fournies par le salarié, l'administration fiscale communique au salarié et à l'employeur un certificat de crédits d'impôt. Celui-ci contient simplement le « <i>Standard Rate Cut-Off Point</i> » qui indique le montant de la tranche de salaire à laquelle s'applique le taux de base de 20 %, un montant annuel de crédits d'impôt et les montants correspondants en fonction de la périodicité des versements
États-Unis	Oui	Non	Non	Non	Non	Moyennes Le salarié remet à son employeur un formulaire W4 qui contient le statut matrimonial du salarié, ainsi que le nombre de déductions qu'il souhaite voir imputer sur son revenu. La détermination du montant de retenue dépend de la périodicité de versement des salaires et plusieurs méthodes de calcul peuvent être utilisées, les plus courantes étant la méthode du pourcentage et la méthode par tranche, l'employeur n'étant pas tenu d'appliquer la même méthode à l'ensemble de ses salariés. Pour chaque méthode, deux types de tables existent en fonction du statut marital. L'employeur soustrait des salaires le montant des déductions revendiqué, applique la

Pays	Informations sur la situation conjugale (Oui/Non)	Informations sur la situation familiale (Oui/Non)	Informations sur les dépenses fiscales nombreuses (Oui/Non)	Informations à transmettre par l'employeur en cas de changement d'employeur (Oui/Non)	Nécessité de recalculer le total de l'impôt à chaque modification de la situation du contribuable (Oui/Non)	Modalités de liquidation (Simples/Moyennes/Complexes)
						retenue sur une base annuelle à l'aide des tables, puis divise le montant obtenu en fonction de la périodicité des salaires

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

2.1.2.2.2. Les exigences en termes de modulation des montants prélevés en cours d'année influent sur la charge des employeurs, auxquels aucune compensation financière n'est accordée pour les tâches qu'ils exécutent, même si des outils sont généralement mis à leur disposition par les administrations fiscales nationales

168] **Tous les pays prévoient que des modifications du montant de la retenue soient possibles en cours d'année**, ce qui implique à chaque fois une charge pour l'employeur. Quatre pays restreignent expressément cette possibilité :

- ◆ en Allemagne, les changements ne peuvent être signalés que jusqu'au 30 novembre et la possibilité de changer de classe d'imposition n'est ouverte qu'une fois dans l'année ;
- ◆ aux Pays-Bas, compte tenu du caractère très limité des informations prises en compte à la source, les variations sont limitées à d'éventuels changements de tranche d'âge et aux variations du revenu ;
- ◆ en Belgique, les possibilités de changement ne concernent que la situation familiale (ou les variations salariales) ;
- ◆ en Espagne, à partir du moment où le salarié demande un taux de retenue plus élevé, il ne peut plus évoluer à la baisse avant la fin de l'année.

169] Ces restrictions contribuent à limiter la tâche des employeurs en restreignant les cas de modifications.

170] Un autre facteur important concerne **la possibilité ou non pour le salarié de demander à l'employeur, de sa propre initiative, une modification de la retenue pour rapprocher les montants prélevés de l'impôt dû en fin d'année**. Cette possibilité peut permettre de prendre en compte des facteurs influant sur le niveau d'imposition en fin d'année qu'il n'est pas prévu d'intégrer dans la retenue effectuée par l'employeur, comme par exemple les revenus autres que salariaux. Cinq pays n'ont pas mentionné l'existence ou non de cette possibilité. Elle est explicitement écartée aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande. En revanche, au Royaume-Uni, au Canada, en Espagne, en Australie et au Danemark, le salarié peut demander à l'employeur de moduler le montant de retenue, ce qui est logiquement susceptible d'accroître le nombre de changements à appliquer en cours d'année.

171] **La prise en compte des changements peut requérir une validation de l'administration fiscale ou s'effectuer sous la responsabilité de l'employeur**. Dans ce dernier cas, l'employeur est généralement tenu responsable, notamment en cas d'allègements de retenues indus accordés aux salariés. Pour cette raison, l'Espagne et les États-Unis mentionnent que l'employeur est tenu de demander des justificatifs pour toute demande d'évolution de la retenue liée à un changement dans la situation personnelle du salarié.

172] Une grande réactivité est généralement attendue des employeurs dans la prise en compte des modifications signalées. Cette prise en compte doit généralement intervenir lors de la retenue qui suit le signalement du changement. Font exception le Danemark, où le délai de prise en compte n'est pas réglementé, et la Belgique, où l'employeur n'est absolument tenu de prendre en compte que les modifications signalées par l'administration fiscale.

173] Peu de pays ont été en mesure de fournir des informations quant à la part de contribuables affectés par une modification de taux en cours d'année. Là où elles ont pu être recueillies, ces informations apparaissent contrastées :

- ◆ au Danemark, environ 2 millions de salariés connaissent une modification en cours d'année, soit les deux tiers des salariés ;
- ◆ au Luxembourg, les salariés qui font modifier leur carte de retenue en cours d'année représentent 5,7 % du total des salariés ;
- ◆ en Nouvelle-Zélande, 19,3 % des salariés ont eu au moins un changement de code fiscal en cours d'année ;
- ◆ l'administration fiscale australienne signale simplement que les variations concernent « beaucoup de salariés ».

174] Ces différents éléments font apparaître que la simplicité pour l'employeur varie essentiellement en fonction de la possibilité ou non pour le salarié de demander des évolutions, hors changement de sa situation personnelle, et de l'existence ou non d'une validation préalable par l'administration fiscale qui sécurise l'employeur. En effet, les exigences en termes de prise en compte des modifications et de réactivité varient peu. Sur cette base :

- ◆ l'Australie, l'Espagne, le Canada et le Royaume-Uni paraissent présenter le plus fort degré d'exigence pour l'employeur, en termes de modifications à effectuer en cours d'année ;
- ◆ l'Allemagne et les Pays-Bas présentent le plus grand degré de simplicité, les changements étant limités en Allemagne et nécessairement validés par l'administration fiscale et les modifications possibles très limitées aux Pays-Bas ;
- ◆ les autres pays (l'Irlande, le Danemark, le Luxembourg, la Belgique, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande) se situent dans une situation intermédiaire.

Tableau 20 : Possibilité de modulation des montants prélevés en cours d'année

	Possibilité de modulation en cours d'année des montants prélevés et restrictions éventuelles (Oui/Non)	Possibilité de modulation à la demande du salarié (Oui/Non)	Validation des changements par l'administration fiscale ou responsabilité de l'employeur	Rapidité de prise en compte des variations	Part des contribuables concernés par une modification en cours d'année
Royaume-Uni	Oui	Oui S'il considère que son code fiscal conduit à des retenues excessives, il doit en informer l'administration fiscale qui modifiera le taux en conséquence	Validation par l'administration et responsabilité de l'employeur Les changements sont validés par l'administration fiscale, seule habilitée à modifier le code fiscal. Néanmoins, l'employeur a une responsabilité, au sens où il doit s'assurer que les retenues qu'il effectue sont d'un niveau suffisant pour permettre la synchronisation des prélèvements, par rapport au montant d'impôt dû en fin d'année. Si tel n'est pas le cas selon lui, il doit en informer l'administration fiscale pour que le code fiscal soit modifié	Le nouveau code doit être appliqué par l'employeur dès qu'il le reçoit	NC
Allemagne	Oui Restrictions : - un changement intervenant dans la situation du salarié peut être signalé seulement jusqu'au 30 novembre ; - en principe, la possibilité de changer de classe d'imposition est limitée à une fois avant le 30 novembre de l'année en cours (sauf exceptions)	Non mentionnée	Validation des changements par l'administration fiscale	Les changements doivent être pris en compte pour le mois qui suit celui au cours duquel l'information a été reçue	NC

	Possibilité de modulation en cours d'année des montants prélevés et restrictions éventuelles (Oui/Non)	Possibilité de modulation à la demande du salarié (Oui/Non)	Validation des changements par l'administration fiscale ou responsabilité de l'employeur	Rapidité de prise en compte des variations	Part des contribuables concernés par une modification en cours d'année
Pays-Bas	Oui Restrictions : variations seulement en fonction de l'âge ou du salaire, les autres éléments de personnalisation n'étant pas pris en compte à la source	Non mentionnée	Responsabilité de l'employeur (mais très peu de changements possibles)	Le mois suivant	NC
Irlande	Oui	Non mentionnée	Validation par l'administration fiscale	L'employeur doit procéder immédiatement aux modifications sur la base du dernier certificat de crédits d'impôt dont il dispose	NC
Danemark	Oui	Oui Le salarié peut demander directement à l'employeur de relever le taux de la retenue pratiquée sur les salaires mais non de le réduire	Validation par l'administration fiscale	Le délai de prise en compte n'est pas réglementé mais il est admis que l'employeur applique le nouveau taux lorsqu'il reçoit une nouvelle carte fiscale	Les chiffres exacts ne sont pas disponibles, mais le niveau est d'environ 2 millions (soit les 2/3 des salariés)
Luxembourg	Oui	Non mentionnée	Validation par l'administration fiscale	Prise en compte immédiate de la nouvelle fiche de retenue pour application pour l'avenir	5,7 % Environ 20 000 contribuables par année fiscale (sur 350 000 salariés)
Canada	Oui	Oui Le salarié peut demander à avoir une retenue d'impôt plus importante afin de	Responsabilité de l'employeur (sauf lorsque le salarié demande une réduction des retenues d'impôt à la source pour des déductions ou des crédits d'impôt qui ne figurent pas sur	NC	NC

	Possibilité de modulation en cours d'année des montants prélevés et restrictions éventuelles (Oui/Non)	Possibilité de modulation à la demande du salarié (Oui/Non)	Validation des changements par l'administration fiscale ou responsabilité de l'employeur	Rapidité de prise en compte des variations	Part des contribuables concernés par une modification en cours d'année
		réduire le montant d'impôt à payer après dépôt de la déclaration de revenus	le formulaire, il doit alors fournir une lettre d'autorisation de l'administration fiscale)		
Belgique	Oui Restrictions : possibilités de changement seulement en fonction de la situation familiale (ou de l'évolution du salaire)	Non mentionnée	Responsabilité de l'employeur L'administration fiscale peut également demander elle-même certains changements	Il peut tenir compte de la situation nouvelle communiquée par le salarié à partir du moment où le changement lui est signalé mais doit tenir compte du changement dans la situation de famille qui lui serait communiqué par l'administration, à partir du premier paiement effectué au cours du 2 ^e mois suivant cette communication	NC
États-Unis	Oui	Non	Responsabilité de l'employeur Il doit demander des justificatifs le cas échéant	La modification doit être effective lors de la première retenue suivant le dépôt d'une nouvelle déclaration W4	NC
Espagne	Oui Restrictions : à partir du moment où le salarié demande un taux de retenue plus élevé, ce taux est réputé constituer le taux minimum jusqu'à la fin de l'année civile	Oui Le salarié peut à tout moment demander à l'employeur de prélever la retenue à un taux plus élevé pour éviter d'avoir un solde d'impôt à payer	Responsabilité de l'employeur Il doit demander des justificatifs le cas échéant	En fonction de la date de communication des informations : si les modifications entraînent un taux moins élevé, elles doivent être communiquées au moins 5 jours avant la confection du bulletin de salaire	NC
Nouvelle-Zélande	Oui	Non	Responsabilité de l'employeur mais une modification du code fiscal peut	Modification du code immédiate	19,3 % Pour l'année fiscale

	Possibilité de modulation en cours d'année des montants prélevés et restrictions éventuelles (Oui/Non)	Possibilité de modulation à la demande du salarié (Oui/Non)	Validation des changements par l'administration fiscale ou responsabilité de l'employeur	Rapidité de prise en compte des variations	Part des contribuables concernés par une modification en cours d'année
			être demandée par l'administration fiscale		2008/2009, sur les 2,43 M de contribuable salariés, 470 000 ont eu au moins un changement de code fiscal en cours d'année
Australie	Oui	Oui	Responsabilité de l'employeur	L'employeur doit prendre en compte le changement de taux à partir de la date de paiement du salaire que lui aura indiqué le salarié	Pas de données exactes mais « beaucoup de changements en cours d'année »

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

- 175] **Aucun des treize pays interrogés n'a indiqué accorder une compensation financière aux employeurs pour leurs tâches de calcul et de prélèvement de la retenue à la source (hormis un éventuel avantage de trésorerie, cf. 2.1.2.3.5 ci-dessous).** L'Allemagne et l'Espagne ont indiqué que des récriminations existaient de la part des employeurs au regard des coûts de gestion imposés par la retenue à la source. On peut noter qu'en Espagne, une telle compensation a existé avant la mise en place de l'impôt sur le revenu actuel jusqu'en 1979. Les employeurs percevaient une « prime de recouvrement » de un pour mille des quantités versées qu'ils réclament à nouveau de temps en temps.
- 176] Par ailleurs, plusieurs pays mentionnent que les employeurs recourent à **l'externalisation de la gestion des prélèvements à la source.** C'est le cas en Belgique pour 70 % des entreprises pour lesquelles des « secrétariats sociaux », organismes indépendants, gèrent les charges fiscales et sociales de l'entreprise, moyennant rémunération. En Nouvelle-Zélande, l'administration fiscale peut financer des intermédiaires pour les petits employeurs, chargés d'établir les rapports mensuels et de verser la RAS pour le compte des employeurs. Au Danemark, il est mentionné que beaucoup d'employeurs ont externalisé la gestion des salaires.
- 177] Parmi les outils utiles au calcul de l'impôt, dans sept pays, l'administration fournit aux employeurs les tables de calcul permettant de calculer le montant de la retenue (cet outil n'est généralement pas utile dans les autres pays).
- 178] Dans quatre pays (Royaume-Uni, Pays-Bas, Espagne et Australie), l'administration fiscale fournit gratuitement aux entreprises un logiciel de calcul des retenues à la source (uniquement pour les petites entreprises aux Pays-Bas).
- 179] Pour huit pays, des services spécifiques, fournis aux entreprises par l'administration fiscale, sont mentionnés. Il s'agit souvent de portails informatiques ou de formulaires dématérialisés, mais également de calculateurs ou de l'existence de centres d'appels. Pour les petits payeurs, l'administration australienne offre un service de consultation personnalisé et gratuit au siège de l'entreprise. Pour celles éprouvant des difficultés financières de court terme, il peut exister une aide financière sous forme de dispositions de paiement souples et, exceptionnellement, d'annulation de paiement des intérêts de retard.
- 180] Trois administrations fournissent en plus des documents aux entreprises (guides de l'employeur par exemple).
- 181] Pour résumer :
- ◆ cinq administrations (le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et l'Irlande) offrent aux entreprises une palette d'outils particulièrement étoffée pour les aider dans l'accomplissement de leurs formalités ;
 - ◆ les autres pays mettent à disposition des outils plus basiques.

Tableau 21 : Compensations et outils fournis aux employeurs

Pays	Existence d'une compensation financière	Tables	Logiciel de calcul	Services	Documents
Royaume-Uni	Non Une compensation n'est pas particulièrement revendiquée	Oui Chaque code permet, à l'aide du formulaire P11 ou du logiciel de calcul du même nom, de déterminer la retenue à effectuer En pratique il s'agit de 6 tableaux permettant de déterminer l'abattement à effectuer et le montant d'impôt à retenir en fonction du taux marginal applicable	Oui Existence d'un logiciel équivalent aux tables	En outre, l'administration fiscale britannique : <ul style="list-style-type: none"> ▪ certifie des logiciels commerciaux de gestion de paie permettant le calcul des retenues à la source ; ▪ communique des listes de logiciels utilisables, gratuits ou payants ; ▪ a mis en place 2 centres d'appels pour les employeurs ; ▪ organise des conférences permettant aux nouveaux employeurs de découvrir PAYE 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Guide relatif aux modalités de prise en compte des frais professionnels ou des avantages en nature ▪ Diffusion de bulletins d'informations dématérialisés auprès des employeurs ayant adhéré à la gestion en ligne du système PAYE et envoi des alertes par courriel ▪ Publication de notes à l'attention des entreprises souhaitant développer leur propre logiciel de gestion de PAYE
Allemagne	Non La charge que représente la responsabilité du prélèvement	Oui	Non mentionné	Site internet ELSTER et accueil dans les centres des finances. Le site ELSTER permet de remplir les	Non mentionnés

Pays	Existence d'une compensation financière	Tables	Logiciel de calcul	Services	Documents
	de l'impôt pour le compte de l'État est régulièrement rappelée, notamment pour demander des simplifications pouvant diminuer les coûts de gestion. L'informatisation de la carte de retenue y répond en partie			déclarations requises et de les envoyer en format dématérialisé à l'administration. À signaler aussi le recours quasi-systématique aux conseils fiscaux par les contribuables	
Pays-Bas	Non Ces dernières années, le gouvernement essaie de réduire autant que possible le coût des charges administratives pour les employeurs	Non (inutiles) Communication du barème annuellement	Oui mais réservé aux petites entreprises L'administration leur fournit un logiciel spécial (gratuit)	Formulaire dématérialisé pour télé-déclarer et payer Les employeurs doivent déclarer et payer par voie électronique	Manuel d'aide à la déclaration
Nouvelle-Zélande	Non	Oui	Non mentionné	Pour les petits employeurs, ils peuvent engager un intermédiaire chargé d'établir les rapports mensuels et de verser la RAS pour leur compte. L'administration fiscale prend en charge la rémunération de ces intermédiaires pour les cinq premiers salariés. Environ 9 300 employeurs utilisent cette possibilité pour un coût annuel pour le gouvernement de 1,6 M \$ (soit 0,9 M€)	Non mentionnés
Espagne	Non Les organisations patronales demandent une réduction de la charge de travail ou une compensation financière pour les tâches réalisées. Avant 1979, les employeurs percevaient une « prime de recouvrement » de	Non (pas utiles pour le calcul de l'impôt)	Oui Le taux d'imposition est déterminé par un logiciel transmis à l'employeur par l'administration fiscale prenant en compte les éléments communiqués par le	Non mentionnés	Non mentionnés

Pays	Existence d'une compensation financière	Tables	Logiciel de calcul	Services	Documents
	un pour mille des quantités versées qu'ils réclament à nouveau de temps en temps		contribuable. Le logiciel de calcul est fourni gratuitement par l'agence fiscale		
Australie	Non, aucune, cette tâche n'étant pas considérée comme difficile, puisque les employeurs disposent soit de logiciels spécifiques, soit des tableaux RAS fournis par l'ATO	Oui L'administration fiscale publie des tables de RAS correspondant aux versements quotidiens, hebdomadaires, mensuels et trimestriels	Oui Logiciel téléchargeable sur le site de l'administration fiscale	Oui L'administration met à la disposition des employeurs un portail informatique leur permettant d'ouvrir un compte et d'avoir des relations directes avec l'administration. Pour les petits payeurs, l'administration offre un service de consultation personnalisé et gratuit, au siège de l'entreprise et, pour celles éprouvant des difficultés financières de court terme, une aide financière, sous forme de dispositions de paiement souples, et, exceptionnellement, annulation de l'obligation de payer des intérêts pour paiement en retard	Non mentionnés
Luxembourg	Non	Oui Tables fournies par l'administration fiscale	Non mentionné	Non mentionnés	Non mentionnés
Belgique	Non L'employeur n'est pas dédommagé financièrement du coût interne ou externe (si prestation réalisée par les secrétariats sociaux). Le système est suffisamment ancien pour ne plus susciter de demande des employeurs consistant en un allègement de leurs tâches.	Non mentionnées (inutiles) Formule-clé pour le calcul du précompte professionnel Arrêté royal reprenant annuellement les barèmes et règles applicables en matière de retenue à la source sur les rémunérations	Non mentionné	Non mentionnés	Non mentionnés

Pays	Existence d'une compensation financière	Tables	Logiciel de calcul	Services	Documents
	* Les secrétariats sociaux sont des organismes indépendants qui assurent, moyennant rémunération, la gestion des charges fiscales et sociales des entreprises. Pour 70 % des entreprises, ils effectuent l'ensemble des opérations de précompte professionnel. Ils facilitent le travail de l'administration en réduisant le nombre d'interlocuteurs				
Canada	Non	Oui, ainsi que formules mathématiques correspondantes	Non mentionné	Oui Calculateur en direct des retenues sur la paie (CDRP) accessible sur le site de l'administration fiscale	Non mentionnés
Danemark	Non A ce jour, les employeurs ne revendiquent pas de compensation financière pour leurs tâches de prélèvement. Cependant les organisations professionnelles sont très conscientes des charges administratives, de la législation fiscale et des autres lois imposées aux employeurs	Non mentionnées (inutiles)	Non mentionné	L'administration fiscale met à disposition un système de calcul (« <i>LetLøn = EasySalary</i> »), qui peut servir à calculer la retenue d'impôt. Le système est néanmoins utilisé par quelques milliers d'employeurs seulement	Non mentionnés
États-Unis	Non	Oui	Non mentionné	Non mentionnés	Guide de l'employeur édité par l'administration fiscale
Irlande	NC	Non mentionnées	Non mentionné	Le principal outil mis à disposition des employeurs est le <i>Revenue On-Line Service (ROS)</i> , ainsi qu'un service	Non mentionnés

Pays	Existence d'une compensation financière	Tables	Logiciel de calcul	Services	Documents
				<p>(Employer Information and Customer Service Unit) et une ligne téléphonique accessible 24h/24h. Le ROS est conçu pour faciliter la tâche des employeurs et permet notamment d'effectuer des calculs en ligne, de télécharger et de transmettre des formulaires ou de bénéficier de remboursements plus rapides.</p> <p>Le ROS offre un ensemble de services sécurisés à l'employeur, parmi lesquels :</p> <ul style="list-style-type: none"> - copie des certificats de crédits d'impôts des salariés ; - enregistrement en ligne ; - paiement en ligne. <p>L'enquête mentionne que pour la 4^e année consécutive, l'Irlande a été classée comme le 1^{er} pays de l'Union européenne en 2011 pour la facilité à payer des impôts</p>	

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

2.1.2.2.3. Les employeurs peuvent avoir des obligations déclaratives liées à la retenue à la source plus ou moins fréquentes et sont parfois impliqués dans le processus de régularisation

182] Pour les treize pays examinés, il existe des **obligations déclaratives liées au paiement de la retenue à la source consistant à retracer le montant des rémunérations versées et des retenues effectuées**. Ces obligations comportent des gradations en fonction de leur fréquence, qui peut être périodique (généralement au rythme du versement des rémunérations) ou annuelle uniquement, ou bien les deux à la fois, et de l'éventuelle obligation d'adresser également un récapitulatif annuel à chacun des salariés.

183] Par ailleurs, au Royaume-Uni, en Allemagne et en Italie, l'employeur doit procéder à une **régularisation de premier niveau** en rapprochant les montants globaux de retenue versés avec ceux qui auraient dû être payés et combler l'écart éventuel. Au Luxembourg, il existe une procédure de décompte annuel, prise en charge par l'employeur. Un formulaire est adressé à l'employeur avec les éléments justifiant une régularisation, ce dernier procède au décompte annuel, compte tenu de ces éléments, et transmet à l'administration fiscale pour validation et suite à donner. Cette implication des employeurs dans la régularisation représente une charge non négligeable.

184] En prenant en compte ces différents paramètres, on peut distinguer trois niveaux d'obligations :

- ◆ un niveau élevé au Royaume-Uni, en Allemagne, en Italie, en Belgique, au Luxembourg, aux États-Unis et en Australie. Dans ces pays, les employeurs cumulent des obligations déclaratives annuelles et périodiques avec un récapitulatif à adresser aux salariés ou sont soumis à une obligation de régularisation du total des sommes versées en fin d'année ;
- ◆ un niveau intermédiaire pour le Danemark et l'Espagne, qui ont une obligation de déclaration annuelle et périodique mais ne mentionnent pas de récapitulatif pour les salariés ;
- ◆ un niveau faible pour les Pays-Bas, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Canada, où les employeurs n'ont qu'un type de déclaration à fournir et éventuellement un récapitulatif annuel à adresser aux salariés.

Tableau 22 : Obligations déclaratives des employeurs

Pays	Existence d'une obligation déclarative (Oui/Non)	Contenu des déclarations et autres obligations éventuelles	Périodicité	Récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
Royaume-Uni	Oui	<p>Montant des salaires versés et des retenues pratiquées au cours de l'année en matière d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales</p> <p>Point particulier : L'employeur doit régulariser sa situation si un solde débiteur ou créditeur apparaît lorsqu'il complète la déclaration récapitulative annuelle.</p> <p>Si, au vu de la déclaration récapitulative annuelle, l'employeur constate qu'il a trop versé à HMRC, cet excédent, s'il est inférieur à 500 £ (780 €), est automatiquement imputé sur les versements de l'année en cours. Si l'excédent est supérieur à 500 £, un remboursement peut être demandé à HMRC.</p> <p>Si les versements ont été insuffisants, l'employeur doit effectuer un versement complémentaire</p>	<p>Annuelle</p> <p>Fin de l'année fiscale au 5 avril donc 44 jours après la fin de l'année fiscale</p> <p>Avant le 19 mai de chaque année</p> <p>Avant le 6 juillet de chaque année : l'employeur dépose une déclaration complémentaire concernant les avantages en nature qu'il a octroyés et les remboursements de frais qu'il a versés à ses salariés</p>	<p>Oui</p> <p>Chaque salarié est également destinataire, avant le 1^{er} juin, d'un formulaire détaillant les salaires perçus et les retenues pratiquées par son employeur</p>
Allemagne	Oui	<p>La déclaration précise le montant global retenu sans ventilation par salarié ni justification quant à la situation individuelle des salariés.</p> <p>L'employeur doit, en tout état de cause, procéder, dans les 3 mois qui suivent la fin de l'année, s'il emploie plus de 10 salariés, au rapprochement des montants prélevés</p>	<p>Mensuelles (trimestrielles ou annuelles) et annuelles</p> <p>Le redevable effectue des déclarations en principe mensuelles. Celles-ci peuvent être trimestrielles si l'impôt sur les salaires retenu l'année précédente était inférieur à 4 000 € mais supérieur à 1 000 € ou annuelles si l'impôt sur les salaires payé</p>	<p>L'employeur est légalement tenu de transmettre à l'administration fiscale et au salarié un récapitulatif annuel ou dès la fin de relation contractuelle indiquant les éléments retenus pour la liquidation de la RAS ainsi que le montant de RAS pratiqué</p>

Pays	Existence d'une obligation déclarative (Oui/Non)	Contenu des déclarations et autres obligations éventuelles	Périodicité	Récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
		auprès de chaque salarié en cours d'année et du montant annuel global qui aurait dû être prélevé (<i>interner Lohnsteuer Jahresausgleich</i>)	<p>était inférieur à 1 000 €.</p> <p>L'employeur est légalement tenu de transmettre à l'administration fiscale et au salarié un récapitulatif annuel ou dès la fin de relation contractuelle indiquant les éléments retenus pour la liquidation de la RAS ainsi que le montant de RAS pratiqué pour le 28 février de l'année suivante.</p> <p>Dans le cadre du programme de réduction de la charge administrative, le gouvernement allemand vient de lancer un processus de déclaration dématérialisée des rémunérations, baptisé Elena. Depuis le 1er janvier 2010, les entreprises doivent stocker chaque mois les données salariales de leurs salariés sur un serveur central, sécurisé par un système de double signature électronique. Les administrations y accéderont à partir de 2012, avec l'accord des citoyens concernés, pour calculer leurs droits aux allocations logements, allocations familiales et allocations chômage. Cette simplification, qui devrait représenter pour les entreprises une économie de plus de 85 M€ par an constituera également une amélioration de service pour les usagers</p>	
Pays-Bas	Oui	Cette déclaration comprend les charges sociales et l'impôt sur le salaire	Mensuelle L'employeur envoie obligatoirement par voie électronique une déclaration à la fin de chaque mois. Le paiement se fait en même temps. La déclaration du mois M est	NC

Pays	Existence d'une obligation déclarative (Oui/Non)	Contenu des déclarations et autres obligations éventuelles	Périodicité	Récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
			envoyée et payée le mois M+1	
Luxembourg	Oui	Rémunérations versées et retenues effectuées	Oui, mensuellement ou trimestriellement en fonction du montant déclaré	NC
Irlande	Oui	L'employeur doit déclarer, pour tous les salariés au cours de l'année fiscale, les salaires et les retenues d'impôt et de cotisations sociales) qu'il a effectuées. Par ailleurs, il existe au Luxembourg une procédure de régularisation du montant de l'impôt par voie de « décompte annuel », prise en charge par l'employeur. Un formulaire est adressé à l'employeur par le salarié avec les éléments justifiant une régularisation. Ce dernier procède au décompte annuel compte tenu de ces éléments et transmet le résultat à l'administration fiscale pour validation et suites à donner	Annuelle Le 15 février de l'année qui suit celle au cours de laquelle les salaires ont été perçus	Oui Par ailleurs, à la fin de l'année fiscale, l'employeur est tenu de communiquer au salarié un certificat récapitulatif des montants de salaire versés et des sommes prélevées au titre de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales relatives à l'année écoulée (form P60)
États-Unis	Oui	Nombre de salariés, montant total des salaires et montants retenus	Trimestrielle ou annuelle (si moins de 1000 \$ retenue sur l'année) et annuelle La déclaration W2 annuelle est adressée à la sécurité sociale mais pas à l'administration fiscale. C'est la sécurité sociale qui lui transmet les informations fiscales nécessaires au contrôle des déclarations d'impôt sur le revenu. Ces informations doivent être transmises à la sécurité sociale avant le dernier jour du mois de février de l'année suivant celle au titre de laquelle les revenus sont imposés et les cotisations sociales versées. Un délai	Oui Tous les ans, chaque employeur est tenu d'adresser à chacun de ses salariés avant le 31 janvier une copie de l'imprimé W2 (« <i>Wage and Tax Statement</i> »). Cet imprimé informe le salarié des sommes prélevées par l'employeur pour son compte sur ses salaires (impôt et cotisations sociales) au cours de l'année fiscale précédente. Avec l'accord du salarié, l'employeur peut lui transmettre l'imprimé W2 par voie électronique

Pays	Existence d'une obligation déclarative (Oui/Non)	Contenu des déclarations et autres obligations éventuelles	Périodicité	Récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
			<p>plus long est accordé lorsque la déclaration W2 est souscrite électroniquement, ce qui est obligatoire pour les employeurs ayant au moins 250 imprimés W2 à déposer.</p> <p>Un employeur qui doit prélever à la source, soit l'impôt sur le revenu, soit les cotisations sociales, soit les deux, doit souscrire une déclaration trimestrielle ou, s'il est éligible, une déclaration annuelle.</p> <p>- L'imprimé 941 (« <i>Employer's Quaterly Federal Tax Return</i> ») est l'imprimé utilisé pour les déclarations trimestrielles. Il doit être déposé en principe au plus tard le dernier jour du mois suivant le trimestre concerné.</p> <p>- L'imprimé 944 (« <i>Employer's Annual Federal Tax Program</i> ») est destiné aux petits employeurs qui généralement collectent moins de 1 000 dollars par an. Cet imprimé doit être déposé avant le 31 janvier de l'année fiscale suivant celle au titre de laquelle les retenues sont dues. Un employeur qui souhaite déposer ses déclarations de retenue à la source sur une base annuelle doit en demander expressément l'autorisation à l'administration fiscale</p>	
Danemark	Oui	Les employeurs sont tenus d'envoyer tous les mois à l'administration fiscale, un relevé qui indique le total des salaires payés et des	Mensuelle et annuelle	NC

Pays	Existence d'une obligation déclarative (Oui/Non)	Contenu des déclarations et autres obligations éventuelles	Périodicité	Récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
		retenues pour chaque salarié. Le rapport comprend certaines cotisations sociales (cotisations à l'ATP, qui est une pension sociale obligatoire), mais pas toutes		
Italie	Oui	Le tiers payeur transmet à l'administration fiscale, par déclaration dématérialisée, les données contenues dans les certifications délivrées aux salariés à l'issue de l'opération de régularisation (acomptes mensuels en N tenant compte de la situation du contribuable et liquidation en février N+1). Le payeur dépose la déclaration avant le 31 mars de l'année N+1, exclusivement par voie télématique	Annuelle	Oui Le tiers déclarant remet à chaque salarié un CUD (certificat unique des revenus du travail dépendant) sur lequel figurent les revenus de l'année n-1, les retenues, déductions et réductions, le montant des charges sociales versées aux organismes sociaux. Le CUD doit être remis au salarié avant le 15 mars de l'année n+1
Nouvelle-Zélande	Oui	Les employeurs sont tenus de remplir le Rapport Mensuel de l'Employeur pour le Trésor Public, avec les informations de chaque salarié, en identifiant distinctement leur nom complet, leur identifiant de Trésor Public, le revenu brut perçu chez cet employeur, les déductions de PAYE, les paiements de prêts étudiants déductibles, les déductions liées au programme d'épargne <i>Kiwisaver</i> , et les contributions patronales pour le programme <i>Kiwisaver</i>	Mensuelle	NC
Canada	Oui	Les employeurs doivent produire une déclaration de renseignements T4 (« État de la rémunération payée »). La déclaration de renseignements T4 comprend notamment la rémunération	Annuelle au plus tard le dernier jour du mois de février de l'année qui suit l'année civile visée par la déclaration de renseignements	Oui, copie de la déclaration T4

Pays	Existence d'une obligation déclarative (Oui/Non)	Contenu des déclarations et autres obligations éventuelles	Périodicité	Récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
		<p>payée à l' salarié (salaires et traitements, pourboires, primes,...), les avantages ou allocations imposables et les différentes retenues faites par l' employeur sur la rémunération durant l' année.</p> <p>Il est à noter que l' employeur qui fait appel à un service externe de paie pour produire les déclarations T4 ou T4A reste responsable de l' exactitude des renseignements donnés et de tout solde éventuellement dû</p>		
Belgique	Oui	<p>Tout d' abord, l' employeur doit en principe introduire une déclaration au précompte professionnel dans les 15 jours qui suivent l' expiration du mois pendant lequel les revenus soumis au précompte professionnel ont été payés ou attribués</p> <p>En début d' année suivant celle de la RAS, l' employeur délivre à l' salarié (sous format papier) et à l' administration (sous format électronique) une fiche individuelle récapitulant les rémunérations versées et les sommes retenues pendant l' année écoulée, avant le 1^{er} mars de l' année qui suit</p>	Périodique et annuelle	Oui
Espagne	Oui	<p>Le versement de la retenue à la source s' effectue via une "déclaration-liquidation" qui détermine le montant. L' entité collaboratrice enregistre l' information contenue dans cette dernière et la transmet à l' administration fiscale.</p> <p>La personne qui a pratiqué la retenue est</p>	Mensuelle ou trimestrielle (mêmes périodicité que le versement de la retenue) et annuelle	NC

Pays	Existence d'une obligation déclarative (Oui/Non)	Contenu des déclarations et autres obligations éventuelles	Périodicité	Récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
		tenue de présenter à l'administration fiscale une déclaration annuelle récapitulative à caractère informatif, qui contient toutes les données nécessaires à la vérification de la retenue réalisée et versée, avant le 31 janvier suivant la fin de l'année du salaire		
Australie	Oui	<p>Seul le montant total des salaires versés et celui des montants retenus sont à déclarer dans ces déclarations périodiques.</p> <p>Déclaration annuelle :</p> <p>En outre, tous les payeurs (employeurs, caisses de retraite, banques) doivent compléter pour chaque salarié un relevé annuel du montant payé et du montant retenu sur la totalité de l'année. Ces relevés sont fournis par l'ATO (ou, pour les grandes entreprises, par leur logiciel) en trois exemplaires, avec les noms des salariés prérenseignés à partir des <i>Tax File declarations</i> préalablement remises à l'ATO. Un exemplaire doit être remis à l'employé et un autre à l'ATO, et ce avant le 14 août suivant la fin de l'année fiscale (30 juin). Ces relevés individuels devront être accompagnés d'une déclaration (PAYG <i>annual report</i>) résumant les totaux de salaires et de retenues pour l'année. Il existe 4 types de rapport annuel à fournir selon la nature des paiements effectués :</p> <ul style="list-style-type: none"> - résumé des retenues à la source effectuées - résumé des retenues effectuées sans mention de l'ABN (« <i>Australian business</i> 	<p>Périodique et annuelle</p> <p>La fréquence à laquelle l'employeur doit faire ses déclarations d'activités (« <i>Activity Statements</i> ») à l'ATO dépend de l'importance de l'entreprise :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grand payeur : > 1 million AUD de RAS durant l'année fiscale écoulée. - Payeur moyen : entre 25 000 et 1 million AUD de RAS durant l'année fiscale écoulée. - Petit payeur : ni grand ni moyen et au moins une RAS durant l'année fiscale écoulée. <p>Déclarations mensuelles ou trimestrielles :</p> <p>Les grands rétenteurs reçoivent une Déclaration d'activités (« <i>Activity Statement</i> ») à compléter et remettre à l'ATO chaque mois ou chaque trimestre selon leur cycle de paiements de la GST (équivalent de la TVA). Les rétenteurs moyens reçoivent un « <i>Activity Statement</i> » à compléter tous les mois et les petits rétenteurs, tout comme ceux qui ne sont pas inscrits à la GST, doivent soumettre leur « <i>Activity Statement</i> » tous les trimestres.</p> <p>+ une déclaration annuelle sur les différents</p>	Oui

Pays	Existence d'une obligation déclarative (Oui/Non)	Contenu des déclarations et autres obligations éventuelles	Périodicité	Récapitulatif annuel adressé aux salariés (Oui/Non)
		<p><i>number »)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - rapport sur les retenues effectuées pour des paiements à des non-résidents - rapport sur les retenues effectuées sur des intérêts, dividendes et royalties versés à des non-résidents <p>La cotisation Medicare et, cette année, la <i>Flood Levy</i> (redevance pour les inondations), sont les seules cotisations sociales retenues à la source. Comme elles sont incorporées dans les tableaux RAS appropriés, seuls les montants retenus sont à déclarer pour chaque salarié</p>	types de retenues	

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

2.1.2.2.4. *En ce qui concerne les modalités de versement, il existe deux types de modèles, faisant intervenir ou non un interlocuteur unique pour le paiement de l'impôt retenu à la source et des cotisations sociales*

185] On peut distinguer deux types de modèles qui influent sur les modalités de versement par l'employeur des sommes prélevées au titre de la retenue à la source :

- ◆ il existe un premier modèle dans lequel **l'impôt et les cotisations sociales sont recouvrées par des administrations différentes** et la retenue à la source est alors systématiquement versée seule, sans agrégation d'autres prélèvements. Ce modèle comprend l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Luxembourg et le Danemark ;
- ◆ il existe par ailleurs un second modèle dans lequel **l'impôt et les cotisations sociales sont recouverts par une même administration et sont alors recouverts en même temps**. Ce second modèle comprend : l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, les États-Unis, le Canada, l'Australie, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande. Aux Pays-Bas, par ailleurs, des créances fiscales peuvent être imputées sur la RAS sur demande, notamment les créances de TVA (sous réserve de correspondre à la même période). En Australie, les retenues incorporent en 2011 la « *Flood Levy* » (redevance pour les inondations), contribution spéciale introduite par le gouvernement pour financer les frais de reconstruction. **Cela illustre la plasticité du mécanisme de retenue à la source qui permet d'introduire rapidement des changements, assez aisément réversibles, dans les prélèvements**. Enfin, les employeurs canadiens établis au Québec groupent le versement de multiples cotisations avec celui de la retenue à la source : celles au Fonds des services de santé, au Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (FDRCMO), celles pour le financement de la Commission des normes du travail et, s'il y a lieu, la taxe compensatoire pour les institutions financières désignées.

186] Sans prendre en compte d'autres facteurs, ce second modèle apparaît clairement plus simple pour les employeurs, dans la mesure où il leur permet de limiter le nombre de versements différents et le nombre de leurs interlocuteurs.

Tableau 23 : Modalités de versements

Pays	Paiements simultanés de la RAS et d'autres prélèvements (Oui/Non)	Unicité ou pluralité des réseaux de recouvrement de l'impôt et des cotisations sociales
Royaume-Uni	<p>Oui</p> <p>Dans le système PAYE, l'employeur détermine l'assiette et l'impôt dû et acquitte les cotisations sociales et l'impôt sur le revenu</p>	Unicité (HMRC) depuis 1999
Allemagne	Non	Deux administrations différentes (sauf cas des <i>minijobs</i>)
Irlande	Oui	<p>Unicité</p> <p>Le Percepteur général (<i>Collector general</i>) est également chargé du recouvrement des cotisations sociales</p>
Pays-Bas	<p>Oui</p> <p>En ce qui concerne les cotisations dues par les contribuables des deux premières tranches, barème englobant IR et cotisations sociales.</p> <p>Pour les deux autres tranches, les cotisations sont payées directement par le salarié auprès de sa compagnie d'assurance ou de sa mutuelle.</p> <p>Les sociétés membres d'un groupe peuvent demander, depuis le 1^{er} janvier 2006, à bénéficier d'une « intégration sociale » qui permet à une société de payer les cotisations pour les autres sociétés du groupe.</p> <p>Par ailleurs, sur demande, d'autres créances fiscales peuvent être imputées sur la RAS, notamment les créances TVA sous réserve de correspondre à la même période</p>	Unicité depuis 2006
Italie	<p>Oui</p> <p>Simultanéité du paiement de l'IR et des cotisations</p>	Unicité
Espagne	<p>Non</p> <p>Les fréquences de remises diffèrent : alors que les retenues d'impôt sont généralement payables trimestriellement (sauf pour les grandes entreprises), les cotisations sociales doivent être versées mensuellement au gouvernement. Ce traitement différencié est de nature à complexifier les retenues à la source et à accroître les coûts opérationnels</p>	Administrations différentes
Australie	<p>Oui</p> <p>Les tableaux de retenue incorporent la contribution santé de Medicare obligatoire pour tous les contribuables et toute autre taxe que le gouvernement aura pu introduire, telles que la <i>Flood Levy</i>,</p>	Unicité

Pays	Paiements simultanés de la RAS et d'autres prélèvements (Oui/Non)	Unicité ou pluralité des réseaux de recouvrement de l'impôt et des cotisations sociales
	pour financer les travaux de reconstruction au Queensland rendus nécessaires par les inondations récentes	
Belgique	Non La retenue à la source (précompte professionnel) et les cotisations sociales sont dissociés, en matière de règle de retenue, de versement et d'institutions ou d'organismes bénéficiaires	Pluralité les cotisations sociales sont perçues par l'Office National de Sécurité Sociale (ONSS)
Luxembourg	Non	Pluralité Non. Les cotisations sociales sont versées par l'employeur au centre commun de sécurité sociale (CCSS) qui en assure le recouvrement
Danemark	Non	Pluralité
États-Unis	Oui avec les cotisations sociales De même, les déclarations agrègent RAS et cotisations sociales	Unicité <i>L'Internal Revenue Service</i>
Nouvelle-Zélande	Oui, cotisations sociales prélevées en même temps que la retenue. Le système de retraites public est financé globalement par l'impôt	Unicité
Canada	Oui, sauf pour le Québec En plus de l'impôt sur le revenu, les employeurs doivent déduire les cotisations au Régime des pensions du Canada (RPC) et à l'assurance emploi (AE). Les employeurs qui ont des salariés au Québec doivent déduire les cotisations au Régime de rentes du Québec (RRQ) au lieu du RPC. Ils doivent également retenir les cotisations à l'AE et au régime québécois d'assurance parentale (RQAP). Les déductions en vertu du RRQ, du RQAP et les retenues de l'impôt sur le revenu de la province du Québec sont envoyées à « Revenu Québec », l'administration fiscale de la province, tandis que les cotisations à l'AE et à l'impôt fédéral sont envoyées à l'Agence du revenu du Canada (ARC), l'administration fiscale du pays. Les employeurs doivent ajouter aux versements qu'ils effectuent à l'administration fiscale pour le compte de leurs salariés, leurs propres cotisations à ces différents programmes sociaux ainsi que, lorsqu'ils sont établis au Québec, celles au Fonds des services de santé, au Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (FDRCMO), celles pour le financement de la Commission des normes du travail et, s'il y a lieu, la taxe compensatoire pour les institutions financières désignées	Unicité

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

2.1.2.2.5. *Les coûts de gestion des employeurs peuvent être partiellement compensés par des avantages en trésorerie*

187] Les estimations qui ont pu être communiquées concernant le coût de gestion par salarié font apparaître des écarts non aisément interprétables. Il est difficile de savoir dans quelle mesure ces données sont comparables, faute de disposer des bases de calcul exactes.

188] Elles ont le mérite de faire apparaître :

- ◆ que le coût pour les employeurs peut être assez élevé, le maximum étant atteint ici par les Pays-Bas avec un ordre de grandeur de 100 à 200 € par salarié et par an ;
- ◆ que le coût peut probablement être très variable en fonction des charges que l'on impose ou non aux employeurs, les coûts affichés par le Royaume-Uni et le Danemark sont en effet nettement plus limités : environ 28,5 € par an et par salarié pour le premier et 4 € par an et par salarié pour le second ;
- ◆ que les obligations déclaratives peuvent également avoir un coût non négligeable, ce qu'indique l'étude menée sur l'Allemagne qui fait apparaître un coût de 9,56 € par déclaration.

Tableau 24 : Estimation des coûts de gestion pour les employeurs

Royaume-Uni	Pays-Bas	Allemagne	Danemark
Le coût estimé de gestion pour les employeurs est de 700 millions £ (827 M€ par an) soit environ 28,5 € par salarié et par an	Estimation : 100 à 200 € par salarié et par an	<p>Une étude de janvier 2006 réalisée par l'IFM-Bonn en coopération avec l'entreprise REFACONSULT GmbH et l'Institut pour la recherche politique et économique pour mesurer objectivement le coût des obligations administratives incombant aux entreprises dans des secteurs choisis a notamment porté sur les déclarations de retenues à la source faites par l'employeur au titre de l'impôt sur les salaires.</p> <p>Les entreprises sont quasiment toutes soumises à des obligations déclaratives mensuelles, aboutissant à 24 millions de déclarations déposées par an. Le coût a été estimé à 9,56 € par déclaration, soit au total 229,4 M€ par an pour plus de 2 millions d'entreprises allemandes</p>	Les coûts administratifs pour les employeurs sont estimés à environ 85 à 90 millions de DKK, soit environ 12 M€ par an, soit environ 4 € par an et par salarié

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

189] En regard de ces coûts, la retenue à la source effectuée par les employeurs peut leur permettre de bénéficier **d'avantages en trésorerie, plus ou moins étendus en fonction de la durée pendant laquelle ils sont autorisés à conserver les sommes prélevées**, avant de les reverser à l'administration fiscale.

190] Dans la quasi-totalité des pays (à l'exception des Pays-Bas et de l'Italie), il existe plusieurs périodicités de reversement en fonction des cas. Dans la plupart des cas, le critère utilisé est le montant total de retenues collecté l'année précédente. Le Luxembourg prend en compte le total individuel pour chaque retenue. L'Espagne utilise un critère de chiffre d'affaires. Le Royaume-Uni et l'Irlande accordent un délai supplémentaire en cas d'utilisation d'un portail électronique pour effectuer la retenue. Les États-Unis se

distinguent par l'obligation de déposer les sommes collectées dès le premier jour ouvré suivant celui au cours duquel le seuil de 100 000 \$ (74 947 €) a été atteint. À l'inverse, la Belgique présente la spécificité d'accorder des modalités de reversement plus souples aux employeurs importants en leur permettant de verser des provisions correspondant approximativement au précompte dû quand celui-ci n'a pas encore été calculé.

191] On peut caractériser l'importance de l'avantage en trésorerie en fonction du délai minimal accordé à l'employeur pour le dépôt de la retenue. Il apparaît en effet que les délais accordés aux entreprises qui versent des montants de retenue limités sont plus difficilement comparables :

- ◆ quatre pays accordent un délai minimal inférieur à un mois : il s'agit de l'Australie (9 jours), de la Nouvelle-Zélande (20 jours), des États-Unis (1 jour ouvré ou 1 semaine) et du Canada (10 jours). C'est pour les employeurs de ces pays que l'avantage en trésorerie est minimal ;
- ◆ six pays accordent une durée comprise entre un mois et un mois et demi : Allemagne, Belgique, Luxembourg, Italie, Danemark, Irlande. Ces pays procurent aux entreprises un avantage en trésorerie intermédiaire ;
- ◆ trois pays accordent un délai de reversement supérieur à un mois et demi : le Royaume-Uni, l'Espagne et les Pays-Bas. Ces pays donnent l'avantage le plus significatif aux entreprises.

Tableau 25 : Reversement des sommes prélevées et avantages en trésorerie pour les employeurs

Pays	Périodicité des reversements	Critères de variation	Durée maximale de l'avantage en trésorerie
Royaume-Uni	Mensuelle ou trimestrielle L'entreprise dispose d'un délai de 14 à 17 jours après le 5 du mois pour reverser l'impôt prélevé à l'administration fiscale. Le reversement s'effectue donc en pratique le 19 ou le 22 (délai spécifique accordé lorsque l'impôt retenu à la source est reversé par internet) L'employeur peut choisir de reverser la retenue chaque trimestre plutôt que chaque mois si le montant total des retenues mensuelles est inférieur à 1 500 £ (soit 1 787 €). Le versement s'effectuera donc le 19 ou le 22 des mois de juillet, octobre, janvier et avril	Versement par Internet Montant total des retenues mensuelles	1 mois et 22 jours ou trimestre pour les petites sommes
Allemagne	Périodicité mensuelle, trimestrielle pour les petits employeurs et annuelle pour les très petits employeurs. L'employeur doit reverser l'impôt prélevé au moment du dépôt de la déclaration, avant le 10 du mois suivant la période au titre de laquelle les retenues doivent être déclarées. En cas de virement bancaire, un délai de 3 jours supplémentaire est permis	Montants prélevés annuellement	Un mois et 13 jours maximum Trimestre pour les petits employeurs Année pour les très petits employeurs
Pays-Bas	Mensuelle Les employeurs doivent payer avant la fin du mois suivant celui de paiement du salaire	Aucun	2 mois
Australie	Paiement sous 9 jours, mensuel ou trimestriel Pour ce qui est du reversement des sommes prélevées : - pour les grands payeurs : un montant retenu dans une période de 4 jours de samedi à mardi doit être payé le lundi suivant et un montant retenu durant une période de 3 jours allant de mercredi à vendredi doit être payé le jeudi suivant ; - pour les payeurs moyens : paiement mensuel ; - pour les petits payeurs : paiement trimestriel	Montant de la RAS prélevé dans l'année Grand payeur : > 1 million AUD (0,7 M€) de RAS durant l'année fiscale écoulée. Payeur moyen : entre 25 000 AUD (18 300 €) et 1 million AUD (0,7 M€) de RAS durant l'année fiscale écoulée. Petit payeur : ni grand ni moyen et au moins une RAS durant l'année écoulée	9 jours, un mois ou un trimestre
Espagne	Mensuelle ou trimestrielle Versement des retenues le 20 du mois suivant Les retenues sont payées mensuellement ou trimestriellement (en fonction du chiffres d'affaires : trimestriellement si le CA est inférieur à 6 M€) auprès des « entités	Chiffre d'affaires	Jusqu'à 7 semaines environ pour les retenues mensuelles Trimestre pour les

Pays	Périodicité des reversements	Critères de variation	Durée maximale de l'avantage en trésorerie
	collaboratrices » sur des comptes du Trésor public, étant précisé que le recouvrement spontané de l'impôt en Espagne est entièrement externalisé via le réseau bancaire		entreprises dont le CA est inférieur à 6 M€
Belgique	Mensuelle ou trimestrielle L'employeur doit procéder à la déclaration et au versement de la RAS au plus tard le 15 du mois suivant celui de la RAS. Il existe des déclarations trimestrielles pour les établissements dont le montant de RAS déclaré en N-1 est inférieur à un seuil (25 000 €). Les administrations et les entreprises importantes qui n'ont pas la possibilité de fixer le montant exact de précompte dans le délai requis de 15 jours peuvent verser mensuellement une provision qui correspond approximativement au précompte dû. La situation est régularisée à la fin de chaque trimestre	Montant de RAS de l'année précédente Taille de l'entreprise	1 mois et demi maximum ou un trimestre
Luxembourg	Mensuelle ou trimestrielle La retenue d'impôt est à verser trimestriellement si son montant individuel par mois n'excède pas 750 €. Si elle excède 750 € ou plus, son montant est à virer mensuellement, au plus tard le 10 du mois suivant, sous peine d'un supplément	Montant individuel de chaque retenue	1 mois et 10 jours ou un trimestre
Nouvelle-Zélande	Bi-mensuelle ou mensuelle Pour les employeurs percevant plus de 500 000\$ de retenue sur l'année (286 000 €) : obligation de reversement deux fois par mois : le 20 du mois pour les paiements effectués jusqu'au 15 ; le 5 du mois suivant pour les paiements effectués ultérieurement. Pour les employeurs percevant moins de 500 000\$ de retenue : périodicité mensuelle le 20 ^e jour du mois suivant	Montant global de la retenue	20 jours ou 1 mois et 20 jours
Italie	Mensuelle Les entreprises sont tenues de verser les RAS par voie télématique chaque mois à échéance du 16 (pour le mois précédent)	Aucun	1 mois et 16 jours
États-Unis	Mensuelle ou semi-hebdomadaire En règle générale, les employeurs doivent déposer les impôts et taxes prélevés sur une base mensuelle ou semi-hebdomadaire sur un compte dédié ouvert auprès d'une banque ayant le statut de dépositaire agréée. La périodicité du dépôt est déterminée chaque année sur la base de l'historique des sommes déposées durant une période de référence de 12 mois finissant le 30 juin de l'année précédente. Ainsi, pour 2011, un employeur doit déposer sur une base mensuelle les taxes prélevées à	Montant annuel des retenues Seuil de 100 000 €	1 jour ouvré, 1 semaine, 1 mois et demi, 1 trimestre, 1 an

Pays	Périodicité des reversements	Critères de variation	Durée maximale de l'avantage en trésorerie
	<p>la source, si au cours de la période de référence allant du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010, le montant total des taxes collectées était inférieur ou égal à 50 000 dollars (37 500 €). Les déposants mensuels doivent réaliser leurs dépôts au titre d'un mois donné avant le 15 du mois suivant.</p> <p>Les employeurs qui ont versé plus de 50 000 dollars au cours de la période de référence doivent déposer les sommes sur une base semi-hebdomadaire. Le jour de dépôt est le mercredi si le salaire est payé le mercredi, le jeudi ou le vendredi de la semaine précédente. Le jour de dépôt est le vendredi si le salaire est payé un autre jour.</p> <p>Toutefois, une règle spécifique s'applique pour les employeurs prélevant au moins 100 000 dollars (75 000 €) de retenue à la source au titre d'un mois ou d'une période semi-hebdomadaire. Ces employeurs doivent déposer les sommes collectées dès le premier jour ouvré suivant celui au cours duquel le seuil de 100 000 dollars a été atteint.</p> <p>Enfin, les employeurs qui déposent des déclarations trimestrielles peuvent, depuis le 1^{er} janvier 2010, attendre le dépôt de leur déclaration pour reverser les taxes prélevées si le montant de ces taxes pour le trimestre concerné (ou le trimestre précédent) est inférieur à 2 500 dollars (1 875 €). Un employeur autorisé à déposer annuellement une déclaration (moins de 1 000 dollars collectés par an, soit 750 €) peut payer les taxes collectées lors du dépôt de cette déclaration</p>		
Canada	<p>Mensuelle, bimensuelle</p> <p>La plupart des employeurs, les nouveaux ou ceux procédant à des retenues mensuelles moyennes inférieures à 15 000 dollars (11 327 €), doivent verser les retenues mensuellement, tandis que les gros employeurs le font plus fréquemment. Les retenues mensuelles doivent être remises au plus tard le 15^{ème} jour du mois suivant. Cependant, les employeurs dont les retenues mensuelles moyennes se situent entre 15 000 et 50 000 dollars (11 327 et 37 759 €) font des remises bimensuelles tandis que ceux dont les retenues mensuelles moyennes s'élèvent à plus de 50 000 dollars (37 759 €) doivent le faire dans les trois jours de la fin de la période de paie².</p> <p>La fréquence des versements des très petits employeurs est réduite de façon à permettre à ceux dont le montant de la retenue mensuelle moyenne pour l'une des deux années civiles</p>	Montant global de la retenue	10 jours, 15 jours, 1 mois et demi, ou 1 trimestre et 15 jours

² Sachant que le mois est découpé en quatre périodes distinctes.

Pays	Périodicité des reversements	Critères de variation	Durée maximale de l'avantage en trésorerie
	précédentes est inférieur à 3 000 dollars (2 267 €) et qui ont un dossier fiscal irréprochable au cours des 12 mois précédents d'effectuer des versements trimestriels. Les trimestres de versement se terminent les 31 mars, 30 juin, 30 septembre et 31 décembre et les versements sont exigibles au plus tard le 15 du mois suivant la fin du trimestre		
Danemark	Mensuelle L'obligation de reversement est mensuelle, le dernier jour ouvrable du mois de la retenue pour les employeurs importants (retenues d'impôt annuelles supérieures à 1 million de DKK, soit 134 000 €) et le 10 ^{ème} jour du mois suivant pour les autres	Montant de la retenue annuelle	1 mois ou 1 mois et 10 jours
Irlande	Mensuelle ou trimestrielle Obligation de reversement mensuelle, le 14 ^e jour du mois qui suit le versement du salaire. Les employeurs dont les retenues ne dépassent pas 28 800 € au cours de l'année fiscale peuvent effectuer les paiements selon une échéance trimestrielle plutôt que mensuelle. Pour les employeurs qui utilisent le système en ligne ROS (<i>Revenue On-Line Service</i>) mis à disposition par l'administration fiscale, la limite est repoussée au 23 du mois suivant. Si le paiement n'est pas effectué dans les délais, les pénalités sont appliquées à partir du 14 ^e jour	Montant annuel des retenues Utilisation du portail en ligne pour effectuer la retenue	1 mois et demi, 1 mois et 23 jours, ou un trimestre

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

2.1.2.2.6. Synthèse de l'évaluation de la simplicité pour les employeurs

192] **Les contraintes imposées aux entreprises sont liées aux objectifs poursuivis en termes de personnalisation (qui conduit à prendre en compte beaucoup d'informations) et de synchronisation (qui conduit à imposer des exigences fortes en termes de modulation des montants prélevés). Les autres paramètres pris en compte, à savoir les outils fournis aux employeurs, les obligations déclaratives, les modalités de versement ou les avantages en trésorerie sont en revanche à la main des administrations nationales et peuvent être utilisés pour atténuer les charges pesant sur les employeurs, s'il s'agit là d'un objectif important.**

193] C'est manifestement le cas pour les Pays-Bas qui se caractérisent par un niveau élevé de simplicité pour les entreprises dans l'intégralité des champs étudiés.

194] On peut distinguer à nouveau trois familles de pays :

- ◆ dans quatre pays, le niveau de simplicité apparaît élevé pour les employeurs : le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande et l'Irlande. On retrouve assez logiquement trois pays à niveau de personnalisation faible, mais ce n'est pas le cas de l'Irlande, ce qui montre que la personnalisation n'est pas incompatible avec un système simple pour les employeurs. Par ailleurs, l'Irlande et le Royaume-Uni ont un objectif de synchronisation de l'impôt dû avec les retenues effectuées au cours de l'année, ce qui montre là aussi que cette finalité de la retenue à la source peut néanmoins préserver un niveau de charge limité imposé aux employeurs ;
- ◆ deux pays se situent à un niveau intermédiaire : le Danemark et les États-Unis ;
- ◆ enfin, six pays, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, l'Espagne, le Canada et l'Australie offrent un degré de simplicité plus limité pour les employeurs dans le cadre de la retenue à la source.

Tableau 26 : Évaluation du niveau de simplicité du processus de retenue à la source pour les employeurs

Pays	Niveau de simplicité lié au stade du calcul de la retenue	Niveau de simplicité lié aux modulations en cours d'année	Niveau d'aide apporté par les outils offerts aux entreprises	Niveau de simplicité lié aux obligations déclaratives	Niveau de simplicité lié aux modalités de versement	Niveau d'aide en trésorerie	Synthèse du niveau de simplicité pour les employeurs
Royaume-Uni	Élevé	Faible	Élevé	Faible	Élevé	Élevé	Élevé
Pays-Bas	Élevé	Élevé	Élevé	Élevé	Élevé	Élevé	Élevé
Nouvelle-Zélande	Élevé	Intermédiaire	Élevé	Élevé	Élevé	Faible	Élevé
Danemark	Élevé	Intermédiaire	Intermédiaire	Intermédiaire	Faible	Intermédiaire	Intermédiaire
États-Unis	Élevé	Intermédiaire	Intermédiaire	Faible	Élevé	Faible	Intermédiaire
Irlande	Élevé	Intermédiaire	Élevé	Élevé	Élevé	Intermédiaire	Élevé
Allemagne	Intermédiaire	Élevé	Intermédiaire	Faible	Faible	Intermédiaire	Faible
Belgique	Intermédiaire	Intermédiaire	Intermédiaire	Faible	Faible	Intermédiaire	Faible
Luxembourg	Intermédiaire	Intermédiaire	Intermédiaire	Faible	Faible	Intermédiaire	Faible
Espagne	Intermédiaire	Faible	Intermédiaire	Intermédiaire	Faible	Élevé	Faible
Canada	Faible	Faible	Intermédiaire	Élevé	Élevé	Faible	Faible
Australie	Faible	Faible	Élevé	Faible	Élevé	Faible	Faible

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011, estimations du rapporteur.

2.1.2.3. Le degré de simplicité pour l'administration est fonction des modalités de liquidation de l'impôt et de régularisation en fin d'année

2.1.2.3.1. Elle peut jouer un rôle ou non dans la liquidation de l'impôt et dans l'adaptation des prélèvements en cours d'année et peut servir ou pas d'intermédiaire entre l'employeur et le contribuable pour la transmission d'informations nécessaires au calcul de l'impôt

195] En termes de partage des tâches entre l'administration et l'employeur pour le traitement des informations du contribuable et la liquidation de l'impôt, on peut distinguer plusieurs cas :

- ◆ l'administration peut **n'être pas du tout impliquée** dans le traitement des informations du contribuable, les éventuelles modifications en cours d'année et la liquidation. Les échanges d'informations se font alors, **soit directement entre le salarié et l'employeur** (avec un enjeu en termes de confidentialité), **soit au stade de la régularisation**. Cette situation se rencontre dans sept des treize pays examinés : l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Australie, la Belgique, les États-Unis et le Canada. Il s'agit de la configuration la moins contraignante pour l'administration fiscale ;
- ◆ dans trois autres pays, **l'administration fiscale est impliquée, mais pas à tous les stades du processus**. En Allemagne et au Luxembourg, elle est impliquée dans le traitement des informations du contribuable et doit valider les changements demandés en cours d'année, mais elle n'intervient pas dans le calcul de l'impôt dû qui est à la charge de l'employeur. Dans ces deux cas, l'administration fiscale recueille les informations du contribuable et le place dans la classe d'imposition appropriée. Le processus est plus lourd en Allemagne dans la mesure où davantage d'informations personnelles sont à prendre en compte à la source. En Nouvelle-Zélande, l'administration fiscale détermine le code fiscal en début d'année sur la base des informations personnelles du contribuable (qui sont en volume limité du fait de la personnalisation restreinte). En revanche, elle n'a pas à valider les changements de situation du contribuable en cours d'année ;
- ◆ enfin, dans trois autres pays, **l'administration fiscale est impliquée à tous les stades du processus**. Il s'agit du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark. On peut toutefois nuancer la charge, qui est plus faible au Royaume-Uni et au Danemark, dans la mesure où le volume d'informations à traiter est plus limité. En tous les cas, cette implication a pour effet de décharger significativement l'employeur de ses tâches de gestion de la retenue à la source.

196] En tenant compte du volume d'informations à traiter, on peut regrouper les pays en trois catégories en fonction de la charge pesant sur l'administration fiscale dans la gestion des informations du contribuable et la liquidation de l'impôt :

- ◆ en Irlande, au Royaume-Uni, au Danemark et en Allemagne (du fait de l'importance des informations transmises), le processus fait peser une **charge importante** sur l'administration fiscale ;
- ◆ en Nouvelle-Zélande et au Luxembourg, la **charge peut être qualifiée de moyenne** ;
- ◆ enfin, aux Pays-Bas, en Espagne, en Australie, en Belgique, aux États-Unis et aux Canada, **elle apparaît très limitée**.

Tableau 27 : Implication de l'administration fiscale dans la gestion des informations du contribuable et la liquidation de l'impôt

Pays	Traitement des informations relatives au contribuable en début d'année et volume des informations à traiter (Oui/Non)	Validation des changements de situation du contribuable en cours d'année (Oui/Non)	Implication dans la liquidation de l'impôt (Oui/Non)
Royaume-Uni	Oui Peu	Oui	Oui Détermination du code fiscal correspondant au niveau de l'abattement annuel
Allemagne	Oui Beaucoup pour établissement de la carte de retenue	Oui	Non
Irlande	Oui Beaucoup pour l'élaboration du certificat de crédits d'impôt et du « <i>Standard Rate Cut-Off Point</i> » (point de basculement dans la tranche d'imposition supérieure)	Oui	Oui, l'employeur n'a connaissance que du point de passage dans la tranche supérieure et du montant des crédits d'impôt
Italie	Non	Non	Non
Nouvelle-Zélande	Oui Peu, pour l'élaboration du code fiscal	Non	Oui
Pays-Bas	Non	Non	Non
Espagne	Non (sauf demande expresse du salarié visant à préserver la confidentialité, l'administration calcule alors elle-même la base et le taux de la retenue et les communique à l'employeur)	Non	Non (sauf exceptions)
Australie	Non	Non	Non
Belgique	Non	Non	Non
Luxembourg	Oui Peu, pour l'élaboration de la fiche de retenue	Oui	Non
Danemark	Oui Peu, pour l'élaboration de la carte fiscale	Oui	Oui, la carte fiscale indique le montant des abattements à soustraire du revenu et le taux de retenue à appliquer sur le solde
États-Unis	Non	Non	Non
Canada	Non	Non (sauf exceptions)	Non

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011 et sites Internet des administrations fiscales nationales.

2.1.2.3.2. Les modalités de traitement des régularisations en fin d'année peuvent être plus ou moins exigeantes pour l'administration fiscale

197] Au stade de la régularisation, plusieurs modalités d'organisation existent, faisant peser des charges plus ou moins importantes sur l'administration fiscale.

198] Tout d'abord, sa charge de travail est conditionnée par l'existence ou non d'une **obligation déclarative** pour l'ensemble des contribuables et par la part des contribuables

déposant effectivement une déclaration. L'établissement de déclarations pré-remplies constitue une charge supplémentaire. En ce qui concerne la liquidation, celle-ci peut être de la responsabilité de l'administration ou bien effectuée directement par le contribuable. Au Luxembourg, cette tâche est partagée, dans la mesure où la procédure de décompte annuel est gérée par l'employeur, l'administration fiscale ne prenant en charge initialement que les déclarations obligatoires. On retrouve également une forme de partage au Royaume-Uni et en Allemagne où l'employeur doit effectuer une pré-liquidation de l'impôt en rapprochant globalement les sommes qu'il a versées des sommes normalement dues. L'administration se laisse ensuite plus ou moins de temps pour établir l'avis d'imposition finale à adresser aux contribuables et s'impose des délais plus ou moins contraints pour effectuer le reversement des éventuels trop-perçus.

199] Compte tenu de ces différents paramètres, on peut regrouper les pays en deux ensembles :

- ◆ un ensemble de sept pays dans lesquels **la charge pour l'administration au stade de la régularisation apparaît faible ou limitée**. Il s'agit de la Nouvelle-Zélande, de l'Allemagne, de l'Irlande, du Canada, du Danemark, des États-Unis et du Luxembourg. Dans tous ces cas, à l'exception du Danemark, la charge est faible au stade de la liquidation, soit parce que le contribuable auto-liquide son impôt, soit parce que l'employeur a déjà effectué une pré-liquidation, comme c'est le cas en Allemagne. La charge est faible au Danemark car la synchronisation des prélèvements étant très élevée, la part des régularisations en fin d'année est limitée ;
- ◆ un ensemble de cinq pays pour lesquels **la charge de l'administration apparaît plus conséquente** : il s'agit du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de l'Espagne, de l'Australie et de la Belgique.

Tableau 28³ : Charge de l'administration au stade de la régularisation

Pays	Déclaration obligatoire ou systématique des contribuables en fin d'année (Oui/Non)	Part des contribuables déposant une déclaration	Établissement de déclarations pré-remplies (Oui/Non)	Liquidation du solde d'impôt par l'administration (Oui/Non)	Délai pour l'envoi de l'avis d'imposition ou de restitution	Délai pour le reversement des trop-perçus
Royaume-Uni	Non pour les salariés et pensionnés, sauf exceptions	25 % en 2011	Oui mais il ne s'agit pas vraiment d'une déclaration Chaque année, en juillet, l'administration fiscale (HMRC) remet un formulaire P800 au salarié et détermine le solde à lui rembourser ou l'excédent d'impôt à collecter au cours de l'année fiscale suivante. Le salarié doit alors vérifier le calcul des retenues à la source effectuées et informer HMRC des éventuelles erreurs constatées. HMRC calculera alors un nouveau code fiscal qu'elle lui communiquera, ainsi qu'à l'employeur	Oui mais il existe une régularisation de premier niveau par l'employeur	4 mois après la fin de l'année d'imposition Envoi en juillet du formulaire P800	Dans les 14 jours suivant l'envoi du formulaire P800
Nouvelle-Zélande	Non, sauf exceptions	54,2 % pour l'année 2007/2008	Non	Non	Pas d'envoi d'avis d'imposition	Dans les 6 semaines suivant le dépôt de la déclaration
Allemagne	Non, sauf exceptions	74 % en 2004 : 28 % qui ont déposé une déclaration de régularisation et 46 % une déclaration obligatoire	Non	Oui mais il existe une régularisation de premier niveau par l'employeur	L'administration fiscale allemande n'est pas tenue par un délai légal de traitement des déclarations déposées. En général, ce délai est de 6 à 8 semaines mais	Pas de délai contraint

³ Cf tableau 17 pour plus de précisions.

Pays	Déclaration obligatoire ou systématique des contribuables en fin d'année (Oui/Non)	Part des contribuables déposant une déclaration	Établissement de déclarations pré-remplies (Oui/Non)	Liquidation du solde d'impôt par l'administration (Oui/Non)	Délai pour l'envoi de l'avis d'imposition ou de restitution	Délai pour le reversement des trop-perçus
					peut dépasser les 3 mois	
Irlande	Non, si un contribuable perçoit des revenus autres que salariaux, il peut déposer une déclaration simplifiée	NC	Non	Non	Pas d'envoi d'avis d'imposition	« Dans des délais appropriés » mais pas de délais contraints
Pays-Bas	Non Obligatoire dès lors que le contribuable a perçu des revenus autres que salariaux. Nécessaire pour bénéficier des déductions personnalisées non prises en compte à la source	Entre 75 % et 80 % des contribuables en 2007	Oui	Oui	3 mois après le dépôt de la déclaration	8 mois Le contribuable peut demander à ce que le reversement soit effectué avant le 30 novembre
Espagne	Non pas pour tous les contribuables	En 2010, salariés, 90 % des salariés	Oui	Oui	Pas de délais contraints mais le plus rapidement possible	Le plus rapidement possible. 95 % des reversements dans les deux mois en 2011
Australie	Oui	100 %	Oui	Oui	2 semaines après le dépôt de la déclaration si elle a été transmise par	2 semaines après le dépôt de la déclaration si elle a

Pays	Déclaration obligatoire ou systématique des contribuables en fin d'année (Oui/Non)	Part des contribuables déposant une déclaration	Établissement de déclarations pré-remplies (Oui/Non)	Liquidation du solde d'impôt par l'administration (Oui/Non)	Délai pour l'envoi de l'avis d'imposition ou de restitution	Délai pour le reversement des trop-perçus
					voie électronique, sinon 6 semaines	été transmise par voie électronique, sinon 6 semaines
Belgique	Oui	100 %	Oui	Oui	1 an	1 an et 2 mois après le dépôt de la déclaration
Canada	Oui	100 %	Non	Non	Pas d'envoi d'avis d'imposition	Pour les déclarations déposées avant le 15 avril : 4 semaines pour les déclarations papier et 2 semaines pour les déclarations électroniques. Pour les déclarations déposées après le 15 avril : 6 semaines pour les versions papier, 2 semaines pour les versions électroniques
Danemark	Non Le contribuable reçoit toujours une déclaration pré-remplie mais peut n'avoir rien d'autre à faire	En 2009, 17,5 %	Oui	Oui	Pas d'avis d'imposition émis	Du 1 ^{er} mars au 1 ^{er} octobre, soit au plus tard 6 mois après l'envoi de la déclaration pré-remplie

Pays	Déclaration obligatoire ou systématique des contribuables en fin d'année (Oui/Non)	Part des contribuables déposant une déclaration	Établissement de déclarations pré-remplies (Oui/Non)	Liquidation du solde d'impôt par l'administration (Oui/Non)	Délai pour l'envoi de l'avis d'imposition ou de restitution	Délai pour le reversement des trop-perçus
États-Unis	Non	En 2011, 93,4 %	Non	Non	Pas d'avis d'imposition émis	45 jours après le dépôt de la déclaration au plus tard En pratique, dans les 72h quand dépôt de la déclaration en format électronique et dans les 3 semaines quand dépôt sur support papier
Luxembourg	Non	Pour les décomptes (hors cas de déclaration obligatoire), 8,3 % → les décomptes ne sont pas traités par l'administration fiscale	Non	En partie seulement Il existe deux systèmes de régularisation : - par la voie de la déclaration annuelle pour les contribuables qui y sont astreints ; - par la voie d'une demande de décompte annuel pour les autres contribuables	1 an à 1 an et demi pour établir le décompte après l'estimation de l'employeur	1 an à 1an et demi après l'estimation du décompte par l'employeur

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011 et sites Internet des administrations fiscales nationales

2.1.2.3.3. *Les charges de traitement de l'administration dépendent également de la fréquence à laquelle les employeurs communiquent leurs déclarations*

200] Dans les treize pays examinés, les employeurs sont soumis à des obligations déclaratives concernant les salaires versés à leurs salariés et les retenues effectuées sur ces salaires (cf. 2.1.2.2.3 ci-dessus). **Les pays se distinguent toutefois par la fréquence des obligations déclaratives**, qui peuvent être alternativement périodiques ou annuelles, ou bien les deux. La charge de traitement pour l'administration fiscale est évidemment moindre quand les déclarations sont seulement annuelles, elle est intermédiaire quand les déclarations sont uniquement périodiques et plus élevée lorsque les employeurs sont tenus de déposer des déclarations à un rythme infra-annuel et annuel.

201] On peut ainsi distinguer trois catégories de pays du point de vue des implications en termes de traitement pour l'administration fiscale :

- ◆ au Royaume-Uni, en Irlande et au Canada, les déclarations des employeurs sont simplement annuelles, ce qui entraîne une **charge de traitement limitée** pour l'administration fiscale ;
- ◆ aux Pays-Bas, au Luxembourg et en Nouvelle-Zélande, les déclarations sont seulement périodiques, la charge de traitement pour l'administration pouvant donc être qualifiée d'**intermédiaire** ;
- ◆ enfin, en Allemagne, aux États-Unis, au Danemark, en Belgique, en Espagne et en Australie, les employeurs sont tenus de déposer des déclarations périodiques et un récapitulatif annuel, ce qui génère des **obligations de traitement importantes** pour les administrations fiscales concernées.

Tableau 29 : Déclarations des employeurs à traiter par l'administration fiscale

Pays	Déclarations annuelles (Oui/Non)	Déclarations infra-annuelles (Oui/Non)
Royaume-Uni	Oui	Non
Allemagne	Oui	Oui
Pays-Bas	Non	Oui
Luxembourg	Non	Oui
Irlande	Oui	Non
États-Unis	Oui	Oui
Danemark	Oui	Oui
Italie	Oui	Non
Nouvelle-Zélande	Non	Oui
Canada	Oui	Non
Belgique	Oui	Oui
Espagne	Oui	Oui
Australie	Oui	Oui

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

2.1.2.4. *Synthèse de la simplicité pour l'administration*

202] Lorsque l'on croise les degrés divers de simplicité pour l'administration aux différents stades de la procédure (traitement des informations du contribuable et liquidation de l'impôt, traitement des régularisations de fin d'année et traitement des obligations déclaratives des employeurs), on constate pour la plupart des pays une assez forte hétérogénéité, autrement dit, il est rare que le degré de simplicité pour l'administration soit

uniforme. On peut interpréter cette tendance en supposant qu'il est **rare que la simplicité pour l'administration représente un objectif majeur dans la gestion de l'impôt sur le revenu**. Il semble que les charges pesant sur l'administration soient plutôt la **conséquence des choix faits concernant d'autres objectifs** : par exemple, dans les dispositifs personnalisés, on peut choisir de faire reposer le traitement des informations du contribuable sur l'employeur ou sur l'administration, en fonction du degré de confidentialité que l'on souhaite ou non préserver. Un objectif de synchronisation élevée nécessite logiquement une validation des modifications en cours d'année mais se traduit par des tâches limitées en termes de régularisations en fin d'année. Il apparaît également logique, comme c'est le cas dans quatre pays (les Pays-Bas, l'Espagne, l'Australie et la Belgique) que la simplicité soit limitée au stade de la régularisation lorsque l'administration a été peu impliquée dans le calcul de l'impôt et le traitement des informations du contribuable. Il en ressort trois familles de pays :

- ◆ dans sept pays sur douze, la **simplicité de gestion** de la retenue à la source sur les salaires **apparaît limitée pour l'administration fiscale** : il s'agit du Royaume-Uni, du Danemark, de l'Allemagne, du Luxembourg, de l'Espagne, de l'Australie et de la Belgique ;
- ◆ les Pays-Bas présentent un **niveau de simplicité intermédiaire** ;
- ◆ enfin, quatre pays semblent imposer un **niveau de charges plus réduit pour l'administration fiscale** : l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et le Canada.

Tableau 30 : Synthèse du niveau de simplicité pour l'administration aux différents stades du processus de retenue

	Au niveau de la gestion des informations du contribuable et de la liquidation de l'impôt	Au niveau des modalités de traitement des régularisations en fin d'année	Au niveau du traitement des obligations déclaratives des employeurs	Synthèse de la simplicité pour l'administration fiscale
Royaume-Uni	Faible	Faible	Élevée	Faible
Irlande	Faible	Élevée	Élevée	Élevée
Danemark	Faible	Élevée	Faible	Faible
Allemagne	Faible	Élevée	Faible	Faible
Nouvelle-Zélande	Intermédiaire	Élevée	Intermédiaire	Élevée
Luxembourg	Intermédiaire	Faible	Intermédiaire	Faible
Pays-Bas	Élevée	Faible	Intermédiaire	Intermédiaire
Espagne	Élevée	Faible	Faible	Faible
Australie	Élevée	Faible	Faible	Faible
Belgique	Élevée	Faible	Faible	Faible
États-Unis	Élevée	Élevée	Faible	Élevée
Canada	Élevée	Élevée	Élevée	Élevée

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011, estimations du rapporteur.

203] En prenant en compte l'estimation du degré de simplicité pour les trois catégories d'acteurs que sont le contribuable, l'employeur et l'administration fiscale, on peut dresser une estimation du degré de simplicité global du système de gestion de la retenue à la source sur les salaires.

204] Avec une typologie un peu fine, on peut distinguer cinq ensembles de pays :

- ◆ la Nouvelle-Zélande présente une **simplicité de gestion très élevée**, celle-ci s'appliquant à l'ensemble des acteurs ;
- ◆ le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Irlande présentent une simplicité de gestion **élevée** ;
- ◆ au Danemark et aux États-Unis, le niveau de simplicité apparaît **intermédiaire** ;
- ◆ en Espagne et au Canada, la simplicité de gestion apparaît **faible** ;
- ◆ elle apparaît enfin **très faible** en Allemagne, en Australie, en Belgique et au Luxembourg.

205] En plus de cette typologie, on peut distinguer les pays en fonction de leur **degré d'homogénéité dans la répartition des charges entre acteurs** :

- ◆ en Nouvelle-Zélande, en Allemagne, en Australie, en Belgique et au Luxembourg, les charges apparaissent plutôt bien réparties entre les acteurs ;
- ◆ au Royaume-Uni, au Danemark, en Espagne, aux Pays-Bas, en Irlande, aux États-Unis et au Canada, la répartition des charges apparaît plus hétérogène.

206] Ce dernier groupe de pays paraît ainsi avoir effectué des **arbitrages en termes de positionnement des charges sur les différents acteurs**.

207] Il apparaît qu'au Royaume-Uni et au Danemark, le système est plutôt simple pour le contribuable et l'employeur, la **complexité reposant sur l'administration**.

208] L'Espagne préserve la simplicité pour le contribuable en faisant reposer les tâches de gestion **davantage sur l'employeur et sur l'administration**.

209] Les Pays-Bas ont fait un choix marqué de limitation importante de la charge des employeurs, celle-ci se répartissant **entre le contribuable et l'administration**.

210] En Irlande, les charges reposent **essentiellement sur le contribuable**. Il en est de même aux États-Unis.

211] Enfin, au Canada, le système apparaît plutôt simple pour l'administration, la complexité de gestion étant partagée **entre le contribuable et l'employeur**.

Tableau 31 : Synthèse de la répartition des charges entre les différents acteurs

Pays	Simplicité pour le contribuable	Simplicité pour l'employeur	Simplicité pour l'administration	Simplicité de gestion globale	Type de répartition des charges
Royaume-Uni	Élevée	Élevée	Faible	Élevée	Hétérogène
Nouvelle-Zélande	Élevée	Élevée	Élevée	Très élevée	Homogène
Danemark	Élevée	Intermédiaire	Faible	Intermédiaire	Hétérogène
Espagne	Élevée	Faible	Faible	Faible	Hétérogène
Pays-Bas	Intermédiaire	Élevée	Intermédiaire	Élevée	Hétérogène
Allemagne	Faible	Faible	Faible	Très faible	Homogène
Irlande	Faible	Élevée	Élevée	Élevée	Hétérogène
Australie	Faible	Faible	Faible	Très faible	Homogène
Belgique	Faible	Faible	Faible	Très faible	Homogène
Luxembourg	Faible	Faible	Faible	Très faible	Homogène
États-Unis	Faible	Intermédiaire	Élevée	Intermédiaire	Hétérogène
Canada	Faible	Faible	Élevée	Faible	Hétérogène

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011, estimations du rapporteur.

2.1.3. Rarement atteint, l'objectif de synchronisation est essentiellement fonction de la quantité d'informations intégrée dans le calcul de la retenue à la source et des modalités d'ajustement en cours d'année

212] On peut définir l'objectif de synchronisation par deux paramètres :

- ◆ la **simultanéité**, c'est-à-dire le fait que le prélèvement s'effectue au fil de la perception des revenus courants ;
- ◆ l'**adéquation**, autrement dit, le fait que l'impôt payé en cours d'année via la retenue à la source corresponde autant que possible à l'impôt effectivement dû en fin d'année.

213] Cet objectif est conditionné par deux grands types de facteurs :

- ◆ la **quantité d'informations** intégrées dans la retenue à la source en termes de personnalisation et de nature de revenus ;
- ◆ le **niveau d'adaptation en cours d'année** des sommes retenues en fonction des variations de revenus et des évolutions de situations du contribuable (situation de famille, éligibilité à certaines dépenses fiscales, changements d'employeurs, pluralité d'employeurs).

2.1.3.1. La possibilité d'une synchronisation dépend au premier chef du volume d'informations relatives au calcul de l'impôt du salarié pris en compte dès le stade de la retenue à la source

214] Quatre types d'informations ont été distingués ici :

- ◆ les informations relatives à la situation conjugale ;
- ◆ les informations relatives à la situation familiale ;
- ◆ les informations relatives aux dépenses fiscales ;
- ◆ les informations relatives aux revenus de sources autres que salariale éventuellement perçus par le salarié.

215] L'Espagne est le seul pays dans lequel les informations relatives à la situation conjugale ne sont prises en compte dans la retenue à la source qu'au stade de la régularisation.

216] En ce qui concerne les informations relatives à la situation familiale, dans cinq pays (l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Australie, le Luxembourg et les États-Unis), une partie au moins des informations n'est prise en compte qu'au stade de la régularisation.

217] En ce qui concerne les niches fiscales, le volume d'informations non pris en compte au stade de la retenue à la source dépend à la fois du nombre de niches fiscales susceptibles d'être prises en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu et du stade d'intégration des informations correspondantes. Dans la plupart des pays, **soit le nombre de niches est limité, soit l'essentiel est pris en compte dès le stade de la retenue à la source**. Ainsi, seuls trois pays (l'Australie, la Belgique et les États-Unis) ont beaucoup d'informations relatives aux dépenses fiscales à prendre en compte au stade de la régularisation.

218] Enfin, rares sont les pays qui permettent d'intégrer des revenus autres que salariaux au calcul de la retenue à la source pesant sur les salaires. **Seuls trois pays offrent cette possibilité de calcul de l'impôt sur l'ensemble des revenus** : il s'agit du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande et de l'Irlande. Dans ces trois pays, l'administration fiscale est en charge de la liquidation de l'impôt et peut intégrer dans le code fiscal ou, en Irlande, dans le

certificat de crédit d'impôt et le point de passage dans la tranche supérieure, les autres revenus perçus par le salarié.

219] À partir de la part des informations relatives au calcul de l'impôt prise en compte dans la retenue à la source, on peut essayer de déterminer un « espoir de synchronisation » et répartir les différents pays en trois catégories en fonction de ce critère :

- ◆ dans un premier groupe de pays comportant le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et l'Irlande, les informations qui ne peuvent être prises en compte au stade de la retenue sont très limitées et ne concernent que certaines dépenses fiscales spécifiques, **l'espoir de synchronisation est donc élevé ;**
- ◆ dans un deuxième groupe de pays, les informations personnelles du contribuable peuvent être intégrées quasi-intégralement dans le calcul de l'impôt, mais pas ses autres sources de revenus, **l'espoir de synchronisation est donc très bon en ce qui concerne les seuls salariés** mais il est réduit pour toutes les personnes qui touchent des revenus autres que salariaux : c'est le cas du Danemark et du Canada ;
- ◆ enfin, un troisième groupe de pays se caractérisent à la fois par **l'absence de prise en compte dans le calcul de l'impôt des revenus autres que salariaux et par le fait que certaines informations liées à la personnalisation ne sont pas prises en compte dans le calcul de la retenue.** Il s'agit de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Espagne, de l'Australie, de la Belgique, du Luxembourg et des États-Unis. Dans ces pays, **l'espoir de synchronisation est plutôt faible.**

Tableau 32 : Informations nécessaires au calcul de l'impôt non prises en compte au stade de la RAS

Pays	Informations relatives à la situation conjugale	Informations relatives à la situation familiale	Informations relatives aux dépenses fiscales	Informations sur les revenus tirés d'autres sources que les salaires	Synthèse
Royaume-Uni	Non	Non	Peu	Non, les revenus autres que salariaux peuvent être intégrés dans le code fiscal	Peu
Allemagne	Non	Oui	Peu	Oui	Beaucoup
Danemark	Non	Non	Peu	Oui	Intermédiaire
Pays-Bas	Non	Oui	Peu	Oui	Beaucoup
Espagne	Oui	Non	Peu	Oui	Beaucoup
Australie	Non	Oui	Beaucoup	Oui	Beaucoup
Belgique	Non	Non	Beaucoup	Oui	Beaucoup
Italie	Non	Non	NC	Oui	-
Luxembourg	Non	Oui	Peu	Oui	Beaucoup
Nouvelle-Zélande	Non	Non	Peu	Non, les revenus autres que salariaux peuvent être intégrés dans le code fiscal	Peu
Canada	Non	Non	Peu	Oui	Intermédiaire
Irlande	Non	Non	Peu	Non, les autres revenus peuvent être intégrés dans la liquidation de la retenue s'ils sont déclarés à l'administration fiscale par le formulaire 12A	Intermédiaire
États-Unis	Non	Oui	Beaucoup	Oui	Beaucoup

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011 et sites Internet des administrations fiscales nationales, estimations du rapporteur.

2.1.3.2. Les modalités d'ajustement en cours d'année conditionnent également la possibilité d'atteindre un objectif de synchronisation en fin d'année

220] **Pour que l'impôt versé en cours d'année corresponde *in fine* au montant calculé sur l'assiette globale des revenus, il est nécessaire que les retenues soient recalculées à partir du montant global d'impôt dû lors de tout changement susceptible de survenir dans la situation personnelle du salarié.** Seuls quatre pays : le Royaume-Uni, le Danemark, l'Espagne (sauf pour la situation conjugale) et l'Irlande prévoient cette possibilité.

221] L'existence **d'employeurs multiples est souvent un facteur de désajustement entre l'impôt global calculé en fin d'année et les sommes prélevées en cours d'année.** En effet, il est très rare que les montants retenus par les divers employeurs soient coordonnés de manière à prendre en compte l'ensemble des revenus et l'impôt global dû. **Seuls l'Irlande et le Royaume-Uni prévoient la possibilité pour l'administration fiscale d'intégrer les revenus provenant d'employeurs multiples de manière à paramétrer les éléments de retenues en conséquence.** On peut ensuite distinguer trois types de traitement de la pluralité d'employeurs. Quatre pays (Pays-Bas, Espagne, Nouvelle-Zélande et Belgique) **ne la prennent pas en compte** : chaque employeur effectue la retenue sur les revenus qu'il verse et il n'est pas tenu compte de l'existence d'autres revenus versés par un tiers employeur (dans des systèmes progressifs, cela peut conduire à des sous-prélèvements). Six pays (Allemagne, Danemark, Australie, Pays-Bas, Canada et États-Unis) prennent en compte l'existence d'employeurs multiples **pour s'assurer que celle-ci ne permettra pas au contribuable de minorer les sommes prélevées par rapport à l'impôt dû en fin d'année.** Pour ce faire, ils peuvent prévoir une taxation des revenus complémentaires selon le barème le plus défavorable ou appliquer les déductions à un seul des salaires.

222] Afin d'évaluer l'ampleur du phénomène, il a été demandé aux différents pays d'indiquer la part des salariés ayant plusieurs employeurs. Seuls trois pays, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et l'Australie ont été en mesure de communiquer des chiffres. En Australie, cette part s'établirait autour de 3,6 %. En Nouvelle-Zélande, elle serait de 17 % mais ce taux inclut les personnes qui perçoivent à la fois des revenus d'un employeur et un transfert d'aides sociales imposable (par exemple, un versement du fonds de retraites combiné à un emploi). Au Royaume-Uni, elle est de 10 % des salariés.

223] **Les modalités de prise en compte des changements d'employeurs en cours d'année sont un autre facteur déterminant les possibilités de synchronisation.** En effet, pour que l'impôt versé en cours d'année coïncide avec le montant dû en fin d'année, il faut que le nouvel employeur tienne compte des prélèvements déjà effectués par l'employeur précédent sur l'assiette des revenus versés par lui depuis le début de l'année. **Seuls deux pays (le Royaume-Uni et l'Irlande) ont indiqué que le nouvel employeur devait tenir compte des retenues effectuées depuis le début de l'année.** Afin là aussi d'évaluer l'ampleur du phénomène, il a été demandé aux pays d'indiquer la part des salariés qui connaissent un changement d'employeur en cours d'année. Des données ont pu être communiquées par trois pays. Pour le Danemark, cela concernerait environ 23 % des salariés. Pour les Pays-Bas, la proportion serait de 9,5 %. La Nouvelle-Zélande l'a évaluée à 17 % des salariés.

224] Enfin, un dernier paramètre à prendre en compte est l'existence éventuelle d'une **possibilité pour le contribuable de demander une évolution des montants retenus.** Cette possibilité peut toutefois jouer dans plusieurs sens en fonction des préférences du contribuable. Elle peut effectivement être utilisée dans un objectif de synchronisation pour

par exemple tenir compte des revenus annexes du contribuable, auquel cas celle-ci est conditionnée par une évaluation juste par le contribuable de ses revenus annualisés et de son taux d'imposition. Elle peut également être utilisée afin d'éviter d'avoir à payer un complément d'impôt en fin d'année ou pour se constituer une épargne forcée. Le montant d'impôt prélevé sera alors supérieur à l'impôt effectivement dû et un remboursement de l'administration sera nécessaire en fin d'année. Enfin, cette possibilité peut être vue comme un moyen de minorer les prélèvements en cours d'année afin, pour le contribuable, de ménager sa trésorerie mais les pays ne permettent généralement pas de faire varier le taux à la baisse (à l'exception du Royaume-Uni). Au total, **cinq pays (le Royaume-Uni, le Danemark, l'Espagne, l'Australie et le Canada) mentionnent la possibilité pour le contribuable de faire évoluer son montant de retenue en cours d'année.** Au Royaume-Uni, le taux peut être modulé à la baisse : si le salarié considère que son code fiscal conduit à des retenues excessives, il doit en informer l'administration fiscale afin qu'elle modifie le taux. Au Danemark, en Espagne et au Canada, le salarié peut demander à l'employeur de majorer les montants retenus mais non de les réduire. En Australie, une certaine flexibilité est offerte pour permettre aux salariés qui ont des difficultés de subsistance de demander une réduction du montant retenu à la source sur la base de leurs droits à des exemptions ou déductions fiscales prises en compte en fin d'année. À l'inverse, les salariés qui éprouvent des difficultés d'épargne peuvent demander une augmentation de leur RAS. Au total, il faut être prudent sur l'interprétation des effets de cette possibilité sur l'espoir de synchronisation.

225] Enfin, **la base de calcul de l'impôt influe nécessairement sur les possibilités de synchronisation.** Dans la plupart des pays, c'est le revenu salarial courant qui est pris en compte pour la liquidation de l'impôt. Toutefois, au Royaume-Uni, le code fiscal est déterminé par défaut sur la base des revenus N-1 et son ajustement intervient à la demande du salarié ou de l'employeur (il semble qu'il existe en pratique de fortes incitations pour effectuer cet ajustement). De même au Danemark, le taux de retenue, calculé par l'administration fiscale, résulte pour l'essentiel de la situation personnelle connue à la fin de l'année précédente.

226] À partir de ces différents éléments, on peut à nouveau essayer de classer les pays en fonction des différents facteurs de désajustement qui peuvent exister en lien avec les modalités de prise en compte des changements en cours d'année. On peut distinguer deux familles de pays selon que l'espoir de synchronisation issu des modalités de prise en compte des ajustements apparaît faible ou plutôt élevé :

- ◆ dans quatre pays (Royaume-Uni, Danemark, Espagne et Irlande), **l'espoir de synchronisation apparaît élevé**, tout particulièrement dans le cas du Royaume-Uni et de l'Irlande. Dans ces quatre pays, l'impôt annuel et les retenues correspondantes sont recalculés à chaque modification ;
- ◆ dans les autres pays (Allemagne, Pays-Bas, Australie, Belgique, Nouvelle-Zélande, Luxembourg, Canada et États-Unis), **l'espoir de synchronisation apparaît plus limité** dans la mesure où les facteurs de désajustement potentiel sont plus nombreux.

Tableau 33 : Modalités d'ajustement des montants d'impôt prélevés en cours d'année

Pays	Recalcul de l'impôt en cas de modifications en cours d'année (Oui/Non)	Modalités de prise en compte des employeurs multiples	Part des salariés ayant plusieurs employeurs	Modalités de prise en compte des changements d'employeurs en cours d'année	Part des salariés qui changent d'employeur chaque année	Possibilité pour le contribuable de faire évoluer les sommes prélevées
Royaume-Uni	Oui	Si l'administration fiscale est informée d'une multiplicité d'employeurs, elle en tient compte lors de la détermination du code fiscal qu'elle attribue à chacun des employeurs de telle sorte que la somme des abattements dont le salarié bénéficie pour chacun de ses employeurs soit égal au montant de l'abattement légal : ainsi, la somme des retenues pratiquées par tous les employeurs doit permettre au salarié d'acquitter le bon montant d'impôt total. Toutefois, HMRC n'est pas toujours informée de cette multiplicité d'employeurs et le salarié peut se retrouver en situation de sous-imposition car l'abattement aura été appliqué dans sa totalité par chaque employeur. La mise en place d'un système informatique national centralisé de gestion du système PAYE doit conduire à une réduction de ces difficultés	10 % 3 M de salariés	Le nouvel employeur tient compte des retenues appliquées par le précédent employeur depuis le début de l'année	NC	Oui S'il considère que son code fiscal conduit à des retenues excessives, il doit en informer l'administration fiscale qui modifiera le taux en conséquence

Pays	Recalcul de l'impôt en cas de modifications en cours d'année (Oui/Non)	Modalités de prise en compte des employeurs multiples	Part des salariés ayant plusieurs employeurs	Modalités de prise en compte des changements d'employeurs en cours d'année	Part des salariés qui changent d'employeur chaque année	Possibilité pour le contribuable de faire évoluer les sommes prélevées
Allemagne	Non	Le 2 ^{ème} employeur et les suivants appliquent la classe VI, la plus défavorable. Si la rémunération perçue dans le cadre du premier emploi est inférieure au « <i>Grundfreibetrag</i> » de 8 004 € (minimum vital non imposable), le salarié peut demander à ce que le reliquat soit répercuté sur la 2 ^{ème} carte d'imposition, voir la 3 ^{ème} . Le salarié travaillant pour plusieurs employeurs est tenu à une obligation déclarative annuelle	NC	Le nouvel employeur reçoit la carte fiscale du salarié mais n'a pas connaissance des retenues effectuées depuis le début de l'année	NC	Non mentionnée
Danemark	Oui	Le principal employeur acquiert une carte fiscale normale auprès de l'administration fiscale. Les autres employeurs acquièrent une carte fiscale avec le même taux d'imposition, mais sans déduction	NC	L'employeur informe l'administration fiscale du paiement du dernier salaire et le nouvel employeur acquiert la carte fiscale auprès de l'administration	Environ 23 % 600 à 800 000	Oui Le salarié peut demander directement à l'employeur de relever le taux de la retenue pratiquée sur les salaires mais non de le réduire
Pays-Bas	Non	Chaque employeur doit procéder à la retenue à la source de ses salariés indépendamment d'autres employeurs	NC	NC	9,5 % 700 000 sur 7,4 M de salariés en 2010	Non mentionnée

Pays	Recalcul de l'impôt en cas de modifications en cours d'année (Oui/Non)	Modalités de prise en compte des employeurs multiples	Part des salariés ayant plusieurs employeurs	Modalités de prise en compte des changements d'employeurs en cours d'année	Part des salariés qui changent d'employeur chaque année	Possibilité pour le contribuable de faire évoluer les sommes prélevées
Espagne	Oui	Si le salarié a plusieurs employeurs, chaque employeur ne prend en compte, pour le calcul des retenues à la source, que les revenus qu'il verse	NC	Les informations relatives au salarié sont transmises à l'employeur. Le fait de savoir s'il tient compte ou non des retenues déjà effectuées n'a pas été communiqué	NC	Oui Le salarié peut à tout moment demander à l'employeur de prélever la retenue à un taux plus élevé pour éviter d'avoir un solde d'impôt à payer
Australie	Non	Chaque employeur effectue une RAS de l'impôt sur le salaire qu'il verse au salarié. Toutefois, il revient au salarié de ne revendiquer le droit au <i>Tax Free Threshold</i> (premiers 6 000 AUD, soit 4 586 € exempts d'impôt sur le revenu) qu'auprès d'un seul employeur, en général le plus important	Les données existantes sont anciennes : en août 1997, 435 600 salariés âgés de plus de 15 ans avaient plus d'un employeur (sur 12 M de salariés aujourd'hui soit 3,6 %)	Le nouvel employeur fait remplir une déclaration personnelle au nouveau salarié	NC	Oui
Belgique	Non	Pour la RAS, le salarié qui a plusieurs employeurs peut faire prendre ses enfants à charge en considération auprès de chacun d'entre eux, étant entendu qu'au niveau de la régularisation d'impôt annuelle, la majoration de la quotité de revenu exonérée pour enfants à charge ne sera appliquée qu'une seule fois. Chaque employeur ne peut	NC	Les sommes précédemment prélevées n'ont aucune incidence sur les montants prélevés par le nouvel employeur	NC	Non mentionnée

Pays	Recalcul de l'impôt en cas de modifications en cours d'année (Oui/Non)	Modalités de prise en compte des employeurs multiples	Part des salariés ayant plusieurs employeurs	Modalités de prise en compte des changements d'employeurs en cours d'année	Part des salariés qui changent d'employeur chaque année	Possibilité pour le contribuable de faire évoluer les sommes prélevées
		effectuer de RAS qu'en tenant compte des éléments en sa possession, et ce sans tenir compte d'une éventuelle rémunération payée par un autre employeur				
Luxembourg	Non	En cas d'employeurs multiples : -le salarié fait faire une fiche de retenue principale qu'il remet à son employeur principal (plus haut revenu et stabilité). Elle permet le calcul de la retenue avec le barème de l'IR et la prise en compte de toutes les données personnelles ; -il fait remplir une fiche de retenue additionnelle pour chacun de ses autres employeurs, qui servira de base au calcul d'une retenue forfaitaire (12 %, 18 %, 30 % respectivement pour la classe d'imposition 1,1a et 2)	NC	Le salarié transmet simplement sa fiche de retenue au nouvel employeur	NC	Non mentionnée
Nouvelle-Zélande	Non	Quand les détails des rapports mensuels des employeurs sont intégrés dans le système d'information de l'administration fiscale, chaque retenue est créditée sur les dettes fiscales du salarié	Pour l'année se terminant en mars 2008, 526 000 personnes (17 %) ont reçu des revenus PAYE de plus d'un employeur pour au moins deux mois consécutifs. Cette analyse	Les changements d'employeur sont notifiés à l'administration fiscale via le rapport mensuel de l'employeur, celle-ci enregistrant ainsi les mouvements des salariés au	17 % en 2008 530 000 salariés, environ 44 000 par mois en moyenne	Non

Pays	Recalcul de l'impôt en cas de modifications en cours d'année (Oui/Non)	Modalités de prise en compte des employeurs multiples	Part des salariés ayant plusieurs employeurs	Modalités de prise en compte des changements d'employeurs en cours d'année	Part des salariés qui changent d'employeur chaque année	Possibilité pour le contribuable de faire évoluer les sommes prélevées
			ignore le cas d'un mois seulement de double revenu, car celui peut constituer une transition séquentielle plus qu'un second employeur. Cette analyse inclut les personnes qui ont à la fois un employeur et un transfert d'aides sociales imposables, par exemple un versement du fonds de retraite combiné à un emploi à temps partiel	sein du système PAYE de RAS		
Canada	NC	Lorsqu'un contribuable a plus d'un employeur ou payeur en même temps et qu'il a déjà demandé des crédits d'impôt personnels sur un formulaire TD1, il ne peut pas les réclamer de nouveau	NC	Dépôt par le contribuable d'un nouveau formulaire sur sa situation	NC	Oui Le salarié peut demander à avoir une retenue d'impôt plus importante afin de réduire le montant d'impôt à payer après dépôt de la déclaration de revenus
Irlande	Oui	Pour éviter d'être imposé selon la procédure d'urgence (cf. <i>supra</i>), le salarié qui a un employeur supplémentaire (ou une pension de retraite) doit demander un certificat de	NC	Formulaire de l'ancien employeur indiquant les rémunérations versées et prélèvements effectués que le salarié peut choisir de transmettre directement au	NC	Non mentionnée

Pays	Recalcul de l'impôt en cas de modifications en cours d'année (Oui/Non)	Modalités de prise en compte des employeurs multiples	Part des salariés ayant plusieurs employeurs	Modalités de prise en compte des changements d'employeurs en cours d'année	Part des salariés qui changent d'employeur chaque année	Possibilité pour le contribuable de faire évoluer les sommes prélevées
		crédits d'impôt pour cet employeur ou cette pension à son centre des impôts. En l'absence de certificat, le salarié est taxé selon la procédure d'urgence et doit régulariser sa situation en fin d'année		nouvel employeur ou à l'administration fiscale pour qu'elle transmette au nouvel employeur un certificat de crédits d'impôt et un point de passage dans la tranche supérieure actualisés en fonction de ces informations		
États-Unis	Non	Lorsqu'un salarié a plusieurs employeurs, il doit souscrire un imprimé W4 auprès de chaque employeur. Cependant, il doit demander le bénéfice des déductions auxquelles il prétend sur l'imprimé qu'il remet à l'employeur qui lui verse le salaire le plus important	NC	Le salarié doit souscrire un nouvel imprimé relatif à sa situation à chaque nouvel emploi	NC	Non

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011 et sites Internet des administrations fiscales nationales.

2.1.3.3. *L'appréciation du degré de synchronisation effectivement constaté laisse apparaître des situations contrastées*

227] Il est difficile d'apprécier de manière homogène l'ensemble des régularisations qui sont effectivement réalisées en fin d'année du fait du caractère partiel des données, par ailleurs calculées parfois sur des bases différentes. Les données recueillies permettent toutefois de dégager quelques ordres de grandeur en ce qui concerne le sens et l'importance des régularisations de fin d'année.

228] Le premier élément permettant d'approcher cette information porte sur **la part des contribuables déposant une déclaration** (dans les pays où il n'existe pas d'obligations déclaratives). Cette part est inférieure à 50 % au Royaume-Uni, et au Danemark et supérieure à 50 % aux Pays-Bas, en Espagne, en Allemagne, aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande.

229] Pour six pays, il a été possible de **reconstituer la part des régularisations** (montant d'impôt à reverser par l'administration + solde d'impôt à payer par le contribuable) **rapportée au produit total de l'impôt sur le revenu**. Ces chiffres font apparaître des situations contrastées. Dans trois pays, la part des régularisations est très nettement inférieure à 20 % du produit total de l'impôt. Il s'agit du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de la Nouvelle-Zélande (0,5 % pour le Royaume-Uni, 6,2 % pour l'Allemagne et 7,2 % pour la Nouvelle-Zélande). À l'inverse, dans trois pays (les Pays-Bas, l'Australie et la Belgique), la part des régularisations est supérieure à 20 % du produit total de l'impôt. Elle est de 54 % aux Pays-Bas, de 29,5 % en Australie et de 24,5 % en Belgique.

230] Un dernier élément de comparaison provient de la **part des contribuables percevant une restitution d'impôts**. Sept pays ont communiqué des informations en la matière. Il apparaît que cette proportion est inférieure à 50 % au Royaume-Uni (5 %) et en Nouvelle-Zélande (36,9 %) uniquement et supérieure à 50 % en Espagne (61,9 %), en Allemagne (50,8 %), en Australie (81,6 %), au Danemark (73 %) et aux États-Unis (78 %).

231] **Par ailleurs, pour les neuf pays pour lesquels on dispose d'éléments, il apparaît que les cas de remboursement d'impôt par l'administration sont nettement supérieurs (en nombre et en montants) aux cas de solde à payer pour les contribuables. Cela illustre le fait que la retenue à la source engendre un avantage de trésorerie pour l'État, au détriment des contribuables.**

232] Pour les huit pays pour lesquels on dispose d'informations, on peut distinguer trois situations :

- ◆ le degré de synchronisation effectivement constaté apparaît très élevé au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande ;
- ◆ il apparaît intermédiaire en Allemagne et au Danemark ;
- ◆ il apparaît faible aux Pays-Bas, en Espagne, en Australie et aux États-Unis.

233] Le degré de synchronisation apparemment très élevé du Royaume-Uni doit être nuancé par le fait qu'il existe en réalité des désajustements supérieurs, pointés par l'équivalent britannique de la Cour des comptes, le NAO (*National Audit Office*) du fait des limites du système britannique en termes de prise en compte des employeurs multiples pour un même salarié. En effet, lorsque l'administration fiscale est informée de l'existence d'une multiplicité d'employeurs, elle en tient compte lors de la détermination du code fiscal, de telle sorte que la somme des abattements dont le salarié bénéficie pour chacun de ses employeurs soit égale au montant de l'abattement légal. Ainsi, la somme des retenues pratiquées par tous les employeurs doit permettre au salarié d'acquitter le bon montant d'impôt total. Toutefois, l'administration fiscale n'est pas toujours informée de cette

multiplicité d'employeurs et le salarié peut se retrouver en situation de sous-imposition car l'abattement aura été appliqué dans sa totalité par chaque employeur. La mise en place d'une base nationale de gestion du système PAYE a permis à l'administration fiscale de procéder au contrôle automatisé des codes fiscaux et de corriger les anomalies. Ce nouveau système conduira l'administration fiscale dans les mois à venir à rembourser en moyenne 300 £ (349 €) à 6 millions de salariés et à rappeler environ 500 à 600 £ (583 € à 698 €) à 1 million de salariés pour solder les discordances constatées au titre des années antérieures.

Tableau 34 : Régularisations en fin d'année

Pays	Part des contribuables déposant une déclaration en fin d'année	Montants régularisés à la hausse et à la baisse /total de l'impôt	Cas de figure majoritaire : remboursement ou solde à verser par le contribuable	Montant des restitutions	Montant du solde à payer	Part des contribuables ayant reçu une restitution	Part des contribuables ayant eu un solde d'impôt à payer
Royaume-Uni	25 % En 2011, environ 39 millions de contribuables (29 M de salariés et 10 M de retraités) sont gérés par le système PAYE et 10 millions ont déposé une déclaration de « <i>self-assessment</i> », soit 1/4	0,790 M€ de remboursement sur 153,4 Mds€ prélevés à la source en 2010-2011 soit 0,5 % des sommes	Remboursement	Au titre de l'année 2010-2011, remboursement d'excédents de versement pour 680M de £ (soit 790 M€) soit 395 € en moyenne par contribuable	NC 50 % des insuffisances dans le paiement de l'impôt concernent des montants situés entre 50 et 300 £ (ie entre 58 € et 349 €)	5 % des contribuables Plus de 2 M de personnes pour l'année 2010-2011	3,1 % 1,2 M environ
Pays-Bas	Environ 9,9 M de déclarations (données 2007) soit entre 75 % et 80 % des contribuables NB : Une part apparemment importante des contribuables (340 000 pour l'année 2008) ne dépose pas de déclarations alors qu'ils auraient droit à des remboursements d'impôt	53,75 % 2007 : 21,5 Mds€ au total sur environ 40 Mds d'impôt sur le revenu prélevé	Remboursement	2007 : 16,2 Mds€	2007 : 5,3 Mds€	NC	NC
Espagne	19 M de déclarations en 2010 sur 21 M de contribuables salariés, soit 90 %	NC	Remboursement	NC	NC	61,9 % En 2010, sur un total de 19	32 %

Pays	Part des contribuables déposant une déclaration en fin d'année	Montants régularisés à la hausse et à la baisse /total de l'impôt	Cas de figure majoritaire : remboursement ou solde à verser par le contribuable	Montant des restitutions	Montant du solde à payer	Part des contribuables ayant reçu une restitution	Part des contribuables ayant eu un solde d'impôt à payer
	En 2006, il est à noter que près de 500 millions d'euros versés en excédant n'ont pas été réclamés					millions de déclarations annuelles, environ 13 millions de déclarations étaient créditrices et ont donné lieu à un remboursement de l'excédent de retenue à la source pratiquée en amont	
Allemagne	74 % En 2004, sur 35,5 M de salariés concernés par la RAS, près de 10 millions ont déposé une demande de régularisation (« <i>Antragsveranlagung</i> ») alors qu'ils n'étaient pas soumis à obligation déclarative, soit 28 %, ajoutés aux 16,3 millions qui ont déposé une déclaration obligatoire (« <i>Pflichtveranlagung</i> »), soit 46 %	Environ 6,2 % 2006 : 10,75 Mds€ de régularisations 2008 : 174 Mds€ de produit de l'IR	Remboursement	Sur l'ensemble des Länder, le remboursement total a représenté en 2006 : 9.8 milliards d'€ Pour l'année 2006, le montant moyen du reversement était de 823 €. 7,3 millions ont reçu un remboursement entre 100 et 1000 €. 3.2 millions de personnes ont reçu plus de 1000 €. Chiffres 2004 : le	En 2006 : les compléments d'impôt versés par les contribuables ont représenté 950 millions d'€	2004 : 18 M soit 50,8 % des contribuables	2004 : 5,5 M soit 15,5 % des contribuables ont versé un complément d'impôt NB : 12 M soit 33,7 % avaient une situation équilibrée

Pays	Part des contribuables déposant une déclaration en fin d'année	Montants régularisés à la hausse et à la baisse /total de l'impôt	Cas de figure majoritaire : remboursement ou solde à verser par le contribuable	Montant des restitutions	Montant du solde à payer	Part des contribuables ayant reçu une restitution	Part des contribuables ayant eu un solde d'impôt à payer
				montant moyen de reversement était de 1 119 €, soit 3,3 % du revenu moyen			
Australie	100 % (déclaration obligatoire) 12,3 M de déclarations en 2008-2009 = tous les contribuables imposables	Part des régularisations : 2006/2007 : 28,4 % 2007/2008 : 29,5 % 2008/2009 : 29,5 % 2006/2007 : 23,7 Mds€ 2007/2008 : 26,3 Mds€ 2008/2009 : 25 Mds€ Impôt net prélevé : 2006/2007 : 113,9 Mds AUD (83,5 Mds€) 2007/2008 : 121,8 Mds AUD (89,2 Mds€) 2008/2009 : 115,7 Mds AUD (84,8 Mds€)	Remboursement	2006-2007 : 18,8 Mds AUD (13,8 Mds€) 2007-2008 : 22,4 Mds AUD (16,4 Mds€) 2008-2009 : 24,16 Mds AUD (17,7 Mds€) 72 % environ serait des « vraies restitutions » et le reste serait dû à des niches non prises en compte Pour environ 1 M de personnes chaque année (soit environ 1/10 ^e des salariés), leur déclaration donne lieu soit à un solde à payer, soit à un montant de remboursement inférieur dans les deux cas à 100 \$ (76,5 €)	2006-2007 : 13,5 Mds AUD (9,9 Mds€) 2007-2008 : 13,5 Mds AUD (9,9 Mds€) 2008-2009 : 9,9 Mds AUD (7,3 Mds€)	Parmi les 12,3 millions de contribuables qui ont souscrit une déclaration d'impôts, 84 % ont eu droit à une restitution, 81,6 % en moyenne sur les trois dernières années	Parmi les 12,3 millions de contribuables qui ont souscrit une déclaration d'impôts, 12 % ont eu à payer un complément et 4 % étaient parfaitement équilibrés, 14,1 % en moyenne sur les trois dernières années de solde d'impôt à verser et 4,2 % en équilibre

Pays	Part des contribuables déposant une déclaration en fin d'année	Montants régularisés à la hausse et à la baisse /total de l'impôt	Cas de figure majoritaire : remboursement ou solde à verser par le contribuable	Montant des restitutions	Montant du solde à payer	Part des contribuables ayant reçu une restitution	Part des contribuables ayant eu un solde d'impôt à payer
Luxembourg	Pour les décomptes (hors cas de déclaration obligatoire), 8,3 % 29 187 en 2009 pour 350 000 salariés	NC	NC	NC	NC	Nombre de décomptes en faveur et en défaveur : 29 187 en 2009	NC
Canada	100 % (déclaration obligatoire) 20,2 M de déclarations au 1 ^{er} mai 2011	NC	NC	Remboursement moyen de 1 506 dollars en 2011 (1 105 €)	NC	NC	NC
Danemark	17,5 % Environ 700 000 des 4 millions de contribuables qui reçoivent une déclaration pré-remplie remplissent une déclaration en 2009	NC	Remboursement	Le montant total restitué par l'administration fiscale était en 2009 de 24 783 millions de DKK (3,32 Mds€). 3 316 000 contribuables ont reçu ces paiements, la moyenne étant de 7473 DKK (environ 1 000 €) par contribuable, soit 4,5 % du revenu annuel moyen des contribuables Le revenu total imposable en 2009 était de 723 672 millions de DKK (97 006 M€), donc	NC	En 2009, 3,3 M de contribuables ont reçu une restitution d'impôt de la part de l'administration fiscale 73 % des contribuables	1 074 000 contribuables ont dû verser un complément d'impôt d'impôt 23,7 % Donc seuls 3,3 % des contribuables n'auraient pas eu de régularisations

Pays	Part des contribuables déposant une déclaration en fin d'année	Montants régularisés à la hausse et à la baisse /total de l'impôt	Cas de figure majoritaire : remboursement ou solde à verser par le contribuable	Montant des restitutions	Montant du solde à payer	Part des contribuables ayant reçu une restitution	Part des contribuables ayant eu un solde d'impôt à payer
				revenu imposable moyen 22 095 € et l'impôt sur ce revenu a été de 333 601 millions de DKK (44 718 M€)			
États-Unis	84,9 % 130,7 M de déclaration reçues au 30 avril 2011, pour 154 M d'actifs	NC	Remboursement	Chaque déclaration donne lieu à un remboursement de 2 822 dollars en moyenne (2 128,5 €) En 2011 277,1 Mds\$ (206,8 Mds€) En 2008, sur les 142 451 000 millions de déclarations, 111 683 923 étaient créditrices (soit plus de 78 %) et ont donné lieu à remboursement de plus de 324 milliards de dollars par l'IRS (244,4 Mds€)	NC	En 2010, 111 683 923 déclarations créditrices (soit plus de 78 %)	NC
Irlande	NC	NC	NC	L'impôt sur le revenu représentait 13,945 Mds€ de recettes brutes en 2010, dont 2,68 Mds€	NC	NC	NC

Pays	Part des contribuables déposant une déclaration en fin d'année	Montants régularisés à la hausse et à la baisse /total de l'impôt	Cas de figure majoritaire : remboursement ou solde à verser par le contribuable	Montant des restitutions	Montant du solde à payer	Part des contribuables ayant reçu une restitution	Part des contribuables ayant eu un solde d'impôt à payer
				ont été remboursés (soit 19 %), pour un total de recettes nettes de 11,26 Mds€. Depuis 2007, chaque année entre 19 % et 21 % de l'impôt Entre 24 et 27 % si on calcule par rapport à l'impôt net			
Nouvelle-Zélande	54,2 % Année 2007/2008 : 3,046 M de contribuables salariés parmi lesquels 1,625 M ont déposé une déclaration de régularisation	7,2 % 912 M€ de régularisations au total 12,59 mds€ collectés via PAYE	Remboursement	540M\$ en 2007/2008, soit 308 M€, soit 2,4 % des sommes collectées via PAYE	392M\$ en 2007/2008 (224 M€)	36,9 % en 2007/2008 1 125 000 de contribuables	12,8 % en 2007/2008 391 000 contribuables 50 % des contribuables ont payé un impôt correct à (28,5 € près) pour l'ensemble des revenus de l'année
Belgique	100 % (déclaration obligatoire)	24,5 % Impôt sur le revenu total 2009 : 35,8 Mds€ Total des régularisations 2009 : 8,77 Mds€	Remboursement	Remboursements d'impôt : 6,57 Mds€ en 2009 soit 18,35 % de l'impôt global	Complément d'impôt : 2,14 Mds€ soit 5,97 % de l'impôt global	NC	NC

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011 et sites Internet des administrations fiscales nationales.

2.1.3.4. Synthèse du degré de synchronisation

234] **En s'intéressant d'abord aux objectifs, on peut noter que six pays (le Royaume-Uni, l'Espagne, le Danemark, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et la Belgique) ont un objectif explicite d'atteinte d'une synchronisation aussi poussée que possible entre les sommes prélevées en cours d'année et les montants dus en fin d'année. Deux pays (l'Australie et les États-Unis) ont un objectif de minimisation des reliquats d'impôt à verser par le contribuable en fin d'année.** Les États-Unis ont mis en place une incitation forte en ce sens puisqu'un contribuable encourt une pénalité de 4 % si le montant cumulé de l'impôt payé par voie de retenue à la source n'est pas égal à au moins 90 % de l'impôt sur le revenu de l'année ou 100 % de l'impôt dû au titre de l'année précédente. Les Pays-Bas, l'Allemagne, le Canada et le Luxembourg n'affichent pas d'objectif en la matière.

235] On peut ensuite essayer d'estimer un niveau de synchronisation potentiel sur la base de l'existence ou non d'un objectif en ce sens, de l'ampleur des informations intégrées au stade de la retenue à la source et du degré de prise en compte des modifications en cours d'année. On peut alors distinguer trois catégories de pays :

- ◆ le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande présentent un degré de synchronisation potentiel élevé ;
- ◆ l'Espagne et la Nouvelle-Zélande présentent un potentiel de synchronisation intermédiaire ;
- ◆ enfin les Pays-Bas, l'Australie, le Luxembourg, le Canada, les États-Unis et la Belgique présentent un degré de synchronisation potentiel faible.

236] Si l'on prend en compte les données chiffrées recueillies en termes de synchronisation réelle :

- ◆ elles confirment un degré de synchronisation élevé au Royaume-Uni et un degré de synchronisation faible aux Pays-Bas, en Australie et aux États-Unis ;
- ◆ elles conduisent à nuancer l'appréciation pour l'Allemagne dont le degré de synchronisation apparaît plutôt intermédiaire (alors qu'il était potentiellement plutôt faible) et pour le Danemark dont le degré de synchronisation réel apparaît également intermédiaire (alors qu'il était potentiellement plutôt élevé). Enfin, la Nouvelle-Zélande dont le degré de synchronisation potentiel apparaissait intermédiaire s'avère en fait présenter un degré de synchronisation réel élevé ;
- ◆ l'absence de données empêche de préciser la situation pour les autres pays.

Tableau 35 : Synthèse du degré de synchronisation

Pays	Existence d'un objectif de synchronisation (Oui/Non)	Appréciation du degré de synchronisation potentielle lié à l'ampleur des informations intégrées au stade de la RAS	Appréciation du degré de synchronisation potentielle lié à la prise en compte des modifications en cours d'année	Synthèse : appréciation du degré de synchronisation potentielle	Degré de synchronisation réelle
Royaume-Uni	Oui	Élevé	Élevé	Élevé	Élevé
Pays-Bas	Non	Faible	Faible	Faible	Faible
Espagne	Oui	Faible	Élevé	Intermédiaire	-
Allemagne	Non	Faible	Faible	Faible	Intermédiaire
Australie	Non, l'objectif est de minimiser le montant du correctif impliquant un paiement supplémentaire à prélever en fin d'année	Faible	Faible	Faible	Faible
Luxembourg	Non	Faible	Faible	Faible	-
Canada	Non	Élevé, uniquement pour les contribuables qui ne perçoivent que des revenus salariaux	Faible	Faible	-
Danemark	Oui	Élevé, uniquement pour les contribuables qui ne perçoivent que des revenus salariaux	Élevé	Élevé	Intermédiaire
États-Unis	Non mais il existe une incitation des contribuables à verser suffisamment au stade de la retenue à la source	Faible	Faible	Faible	Faible
Irlande	Oui	Élevé	Élevé	Élevé	-
Nouvelle-Zélande	Oui	Élevé	Faible	Intermédiaire	Élevé
Belgique	Oui	Faible	Faible	Faible	-

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011 et sites Internet des administrations fiscales nationales, estimations du rapporteur.

2.1.4. Le degré de confidentialité du processus de retenue est fonction du niveau de personnalisation de l'impôt, du stade de prise en compte des informations personnelles et des modalités de liquidation

237] Le degré de confidentialité vis-à-vis de l'employeur dépend naturellement du niveau de personnalisation de l'impôt. Lorsque le calcul de l'impôt prend en compte très peu de paramètres propres au contribuable, la confidentialité est élevée.

238] Toutefois, il est également possible d'assurer un bon niveau de confidentialité en prévoyant que les informations personnelles du contribuable ne soient prises en compte qu'au stade de la régularisation ou via une communication à l'administration fiscale. La plupart des pays, à l'exception du Canada, présentent donc un niveau de confidentialité intermédiaire, alors même que l'impôt peut être fortement personnalisé. En Espagne, l'option pour une déclaration commune n'est demandée que lors du dépôt de la déclaration d'ensemble. Ainsi, l'employeur ne dispose pas de cette information. Aux Pays-Bas, aux États-Unis, au Luxembourg et en Australie, les charges de famille sont intégrées pour le calcul de l'impôt final au stade de la régularisation. Aux Pays-Bas, les dépenses fiscales sont également prises en compte uniquement au stade de la régularisation. En Espagne et en Belgique, c'est le cas pour l'essentiel de ces dépenses. Aux États-Unis, l'employeur n'a connaissance que du nombre de déductions à appliquer à l'impôt et de leur montant total. En Irlande, les différents crédits d'impôt, y compris ceux concernant les enfants, sont transmis à l'administration fiscale pour être intégrés dans un certificat destiné à l'employeur et ne reprenant que leur montant global.

239] On peut faire apparaître quatre niveaux de confidentialité :

- ◆ dans trois pays, le Danemark, les Pays-Bas, et la Nouvelle-Zélande, **le niveau de confidentialité est très élevé**. L'employeur n'a connaissance d'aucune information personnelle relative au salarié, à l'exception éventuellement de quelques informations de base nécessaires à la prise en compte d'un nombre très réduit de dépenses fiscales ;
- ◆ dans trois autres pays, le Royaume-Uni, l'Espagne et le Luxembourg, **le niveau de confidentialité est élevé**, l'employeur n'a connaissance d'informations significatives que sur l'un des champs examinés, à savoir la situation conjugale, la situation familiale, les dépenses fiscales ou les précédents salaires ;
- ◆ dans cinq pays (l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, l'Irlande et les États-Unis), **le niveau de confidentialité apparaît intermédiaire**, au sens où l'employeur dispose d'informations développées sur au moins deux champs ;
- ◆ enfin au Canada, **la confidentialité apparaît faible** dans la mesure où l'employeur dispose d'informations sur la situation conjugale, la situation familiale et l'essentiel des dépenses fiscales que le salarié souhaite faire appliquer.

240] Il semble ainsi que la moitié des pays de l'échantillon accordent une importance élevée au fait pour le système de retenue à la source de préserver un degré de confidentialité élevé pour les contribuables.

Tableau 36 : Degré de confidentialité vis-à-vis de l'employeur

Pays	Informations communiquées à l'employeur sur la situation conjugale	Informations communiquées à l'employeur sur la situation familiale	Informations communiquées à l'employeur sur les dépenses fiscales	Informations communiquées à l'employeur sur les précédents salaires	Synthèse du degré de confidentialité
Royaume-Uni	Non	Non	Peu	Oui	Élevé
Allemagne	Oui	Oui	Peu	Non	Intermédiaire
Danemark	Non	Non	Peu	Non	Très élevé
Pays-Bas	Non	Non	Aucune	NC	Très élevé
Espagne	Non	Oui	Peu	NC	Élevé
Australie	Oui	Non	Beaucoup	Non	Intermédiaire
Belgique	Oui	Oui	Peu	Non	Intermédiaire
Luxembourg	Oui	Non	Peu	Non	Élevé
Nouvelle-Zélande	Non	Non	Peu	Non	Très élevé
Canada	Oui	Oui	Beaucoup	Non	Faible
Irlande	Oui	Non	Non	Oui mais possibilité d'exemption en passant par l'administration fiscale	Intermédiaire
États-Unis	Oui	Oui	Peu	Non	Intermédiaire

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011 et sites Internet des administrations fiscales nationales.

2.2. Quatre grands modèles possibles se dégagent

2.2.1. Un premier groupe de pays se caractérise par une personnalisation de l'impôt limitée, celle-ci pouvant favoriser un degré de synchronisation élevé mais sans que ces deux facteurs soient systématiquement liés

241] Ces pays présentent souvent des caractéristiques intéressantes dans la gestion de la retenue à la source mais sont aussi ceux qui sont les plus éloignés du système fiscal français.

1.1.1.1. Le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande présentent une personnalisation faible mais un degré de synchronisation élevé

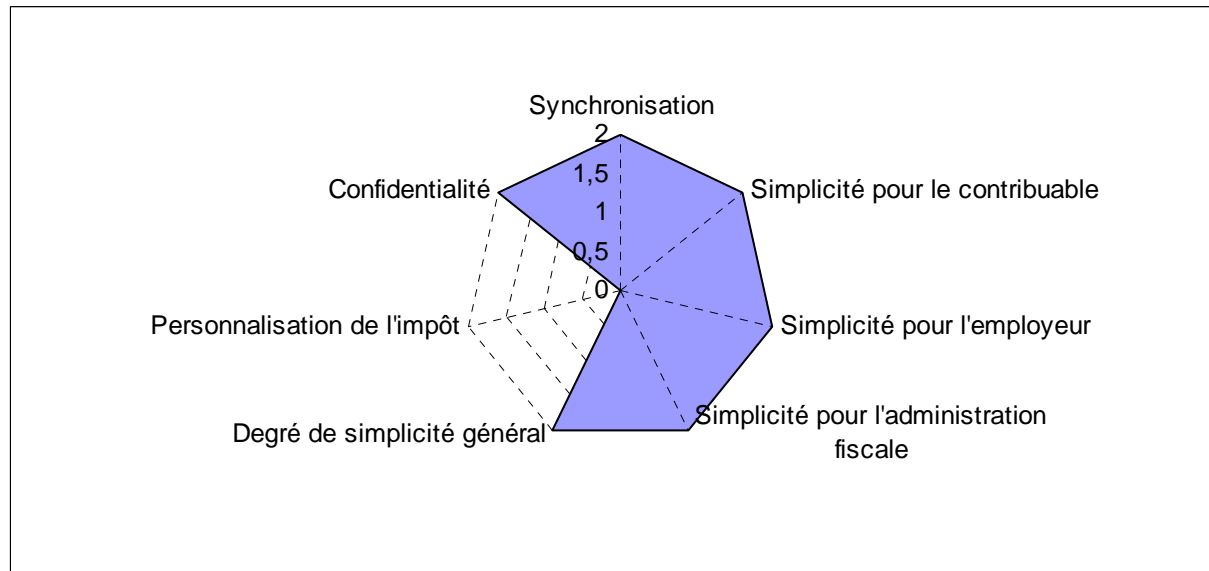
242] Présentant un très faible niveau de personnalisation de l'impôt sur le revenu, la Nouvelle-Zélande a la spécificité de maximiser tous les autres objectifs considérés. La répartition des charges est homogène entre les différents acteurs du processus de retenue et aboutit à un niveau de charges pour chacun des acteurs très limité. Le degré de synchronisation est globalement bon : en 2007/2008, 50 % des contribuables ont payé en cours d'année un impôt équivalent au montant dû en fin d'année (à une trentaine d'euros près). La confidentialité est également très protégée.

Tableau 37 : Synthèse des caractéristiques de la Nouvelle-Zélande

Degré de personnalisation de l'impôt	Simplicité pour le contribuable	Simplicité pour l'employeur	Simplicité pour l'administration fiscale	Degré de simplicité général	Degré de synchronisation	Degré de confidentialité
Limité	Élevée	Élevée	Élevée	Très élevé	Élevé	Très élevé

Source : Rapporteur.

Graphique 1 : Synthèse des caractéristiques de la Nouvelle-Zélande



243] L'impôt britannique présente de nombreuses caractéristiques rejoignant celles de l'impôt néo-zélandais. L'impôt est très peu personnalisé et le degré de synchronisation apparaît élevé, moins de 10 % des contribuables étant soumis à une régularisation en fin d'année. On peut toutefois souligner que le système britannique présentait, au moins jusqu'à récemment, un défaut de prise en compte des employeurs multiples.

244] Le degré de simplicité est élevé pour le contribuable et l'employeur. En revanche, le processus est contraignant pour l'administration fiscale, qui assure notamment la liquidation de l'impôt en début et en cours d'année et établit des déclarations pré-remplies.

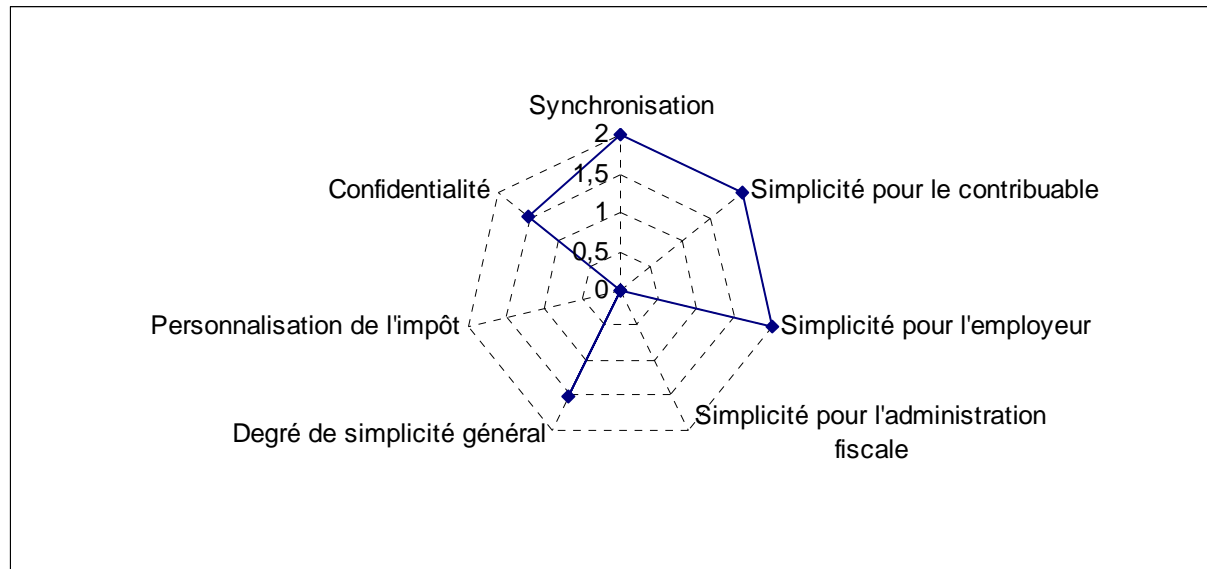
245] La confidentialité est plus faible qu'en Nouvelle-Zélande car l'employeur a connaissance du niveau des salaires versés par le précédent employeur.

Tableau 38 : Synthèse des caractéristiques du Royaume-Uni

Degré de personnalisation de l'impôt	Simplicité pour le contribuable	Simplicité pour l'employeur	Simplicité pour l'administration fiscale	Degré de simplicité général	Degré de synchronisation	Degré de confidentialité
Limité	Élevée	Élevée	Faible	Élevé	Élevé	Élevé

Source : Rapporteur.

Graphique 2 : Synthèse des caractéristiques du Royaume-Uni



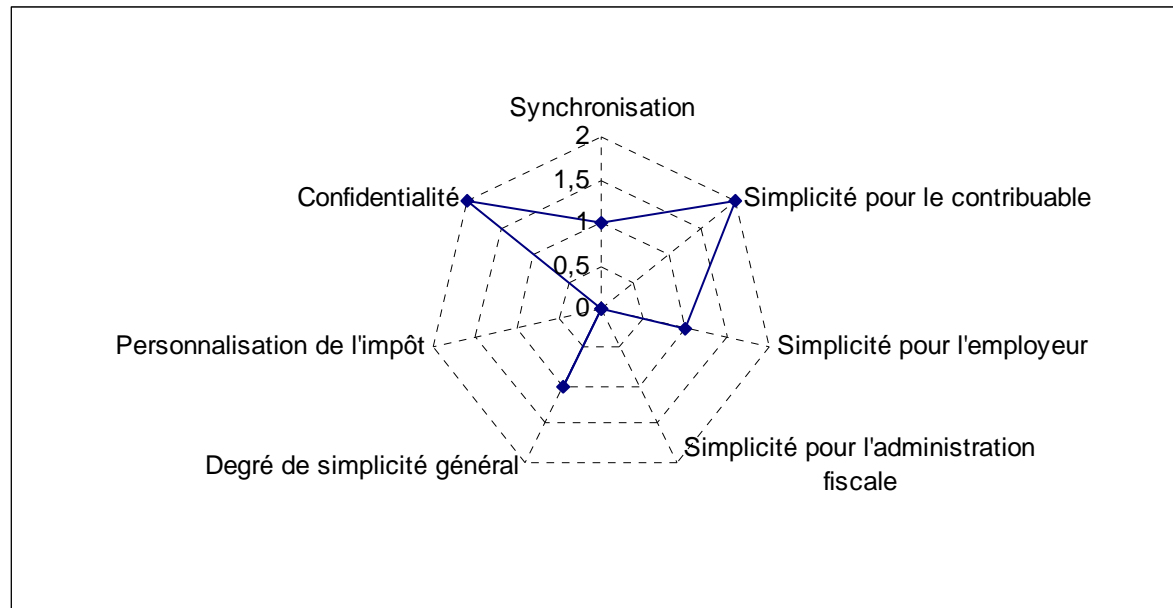
1.1.1.2. Au Danemark et aux Pays-Bas, une personnalisation limitée s'articule avec un degré de synchronisation intermédiaire ou faible

246] Le **Danemark** se caractérise par une personnalisation de l'impôt très limitée et un degré de confidentialité très élevé. Le degré de simplicité général du système apparaît intermédiaire car il est faible pour l'administration qui, comme au Royaume-Uni, prend en charge la liquidation de l'impôt en début et en cours d'année. Il apparaît intermédiaire pour l'employeur car celui-ci dispose d'avantages en trésorerie limités et les modulations du niveau de la retenue en cours d'année apparaissent très fréquentes. Le système danois paraît présenter un niveau de synchronisation potentiel élevé mais il apparaît intermédiaire dans les faits dans la mesure où la très grande majorité des contribuables reçoivent une restitution d'impôts ou doivent verser un complément en fin d'année.

Tableau 39 : Synthèse des caractéristiques du Danemark

Degré de personnalisation de l'impôt	Simplicité pour le contribuable	Simplicité pour l'employeur	Simplicité pour l'administration fiscale	Degré de simplicité général	Degré de synchronisation	Degré de confidentialité
Limité	Élevée	Intermédiaire	Faible	Intermédiaire	Intermédiaire	Très élevé

Graphique 3 : Synthèse des caractéristiques du Danemark

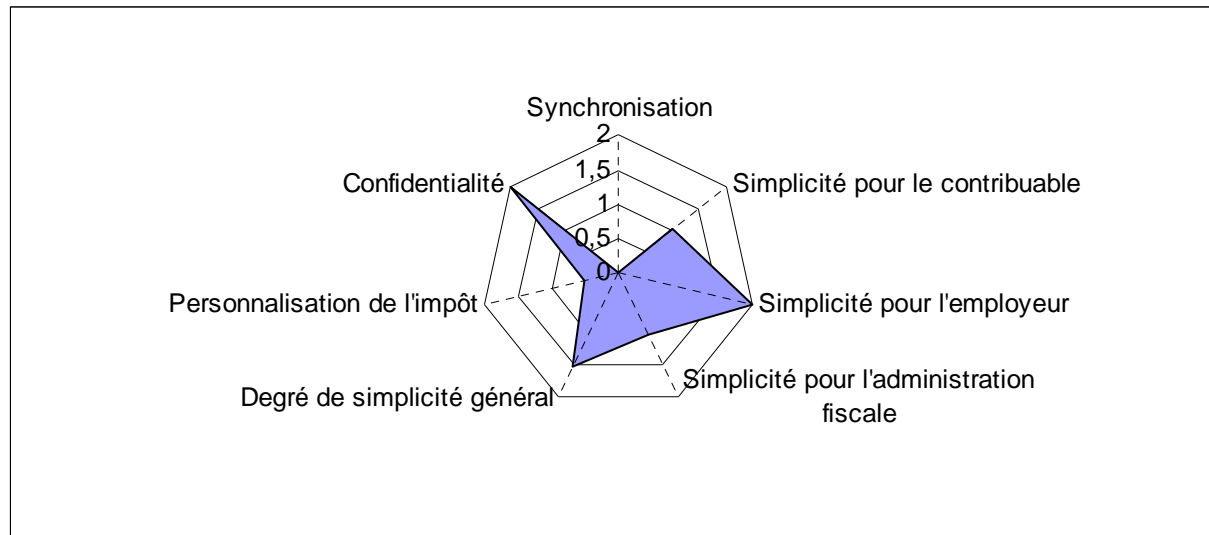


247] Aux **Pays-Bas**, le niveau de personnalisation est limité mais il n'est pas nul car les enfants à charge sont pris en compte au stade de la régularisation. Cette absence d'intégration dans le calcul de la retenue à la source est en partie à l'origine d'un degré de synchronisation limité du dispositif. La plupart des contribuables déposent une déclaration en fin d'année et les montants de régularisations représentent environ la moitié des recettes de l'impôt sur le revenu. L'absence de prise en compte de la personnalisation à la source entraîne un niveau de confidentialité très élevé. Le système néerlandais semble conçu pour **limiter au maximum la charge pesant sur les employeurs**, ce qui se traduit par un niveau de simplicité intermédiaire pour l'administration et le contribuable.

Tableau 40 : Synthèse des caractéristiques des Pays-Bas

Degré de personnalisation de l'impôt	Simplicité pour le contribuable	Simplicité pour l'employeur	Simplicité pour l'administration fiscale	Degré de simplicité général	Degré de synchronisation	Degré de confidentialité
Limité	Intermédiaire	Élevée	Intermédiaire	Élevé	Faible	Très élevé

Graphique 4 : Synthèse des caractéristiques des Pays-Bas



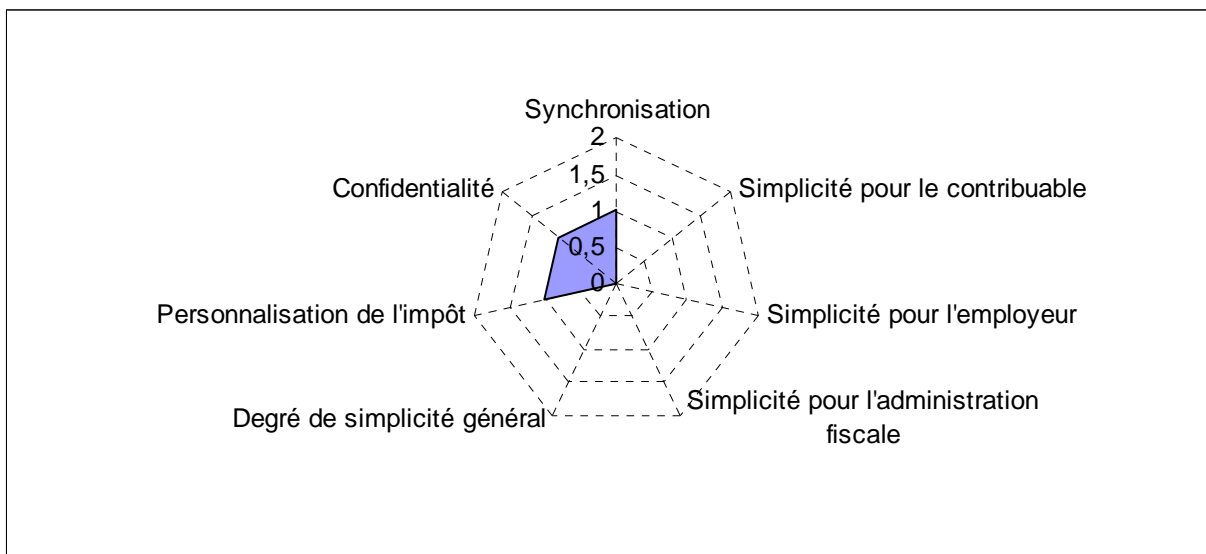
2.2.2. L'Allemagne et l'Espagne présentent un niveau de personnalisation et un niveau de synchronisation intermédiaires

248] L'Allemagne représente le cas d'un impôt personnalisé qui prend en compte différentes situations de famille mais un nombre assez limité de dépenses fiscales. Le niveau de personnalisation peut donc être qualifié d'intermédiaire. Une partie de ces éléments de personnalisation est pris en compte à la source, les autres, notamment l'abattement pour les enfants, ne peuvent l'être que par voie de régularisation. Les **régularisations en fin d'année** sont nombreuses puisqu'elles ont concerné 66 % des contribuables en 2004. Néanmoins, en termes de montants, les régularisations représentent une part limitée du produit de l'impôt sur le revenu. Le système de gestion de la retenue à la source apparaît toutefois présenter une simplicité de gestion très limitée pour l'ensemble des acteurs.

Tableau 41 : Synthèse des caractéristiques de l'Allemagne

Degré de personnalisation de l'impôt	Simplicité pour le contribuable	Simplicité pour l'employeur	Simplicité pour l'administration fiscale	Degré de simplicité général	Degré de synchronisation	Degré de confidentialité
Intermédiaire	Faible	Faible	Faible	Très faible	Intermédiaire	Intermédiaire

Graphique 5 : Synthèse des caractéristiques de l'Allemagne

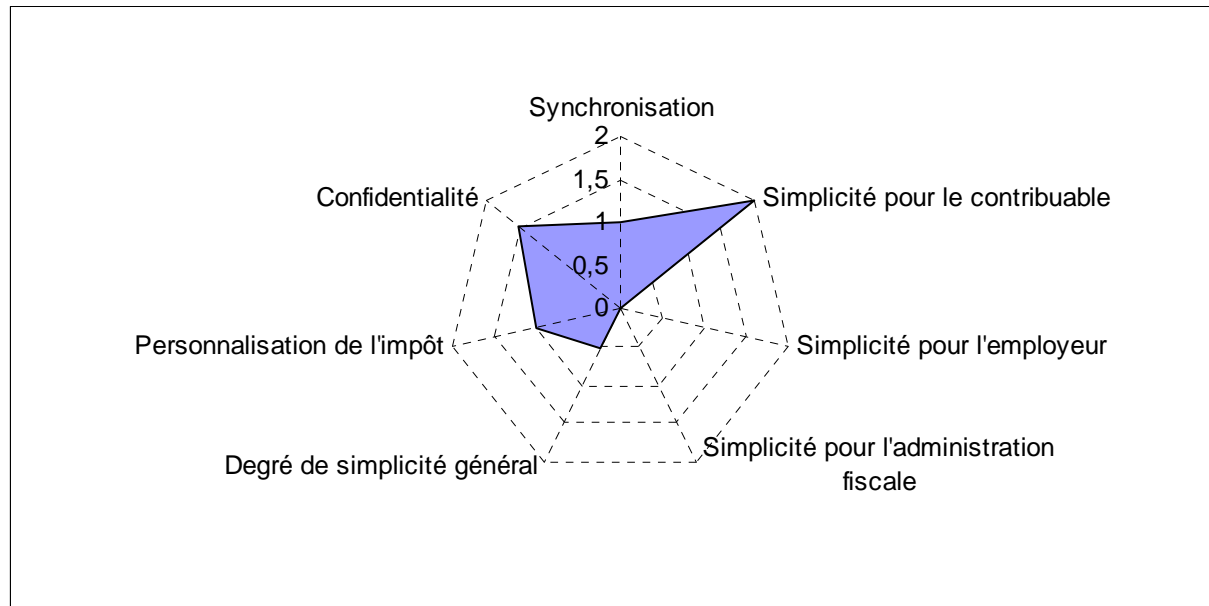


249] En **Espagne**, le niveau de personnalisation est également intermédiaire avec une prise en compte des situations conjugales et familiales et un nombre de dépenses fiscales limitées. Les chiffres relatifs aux régularisations sont peu nombreux mais le système est fondé sur une logique cumulative avec un objectif explicite de synchronisation aussi étendue que possible entre l'impôt prélevé et les montants dus en fin d'année (avec notamment un recalcul de l'impôt global à chaque modification). Toutefois, le fait que la conjugalité ne soit pas prise en compte à la source est un facteur de régularisations important. Le système apparaît globalement complexe mais il est plutôt simple pour le contribuable, notamment du fait des déclarations pré-remplies. La confidentialité est bien préservée.

Tableau 42 : Synthèse des caractéristiques de l'Espagne

Degré de personnalisation de l'impôt	Simplicité pour le contribuable	Simplicité pour l'employeur	Simplicité pour l'administration fiscale	Degré de simplicité général	Degré de synchronisation	Degré de confidentialité
Intermédiaire	Élevée	Faible	Faible	Faible	Intermédiaire	Élevé

Graphique 6 : Synthèse des caractéristiques de l'Espagne



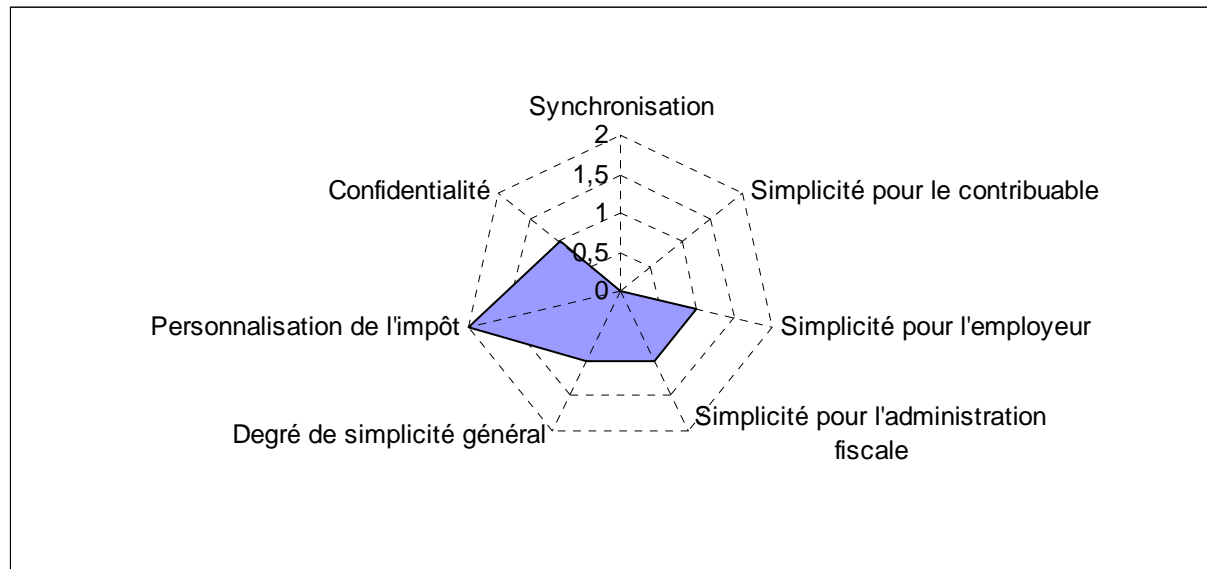
2.2.3. Au Canada, en Australie, aux États-Unis, en Belgique et au Luxembourg, la prise en compte de la personnalisation se traduit par un degré de synchronisation faible

250] **Aux États-Unis**, l'objectif essentiel du système de retenue à la source consiste à assurer des recettes suffisantes d'impôt sur le revenu. Ceci conduit assez logiquement à des restitutions importantes en fin d'année, 84 % des actifs déposant une déclaration. L'impôt est personnalisé avec prise en compte de la conjugalité, des charges de famille et d'un nombre de déductions (mais pas du détail ce qui préserve la confidentialité de ce côté). Le contribuable liquide lui-même son impôt en fin d'année, ce qui décharge d'autant l'administration fiscale. Le système est assez simple pour l'employeur qui reçoit des tables prenant en compte les différents barèmes et le nombre de déductions et n'a pas à demander de justifications. Le degré de simplicité général apparaît donc intermédiaire.

Tableau 43 : Synthèse des caractéristiques des États-Unis

Degré de personnalisation de l'impôt	Simplicité pour le contribuable	Simplicité pour l'employeur	Simplicité pour l'administration fiscale	Degré de simplicité général	Degré de synchronisation	Degré de confidentialité
Élevé	Faible	Intermédiaire	Élevée	Intermédiaire	Faible	Intermédiaire

Graphique 7 : Synthèse des caractéristiques des États-Unis

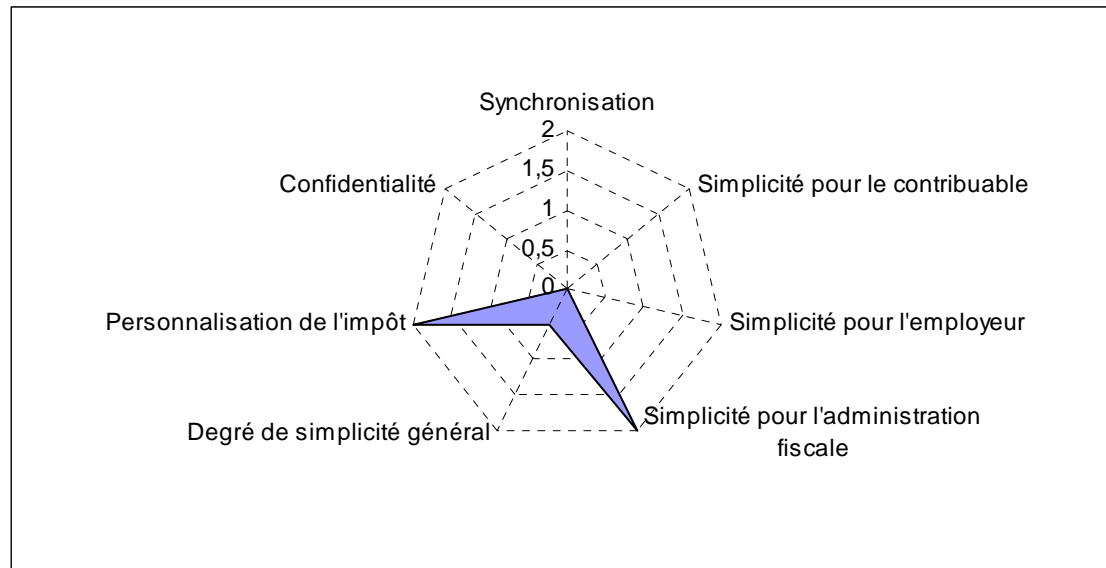


251] Au **Canada**, la personnalisation est très étendue mais les autres paramètres apparaissent faibles, à l'exception de la simplicité pour l'administration qui est élevée, en raison notamment du fait que le contribuable auto-liquide son imposition en fin d'année. Le degré de synchronisation apparaît également faible et une obligation déclarative persiste.

Tableau 44 : Synthèse des caractéristiques du Canada

Degré de personnalisation de l'impôt	Simplicité pour le contribuable	Simplicité pour l'employeur	Simplicité pour l'administration fiscale	Degré de simplicité général	Degré de synchronisation	Degré de confidentialité
Élevé	Faible	Faible	Élevée	Faible	Faible	Faible

Graphique 8 : Synthèse des caractéristiques du Canada

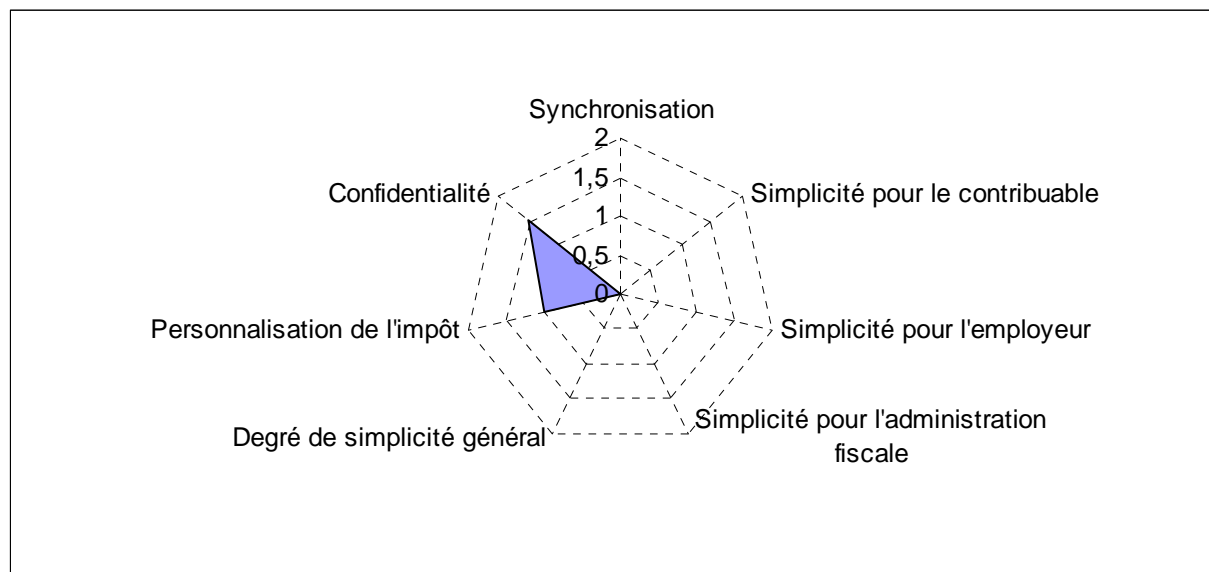


252] Au **Luxembourg**, le degré de personnalisation est limité par le nombre modéré des dépenses fiscales. La confidentialité vis-à-vis de l'employeur est préservée, notamment car la prise en compte de la situation familiale ne se fait qu'au stade de la régularisation, ce qui limite d'autant les possibilités de synchronisation. Le degré de simplicité est faible pour l'ensemble des acteurs.

Tableau 45 : Synthèse des caractéristiques du Luxembourg

Degré de personnalisation de l'impôt	Simplicité pour le contribuable	Simplicité pour l'employeur	Simplicité pour l'administration fiscale	Degré de simplicité général	Degré de synchronisation	Degré de confidentialité
Intermédiaire	Faible	Faible	Faible	Très faible	Faible	Élevé

Graphique 9 : Synthèse des caractéristiques du Luxembourg

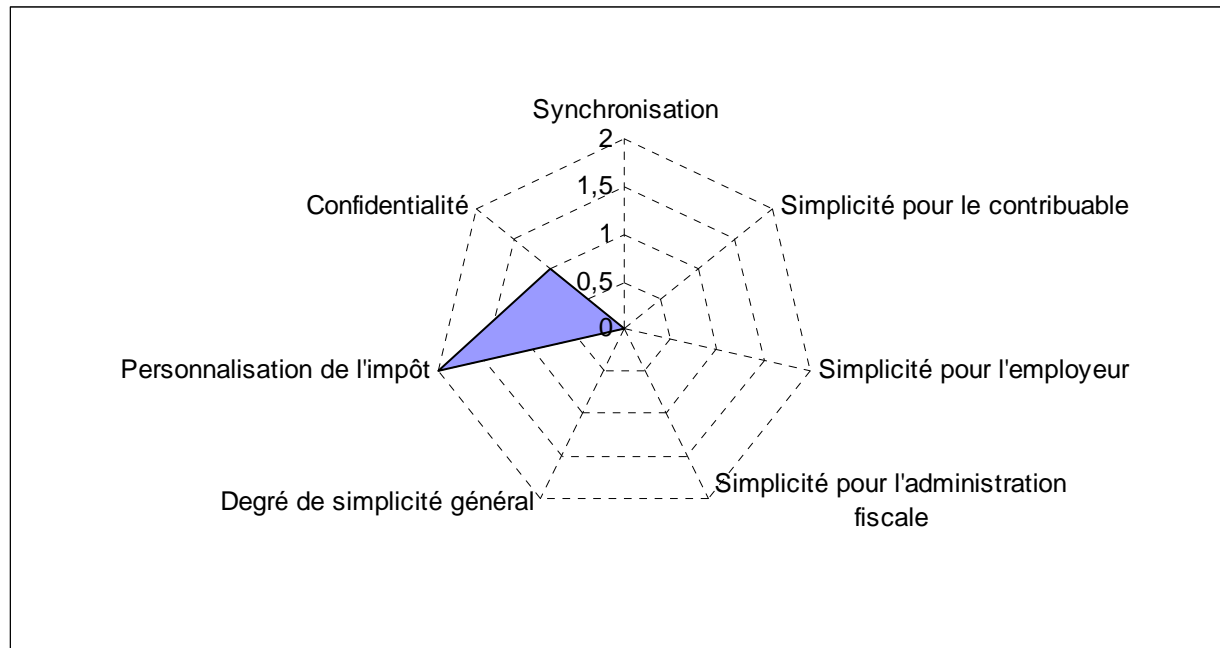


253] En **Belgique**, l'impôt est très personnalisé et le degré de synchronisation faible. Le système apparaît également complexe pour l'ensemble des acteurs et la confidentialité apparaît intermédiaire du fait des informations transmises à l'employeur sur les situations conjugale et familiale.

Tableau 46 : Synthèse des caractéristiques de la Belgique

Degré de personnalisation de l'impôt	Simplicité pour le contribuable	Simplicité pour l'employeur	Simplicité pour l'administration fiscale	Degré de simplicité général	Degré de synchronisation	Degré de confidentialité
Élevé	Faible	Faible	Faible	Très faible	Faible	Intermédiaire

Graphique 10 : Synthèse des caractéristiques de la Belgique

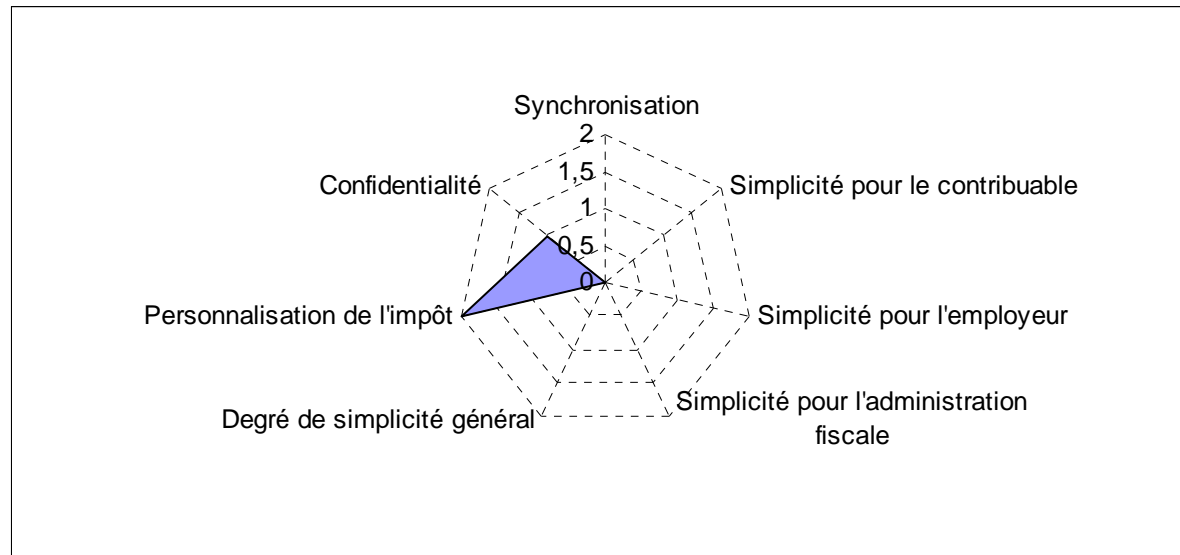


254] En **Australie**, la personnalisation est également importante et le système ne cherche pas à être cumulatif mais simplement à assurer un niveau de recettes élevé. La synchronisation est faible et le processus de retenue apparaît être d'une gestion complexe pour l'ensemble des acteurs.

Tableau 47 : Synthèse des caractéristiques de l'Australie

Degré de personnalisation de l'impôt	Simplicité pour le contribuable	Simplicité pour l'employeur	Simplicité pour l'administration fiscale	Degré de simplicité général	Degré de synchronisation	Degré de confidentialité
Élevé	Faible	Faible	Faible	Très faible	Faible	Intermédiaire

Graphique 11 : Synthèse des caractéristiques de l'Australie



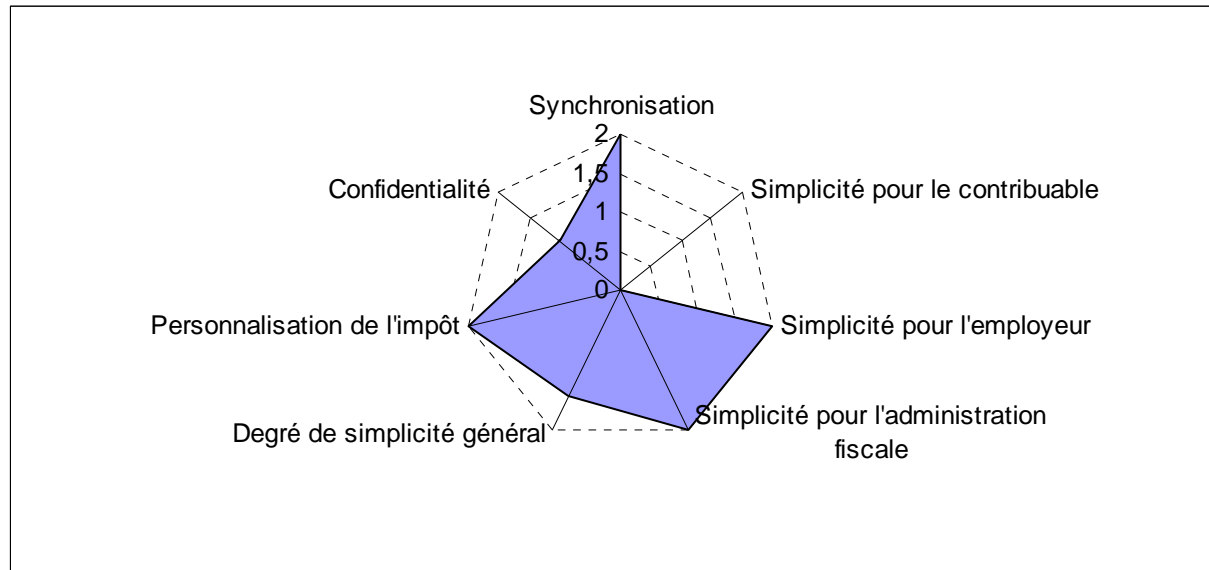
2.2.4. L'Irlande est le pays dont le système de retenue à la source apparaît le mieux à même de concilier un objectif de personnalisation et un objectif de synchronisation

255] Les exemples cités dans la partie précédente tendent à accréditer qu'un degré de personnalisation élevé est peu compatible avec un objectif de synchronisation. L'Irlande est cependant un contre-exemple. Si l'on dispose de peu d'éléments chiffrés sur les résultats effectifs de la synchronisation, la retenue à la source irlandaise poursuit un réel objectif cumulatif qui se traduit notamment par le recalcul de l'impôt en cours d'année et la transmission des montants de retenues déjà prélevés à un nouvel employeur. Les informations personnelles du contribuable étant traitées par l'administration, le système permet un **niveau de confidentialité intermédiaire**, celle-ci pouvant être renforcée si le salarié décide de ne communiquer qu'à l'administration fiscale les informations relatives à ses précédents salaires. Le **degré de simplicité général du système est élevé**, même si les procédures apparaissent plus lourdes pour le contribuable qui doit fournir beaucoup d'informations à l'administration fiscale et auto-liquider son impôt en fin d'année.

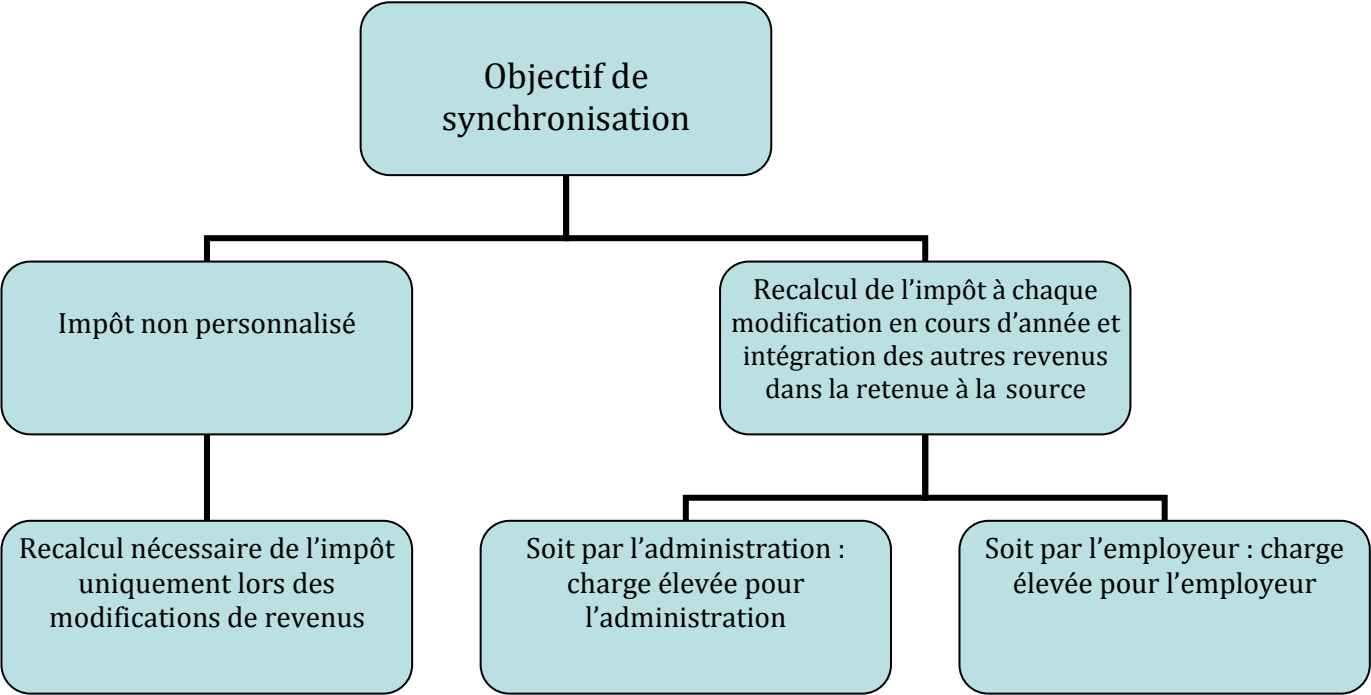
Tableau 48 : Synthèse des caractéristiques de l'Irlande

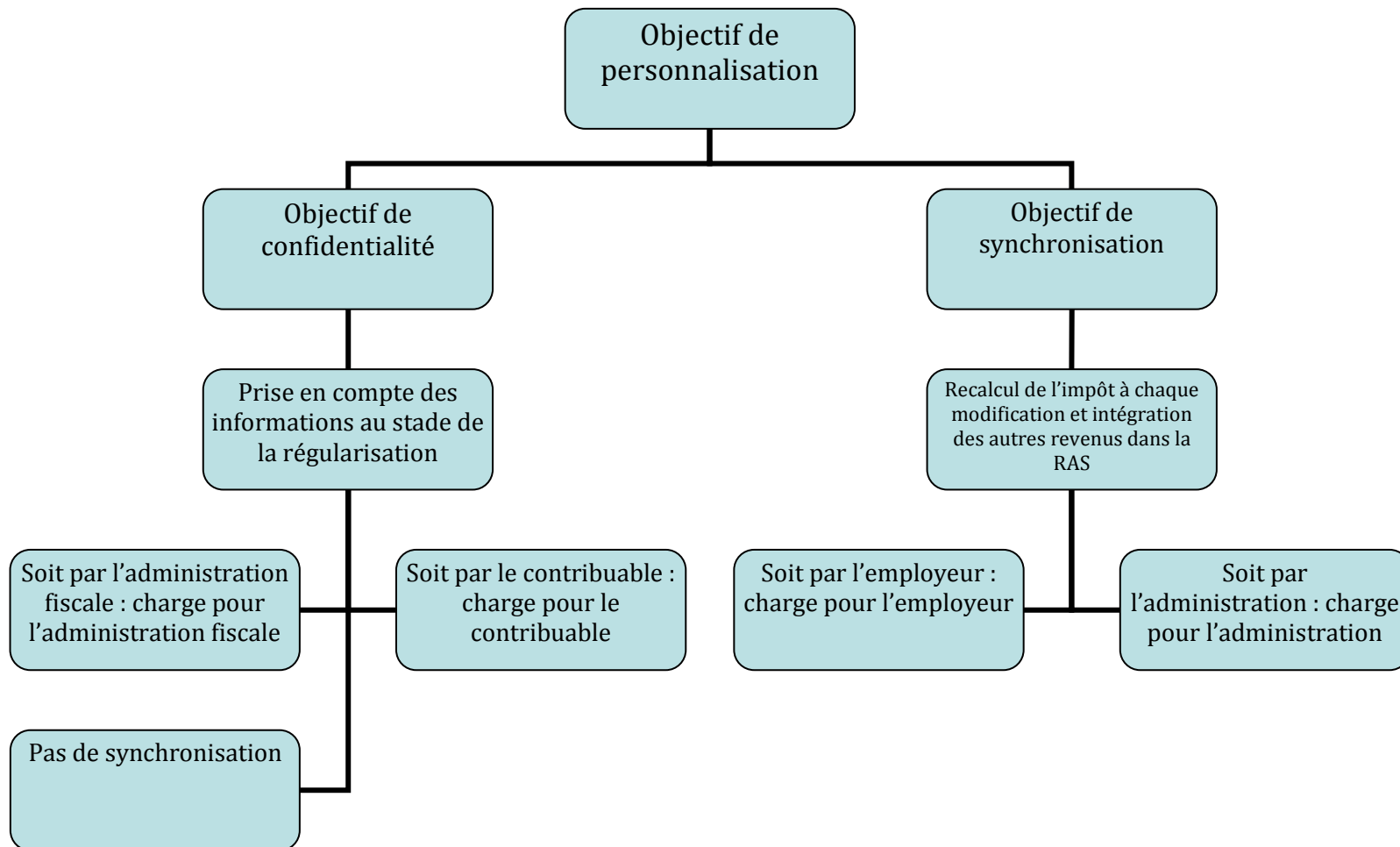
Degré de personnalisation de l'impôt	Simplicité pour le contribuable	Simplicité pour l'employeur	Simplicité pour l'administration fiscale	Degré de simplicité général	Degré de synchronisation	Degré de confidentialité
Élevé	Faible	Élevée	Élevée	Élevé	Élevé	Intermédiaire

Graphique 12 : Synthèse des caractéristiques de l'Irlande



Graphique 13 : Exemples d'arbres de décision





3. Des arbitrages s'imposent également en ce qui concerne le degré d'universalité de l'application de la retenue à la source

3.1. Dans la majorité des pays étudiés, les pensions de retraite et les indemnités de chômage sont également soumises à une retenue à la source

256] Parmi les revenus de perception régulière hors salaires, la retenue à la source peut être également appliquée aux pensions et aux indemnités de chômage.

257] Sur les treize pays examinés, (Royaume-Uni, Pays-Bas, Espagne, Italie, Australie, Belgique, Luxembourg, Canada, Nouvelle-Zélande, Irlande, États-Unis) onze appliquent une retenue à la source sur **les pensions**. Seule l'Allemagne fait exception (les informations relatives au Danemark n'ayant pas été communiquées). Au Canada, cette possibilité n'est toutefois ouverte qu'aux personnes qui en font expressément la demande. Aux États-Unis, l'assujettissement à la retenue à la source n'est pas obligatoire. S'il refuse cet assujettissement, le contribuable retraité doit procéder à des versements d'acomptes trimestriels.

258] En ce qui concerne les **indemnités de chômage**, parmi les treize pays examinés, neuf déclarent les soumettre à une retenue à la source (le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Espagne, l'Australie, la Belgique, l'Irlande, le Canada, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis). Les informations relatives au Danemark et au Canada n'ont pas été communiquées. En Australie et aux États-Unis, il ne s'agit toutefois que d'une option qui peut être demandée par le contribuable. Aux États-Unis, la retenue est effectuée à un taux fixe de 10 %.

Tableau 49 : Application d'une retenue à la source aux revenus réguliers hors salaires

Pays	Application aux pensions (Oui/Non)	Application aux indemnités de chômage Oui/Non)	Autres revenus
Royaume-Uni	Oui	Oui - si l'indemnité est versée par le « <i>Job Centre</i> », la retenue à la source est pratiquée par ce dernier en tenant compte des retenues effectuées par l'employeur précédent (sur la base de l'imprimé P45 remis au salarié par l'employeur lors de son licenciement) ; - en cas de chômage partiel, c'est l'employeur qui pratique la retenue sur l'indemnité de chômage	RAS sur les revenus des artistes et des sportifs non-résidents prélevée par l'agent du contribuable
Allemagne	Non	Non Non-imposables	Non
Pays-Bas	Oui	Oui	-
Espagne	Oui	Oui mais exonérées à concurrence de 15 500 €	-
Italie	Oui	Non Les indemnités de chômage sont versées par l'INPS (Institut national de prévoyance) mais ne font pas l'objet d'une retenue à la source. Il appartient au bénéficiaire de souscrire une déclaration de revenus annuelle	RAS sur les droits d'auteur à 20 % a compte de l'IR
Australie	Oui	Uniquement sur option « <i>Centrelink</i> », l'administration chargée de payer les indemnités de chômage, n'effectue pas de RAS sur ces paiements, à moins que le bénéficiaire ne le demande	-
Belgique	Oui	Oui	-
Luxembourg	Oui	NC	-
Canada	Sur demande Les personnes qui souhaitent faire prélever de l'impôt à la source sur les prestations reçues du Régime des pensions du Canada, du Régime des pensions du Québec ou de la Sécurité de la vieillesse doivent en faire expressément la demande	Oui	-
Danemark	NC	NC	-
Nouvelle-Zélande	Oui	Oui	-
Irlande	Oui système PAYE	Oui système PAYE	-

Pays	Application aux pensions (Oui/Non)	Application aux indemnités de chômage (Oui/Non)	Autres revenus
États-Unis	<p>Oui mais pas obligatoire</p> <p>◆ S'il refuse l'assujettissement des pensions au mécanisme de retenue à la source, le contribuable doit remplir un imprimé («<i>W-4P, Withholding Certificate for Pension or Annuity Payments</i>») spécifiant ce refus à l'intention de l'organisme versant les pensions, et lui fournir son numéro d'identification fiscal et social. Il doit alors procéder lui-même au versement d'acomptes trimestriels.</p> <p>◆ S'il ne refuse pas l'assujettissement des pensions au mécanisme de retenue à la source, le contribuable est alors prélevé dans les mêmes conditions que celles applicables aux salaires sauf s'il perçoit des pensions ne donnant pas lieu à des paiements périodiques. En effet, dans ce cas, la retenue à la source est effectuée au taux de 10 %</p>	<p>Oui mais sur demande et avec un taux fixe</p> <p>Les contribuables qui reçoivent des allocations chômage peuvent demander à ce qu'elles soient assujetties au mécanisme de retenue à la source. Cette option est exercée par la remise au payeur d'un imprimé spécifique («<i>W-4V, Voluntary Withholding Request</i>»). Une retenue à la source au taux de 10 % est alors opérée sur chaque paiement</p>	-

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011 et sites Internet des administrations fiscales nationales.

3.2. L'application d'une retenue à la source aux revenus autres que salariaux se fait le plus souvent au prix d'une renonciation à l'universalité de l'impôt et ne permet pas toujours une taxation synchronisée des revenus perçus

259] En ce qui concerne les revenus autres que salariaux, les modalités de taxation sont très diverses. Celles-ci sont plus particulièrement décrites dans cette partie concernant quatre types de revenus : **les dividendes et assimilés, les intérêts et assimilés, les revenus fonciers et les plus-values**. L'objectif de cette analyse est d'apprécier le degré d'extension de la retenue à la source aux revenus autres que salariaux et de mesurer ses conséquences sur l'universalité de l'assiette de l'impôt et sur la possibilité d'une taxation synchronisée des revenus.

260] Une retenue à la source appliquée aux revenus autres que salariaux peut relever de deux grands types : elle peut être **libératoire**, auquel cas la taxation sera bien contemporaine des revenus mais l'universalité de l'assiette de l'impôt sera écornée. Elle peut également jouer le rôle d'un **acompte à valoir sur l'imposition globale des revenus**, auquel cas l'universalité de l'assiette de l'impôt est préservée mais la contemporanéité de la taxation par rapport à la perception des revenus n'est pas totale.

261] Par ailleurs, outre le moment de la taxation, ces différents types de revenus peuvent **soit être intégrés au barème, soit faire l'objet d'une imposition proportionnelle**, auquel cas l'impôt sur le revenu est en fait un impôt cédulaire. Cet impôt peut toutefois comporter encore des éléments de progressivité à travers l'application de plusieurs taux en fonction du montant des revenus annexes perçus.

262] En s'intéressant au **degré d'extension de la retenue à la source comme technique de prélèvement de l'impôt** :

- ♦ il apparaît que trois pays, la Nouvelle-Zélande, l'Irlande et l'Espagne présentent une **extension maximale de la retenue à la source** puisque celle-ci peut être appliquée aux quatre types de revenus. En Irlande et en Nouvelle-Zélande, cela est en partie dû au fait que les contribuables ont la possibilité de demander à l'administration fiscale d'intégrer leurs autres sources de revenus dans le calcul de la retenue à la source effectuée par l'employeur. En Espagne, les retenues à la source sont généralisées, à l'exception des revenus fonciers, pour lesquels la retenue à la source n'est pas appliquée si le payeur des revenus est un particulier ;
- ♦ à l'inverse, trois pays – l'Australie, les États-Unis et le Canada – **ne pratiquent aucune retenue à la source sur les revenus autres que salariaux**, qui sont taxés au stade de la régularisation de fin d'année. Toutefois, aux États-Unis et en Australie, le payeur doit effectuer une retenue dans le cas où le contribuable n'a pas transmis son numéro d'identification fiscale, l'objectif étant d'éviter l'absence de déclaration de ces sommes ;
- ♦ tous les autres cas (Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Luxembourg et Belgique) sont singuliers. Au Royaume-Uni, trois types de revenus peuvent faire l'objet d'une retenue à la source effectuée par l'employeur mais ce n'est pas le cas des plus-values qui sont taxées à part. L'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique appliquent une retenue à la source uniquement sur les revenus de capitaux mobiliers. Enfin, le Danemark et les Pays-Bas n'ont qu'une seule application de la retenue à la source, s'agissant des dividendes.

263] En ce qui concerne le **degré d'universalité de l'assiette** de l'impôt sur le revenu :

- ◆ deux pays ont **sorti du barème l'ensemble des revenus hors salaires et assimilés**. Il s'agit des Pays-Bas et de l'Espagne. Les Pays-Bas présentent la spécificité d'un impôt sur le revenu **totale­ment cédulaire** comprenant trois « box », la première correspondant aux salaires et assimilés, la seconde aux revenus tirés de participations substantielles et la troisième correspond à une imposition globale du patrimoine sur la base d'un revenu fictif. Un taux standard de rentabilité du patrimoine est estimé (en l'occurrence 4 %), auquel est appliqué un impôt de 30 % qui ne tient pas compte des revenus réels tirés de ce patrimoine. En Espagne, la sortie du barème est le fruit de retenues à la source généralisées sur les différents types de revenus. On peut noter toutefois qu'il existe un taux supérieur au taux normal de la retenue (21 % au lieu de 19 %) lorsque les revenus de capitaux mobiliers dépassent 6 000 €. Ces systèmes ne prenant pas en compte les capacités contributives globales des individus dans le calcul de la retenue, ils sont assez éloignés des principes du système fiscal français (auxquels il est déjà dérogé via les prélèvements forfaitaires libératoires) ;
- ◆ à l'inverse, trois pays **soumettent tous les revenus au barème**, il s'agit du Danemark, du Canada et de l'Australie, sachant qu'il n'existe aucune retenue à la source au Canada et en Australie. En revanche, au Danemark, il existe bien une retenue à la source sur les dividendes mais celle-ci a simplement valeur d'acompte sur l'impôt global liquidé en fin d'année ;
- ◆ les autres pays présentent une palette de situations intermédiaires avec des **taux spécifiques sur un ou plusieurs types de revenus, assortis ou non de mécanismes atténuant l'absence d'universalité**. En Irlande et en Belgique, trois types de revenus sont sortis du barème. En Irlande, les revenus fonciers sont taxés au barème sur déclaration ou peuvent être intégrés dans la retenue effectuée par l'employeur. En Belgique, il s'agit des revenus tirés des plus-values. En Belgique, les revenus tirés des dividendes et des intérêts font l'objet d'une retenue à la source mais les contribuables peuvent choisir de les déclarer si cette option est plus avantageuse pour eux. Les revenus fonciers sont imposés au niveau local avec des taux spécifiques. En Irlande, les revenus des dividendes et des intérêts sont soumis à une RAS libératoire mais il existe également des atténuations. Pour les dividendes, si l'imposition se révèle supérieure à une imposition au barème, les contribuables peuvent demander un remboursement. En ce qui concerne la retenue sur les intérêts, l'administration fiscale permet aux personnes de 65 ans ou plus ou handicapées de bénéficier du remboursement partiel ou total des sommes prélevées ou d'une exonération directe auprès du payeur. Dans quatre pays (Royaume-Uni, Allemagne, Luxembourg et États-Unis), deux types de revenus font l'objet d'une imposition hors barème :
 - au Royaume-Uni, les dividendes sont taxés à des taux spécifiques mais ces taux dépendent du niveau global des revenus et du taux d'imposition marginal du contribuable. Les plus-values sont déclarées en fin d'année mais constituent une cédula­te spécifique d'imposition avec deux taux ;
 - en Allemagne, les dividendes et intérêts font l'objet d'une retenue à la source libératoire mais ils peuvent être intégrés au barème sur option, si cette solution est plus avantageuse pour le contribuable ;
 - au Luxembourg, il existe une retenue à la source sur les revenus d'intérêts et de dividendes qui les exclut du barème. Toutefois, les dividendes doivent être intégrés à hauteur de 50 % de leur montant à l'assiette de l'impôt lorsqu'ils excèdent 1 500 €. La retenue à la source prélevée tient alors lieu d'acompte ;
 - enfin aux États-Unis, les dividendes et les plus-values sont soumis à des taux spécifiques qui dépendent du revenu global des contribuables ;

- en Nouvelle-Zélande, un seul type de revenus n'est pas soumis au barème : il s'agit des dividendes qui font l'objet d'une retenue à un taux proportionnel de 33 %. En ce qui concerne la RAS prélevée sur les revenus d'intérêt, la Nouvelle-Zélande présente une spécificité : le contribuable est incité à faire part au payeur du taux correspondant à son taux marginal, afin que l'imposition soit en adéquation avec le montant d'impôt finalement dû.

264] Enfin, si l'on s'intéresse à la **synchronisation de la taxation**, il apparaît que :

- ◆ seules l'Espagne et la Nouvelle-Zélande disposent d'un système **permettant d'éviter toute taxation en N+1**. En Espagne, cela tient à l'extension des retenues libératoires, l'imposition en N+1 ne survient que si le contribuable perçoit des revenus fonciers versés par une personne physique. En Nouvelle-Zélande, cela est dû à la possibilité d'inclure les différents revenus dans la retenue effectuée par l'employeur ;
- ◆ à l'inverse, au Royaume-Uni, en Australie, au Canada et aux États-Unis, **les revenus autres que salariaux sont tous taxés, au moins en partie en N+1**. Pour l'Australie, le Canada et les États-Unis, cela s'explique par le fait qu'il n'existe pas de retenue à la source sur ces revenus. Au Royaume-Uni, les revenus autres que salariaux doivent être déclarés et une taxation complémentaire doit éventuellement être effectuée en N+1 (ce complément pouvant être reporté sur la RAS effectuée sur les salaires l'année suivante s'il est inférieur à 3 000 £). Il existe toutefois deux exceptions s'agissant des salaires et des dividendes pour les personnes imposées sur leur revenu global au taux marginal de 20 %, alors la retenue s'avère libératoire pour les dividendes si elle est prélevée au taux de 10 % et elle est libératoire pour les intérêts si elle est prélevée directement au taux de 20 % ;
- ◆ les autres pays (l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas, le Luxembourg, le Danemark et la Belgique) se trouvent dans des **situations hybrides** avec certains types de revenus imposés au moment de leur perception et d'autres qui le sont sur la base d'une déclaration déposée en fin d'année. En Irlande, la taxation est contemporaine pour tous les types de revenus, à l'exception des plus-values. Les revenus fonciers sont déclarés mais font l'objet d'un paiement au 31 octobre de l'année N. Pour trois pays, l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique, la taxation est contemporaine pour les dividendes et les revenus d'intérêts qui peuvent faire l'objet d'une retenue à la source. Au Danemark et aux Pays-Bas, seuls les dividendes peuvent faire l'objet d'une taxation contemporaine via une retenue à la source.

En ce qui concerne l'utilisation éventuelle d'une retenue à la source pour d'autres impôts des ménages que l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les cas apparaissent très marginaux et ces autres impôts sont également prélevés sur l'assiette des revenus. On peut citer pour l'Allemagne l'impôt culturel et la surtaxe de solidarité de 5,5 % qui sont adjoints à l'impôt sur le revenu et, pour les États-Unis, les impôts sur le revenu des particuliers existant au niveau local.

Tableau 50 : Application d'une retenue à la source aux revenus autres que salariaux

Pays	Dividendes	Intérêts	Revenus fonciers	Plus-values	Autres impôts	Autres revenus non réguliers
Royaume-Uni	<p>Oui, possibilité d'intégration dans la RAS effectuée par l'employeur.</p> <p>Un crédit d'impôt de 10 % est attaché au montant de dividendes versés. L'actionnaire perçoit 90 % du montant imposable de 100 auquel ce crédit de 10 % est attaché.</p> <p>Jusqu'à 35 000 £ (40 683 €) de revenus globaux, les dividendes sont imposés au taux de 10 % (tranche d'imposition normalement à 20 %). L'imputation du crédit de 10 % annule l'imposition et permet à l'actionnaire de ne pas avoir à porter ses dividendes sur sa déclaration de « <i>self-assessment</i> ».</p> <p>Si, en revanche, les revenus totaux de l'actionnaire sont soumis au taux marginal de 40 %, les</p>	<p>Oui – RAS acompte en principe ou libératoire si le contribuable est imposé à un taux marginal de 20 %.</p> <p>Payée par les établissements bancaires</p> <p>Les revenus de l'épargne sont le plus souvent soumis à une retenue à la source au taux de 20 % qui n'est pas libératoire mais ouvre droit à un crédit d'impôt imputable sur l'impôt dû in fine.</p> <p>Si les personnes qui perçoivent ces intérêts sont imposables au taux marginal de 20 %, la retenue est libératoire.</p> <p>Si ces personnes sont imposables au taux marginal de 40 ou de 50 %, elles doivent mentionner le montant des intérêts perçus et les retenues effectuées sur une déclaration de <i>self-assessment</i> pour que ces intérêts soient</p>	<p>Oui, au sens où l'imposition peut se faire via PAYE avec intégration de ces revenus dans le code fiscal fournie par l'administration</p>	<p>Non, pas de retenue à la source, les plus-values sont déclarées dans le cadre de la déclaration annuelle de « <i>self assessment</i> »</p> <p>Un abattement de 10 600 £ (12 321 €) est appliqué aux plus-values mobilières et immobilières.</p> <p>Au-delà de ce seuil, le montant de la plus-value est imposé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au taux de 18 % si la somme des plus-values et des autres revenus est inférieure ou égale à 35 000 £ (40 683 €) ; - au taux de 28 % pour la fraction des plus-values excédant ce seuil. <p>Comme les dividendes, les plus-values sont donc intégrées à l'assiette globale des revenus mais taxées à des taux spécifiques</p>	<p>Non</p>	<p>Non mentionnés</p>

Pays	Dividendes	Intérêts	Revenus fonciers	Plus-values	Autres impôts	Autres revenus non réguliers
	dividendes doivent être mentionnés sur la déclaration et sont soumis à une imposition effective au taux de 22,5 % (32,5 % moins le crédit de 10 %). Le taux effectif est de 32,5 % (42,5 % moins 10 %) pour les personnes soumises au taux marginal de 50 %. L'imposition des dividendes peut se faire via le système PAYE avec une intégration par l'administration dans le code fiscal (si les montants sont inférieurs à 3 000 £, soit 3 487 €)	imposés au taux marginal. Le surplus dû peut être acquitté par le système PAYE s'il est inférieur à 3 000 £ (ou 3 487 €)				
Allemagne	Oui RAS de 25 % libératoire retenue par l'établissement bancaire détenteur du compte. Le contribuable peut toutefois porter les revenus correspondants dans la déclaration globale si cela lui est plus favorable	Oui RAS de 25 % libératoire retenue par l'établissement bancaire détenteur du compte. Le contribuable peut toutefois porter les revenus correspondants dans la déclaration globale si cela lui est plus favorable	Non Soumis à déclaration et intégrés au barème	Non Soumises à déclaration et intégrées au barème	Outre l'impôt sur le salaire, sont prélevés concomitamment par l'employeur l'impôt culturel et la surtaxe de solidarité de 5,5 % de l'impôt sur le revenu (mise en place suite à la réunification allemande en faveur des Länder de l'Est)	Non mentionnés

Pays	Dividendes	Intérêts	Revenus fonciers	Plus-values	Autres impôts	Autres revenus non réguliers
Nouvelle-Zélande	<p>RAS libératoire prélevée par le payeur à un taux proportionnel de 33 %</p> <p>Possibilité d'intégrer ces revenus dans le code fiscal servant à la RAS sur les salaires</p>	<p>RAS prélevée par le payeur au taux marginal</p> <p>La personne percevant des intérêts doit indiquer au payeur son taux marginal d'imposition. L'administration fiscale peut signaler au payeur un taux éventuellement trop faible, de manière à éviter les régularisations de fin d'année. En l'absence de taux choisi pour un compte existant, la retenue sera effectuée à un taux de 17,5 %. En l'absence de taux choisi par l'investisseur pour un compte nouveau, le taux est de 33 %. Les montants perçus doivent de toute façon faire l'objet d'une déclaration en fin d'année. Possibilité d'intégrer ces revenus dans le code fiscal servant à la RAS sur les salaires</p>	<p>Non, les loyers sont soumis à déclaration annuelle et intégrés au barème. Possibilité d'intégrer ces revenus dans le code fiscal servant à la RAS sur les salaires</p>	<p>Non, les plus-values doivent être déclarées en fin d'année et taxées au barème. Possibilité d'intégrer ces revenus dans le code fiscal servant à la RAS sur les salaires</p>	Non	Non
Irlande	Oui. Principe = RAS	Oui. Une retenue à la	Non, déclaration et	Non, pas de RAS et pas de	Non	Non

Pays	Dividendes	Intérêts	Revenus fonciers	Plus-values	Autres impôts	Autres revenus non réguliers
	<p>libératoire « <i>Dividend Withholding Tax</i> » (DWT) L'ensemble des revenus doit de toute façon être déclaré.</p> <p>Si la RAS est supérieure à une imposition au barème, remboursement de la différence. La retenue à la source sur les dividendes est effectuée au taux standard de l'impôt sur le revenu (20 %) lors de la distribution des dividendes et d'autres formes de distribution de bénéfices (incluant le paiement en numéraires ou en actions) effectuées par une société irlandaise résidente, sous réserve de certaines exceptions. Les actionnaires personnes physiques sont imposables au taux marginal d'imposition sur le montant des dividendes bruts perçus. Ils ont droit à un crédit d'impôt sur</p>	<p>source libératoire de 27 % (<i>Deposit interest retention tax</i>, « DIRT ») est appliquée sur les revenus d'intérêts. L'ensemble des revenus doit quand même être déclaré.</p> <p>L'administration fiscale permet aux personnes de 65 ans ou plus, ou handicapées, de bénéficier du remboursement partiel ou total des sommes prélevées ou d'une exonération directe auprès de l'organisme payeur</p>	<p>soumission au barème. Les contribuables doivent déclarer leurs revenus fonciers sous le régime du « <i>self-assessment</i> » (autoliquidation) ; déclaration et paiement de l'impôt le 31 octobre (système « <i>Pay and File</i> ») mais possibilité également d'intégration dans la RAS prélevée par l'employeur</p>	<p>soumission au barème mais une cédule d'impôt particulière. Il existe une taxe spécifique sur les plus-values au taux de 25 %, les premiers 1 270 € étant exonérés. Les contribuables doivent déclarer leurs plus values sous le régime du « <i>self-assessment</i> » (autoliquidation). Pour les plus-values perçues jusqu'au 30 novembre de l'année, le paiement est dû au 15 décembre. Pour celles perçues en décembre, le paiement est dû avant le 31 janvier N+1 mais possibilité également d'intégration dans la RAS prélevée par l'employeur</p>		

Pays	Dividendes	Intérêts	Revenus fonciers	Plus-values	Autres impôts	Autres revenus non réguliers
	l'impôt retenu à la source par l'entreprise qui verse les dividendes et à un remboursement du solde si l'impôt retenu à la source excède l'impôt total dû					
Pays-Bas	Présentation générale : l'impôt sur le revenu est cédulaire et organisé en trois « box » : - box 1 : traitements et salaires, BIC, BNC, autres revenus d'activité et valeur locative des biens immobiliers occupés par le contribuable - box 2 : revenus tirés de participations substantielles (> 5 %) L'assiette imposable agrège dividendes, plus-values réalisées et intérêts perçus. - box 3 : revenu fictif égal à 4 % de la valeur du patrimoine global privé mobilier (hors participations substantielles) et immobilier (hors résidence principale) Déduction des dettes relatives à chaque actif taxable Abattement égal à 20 661 € sur la valeur du patrimoine global (montant doublé pour un couple ; plus 2 762 € par enfant). En toute rigueur, l'impôt de la box 3 est en fait une imposition globale du patrimoine				Non	Non

Pays	Dividendes	Intérêts	Revenus fonciers	Plus-values	Autres impôts	Autres revenus non réguliers
	<p>Oui, retenue à la source de 15 % acompte</p> <p>Si le revenu appartient à la box 2 : taxation <i>in fine</i> au taux proportionnel de 25 %</p> <p>Sinon taxation sur la base d'un revenu fictif égal à 4 % de la valeur du patrimoine, imposition proportionnelle à 30 %, soit un taux d'imposition effectif d'1,2 % de la valeur du patrimoine. Impôt cédulaire. L'impôt prélevé par RAS est imputé sur l'impôt dû au titre de la box 3 ou remboursé s'il excède l'impôt finalement calculé. Les revenus de capitaux mobiliers sont déclarés mais non intégrés dans l'assiette globale puisque taxés au taux proportionnel</p>	<p>Non. Si le revenu appartient à la box 2 : taxation au taux de 25 %</p> <p>Sinon taxation sur la base d'un revenu fictif égal à 4 % de la valeur du patrimoine, imposition proportionnelle à 30 %, soit un taux d'imposition effectif d'1,2 % de la valeur du patrimoine</p>	<p>Non, taxation sur la base d'un revenu fictif égal à 4 % de la valeur du patrimoine, imposition proportionnelle à 30 %, soit un taux d'imposition effectif d'1,2 % de la valeur du patrimoine</p>	<p>Non. Les plus-values réalisées sur des éléments de la box 3 ne sont pas taxées en tant que telles. Celle afférente à la résidence principale est exonérée. Sont seules imposées (au taux de 25 % dans la box 2) celles résultant de la cession de participations substantielles</p>		
Espagne	Oui. RAS au taux de 19 %. Il existe un abattement maximal de	Oui. RAS au taux de 19 %. Ces revenus sont	Selon les cas. Il y a une RAS de 19 % sur les loyers ou sous-loyers	Oui, RAS au taux de 19 %.	Non	Sont soumis à la retenue à la source les

Pays	Dividendes	Intérêts	Revenus fonciers	Plus-values	Autres impôts	Autres revenus non réguliers
	1 500 €, applicable aux dividendes.s Ces revenus sont toujours déclarés en fin d'année, même s'ils ne sont pas soumis au barème. Les revenus de capitaux mobiliers pourront éventuellement être taxés à 21 % après déclaration au vu du total versé et des éventuelles déductions. Le taux de 21 % s'applique au-delà de 6 000 € de revenus de capitaux mobiliers	toujours déclarés en fin d'année, même s'ils ne sont pas soumis au barème. Les revenus de capitaux mobiliers pourront éventuellement être taxés à 21 % après déclarations au vu du total versé et des éventuelles déductions. Le taux de 21 % s'applique au-delà de 6 000 € de revenus de capitaux mobiliers	d'immeubles urbains quand le payeur est soumis à l'obligation de retenue (ce qui n'est pas le cas quand il s'agit d'un particulier). En revanche, les revenus fonciers versés par les particuliers sont déclarés par le bénéficiaire (détermination du revenu net sur la déclaration d'IR) et taxés au taux progressif			revenus de la propriété intellectuelle, industrielle, la prestation d'assistance technique, les revenus tirés de la location de biens meubles. Taux général : 19 %. Sont aussi soumis à la RAS tous les produits liés à la cession du droit d'exploitation de l'image. Taux général : 19 %
Australie	Non mais une entité (banque, trust, entreprise) qui verse des intérêts, dividendes ou des distributions de trusts ou d'autres investissements, doit effectuer une RAS si le bénéficiaire n'a pas divulgué son identifiant fiscal (TFN pour « <i>Tax File Number</i> ») au taux de 46,5 %	Non mais une entité (banque, trust, entreprise) qui verse des intérêts, dividendes ou des distributions de trusts ou d'autres investissements, doit effectuer une RAS si le bénéficiaire n'a pas divulgué son identifiant fiscal (TFN pour « <i>Tax File Number</i> ») au taux de 46,5 %	Non pas de RAS sur les revenus fonciers Déclarés et soumis au barème	Non, pas de RAS, déclarés et soumis au barème	Non	Non
Luxembourg	RAS de 15 %, libératoire ou non selon les cas	RAS libératoire de 10 % sur les revenus de l'épargne privée des	Pas de RAS, sont soumis à déclaration	Pas de RAS, soumission au barème. Existence d'abattements et les taux	Aucun	- Tantièmes : RAS de 20 % pour les résidents

Pays	Dividendes	Intérêts	Revenus fonciers	Plus-values	Autres impôts	Autres revenus non réguliers
	Les dividendes doivent être intégrés à hauteur de 50 % de leur montant à l'assiette de l'impôt (catégorie RCM) lorsqu'ils excèdent 1 500 €. Dans cette hypothèse, la retenue à la source s'impute sur l'impôt global. Dans les autres cas, la RAS est libératoire	résidents		peuvent être favorables lorsque le bien a été détenu plus de 2 ans		-contributions assurance dépendance : RAS au taux de 1,4 % -redevances versées à des non-résidents au titre d'une activité sportive, intellectuelle ou artistique (10 %)
Canada	Pas de RAS, déclaration	Pas de RAS, déclaration	Pas de RAS, déclaration	Pas de RAS, déclaration	Non	Non
Danemark	Oui. RAS acompte. Seuls les revenus de valeurs mobilières sont soumis à une retenue à la source, au taux de 27 %, non libératoire. C'est la société qui distribue le dividende, qui est responsable de la RAS. Le taux est forfaitaire, mais peut varier suivant la nationalité du bénéficiaire et suivant qu'il ait la qualité de personne physique ou morale. L'impôt retenu sur les dividendes est payable dans le mois suivant le versement du dividende	Pas de RAS, déclaration	NC (pas d'impôt identifié sur les revenus fonciers, il existe des impôts sur le patrimoine foncier)	Pas de RAS, déclaration	Non	Non

Pays	Dividendes	Intérêts	Revenus fonciers	Plus-values	Autres impôts	Autres revenus non réguliers
États-Unis	<p>Non, RAS au taux de 28 % (« Backup Withholding ») uniquement dans le cas où le bénéficiaire du revenu n'a pas communiqué au payeur son numéro d'identification fiscal ou si une sous-déclaration a été constatée l'année précédente.</p> <p>Impôt cédulaire mais quand même calculé en fonction du revenu global et du taux qui devrait s'appliquer. Les dividendes sont soumis à un taux de 15 % si leur soumission au barème aurait conduit à une taxation de 25 % ou plus. Si la soumission au barème aurait produit une taxation inférieure à 25 %, ils sont taxés à taux 0. Les actions doivent avoir été détenues pendant plus de 60 jours au cours des 120 jours précédents</p>	<p>Non, RAS au taux de 28 % (« Backup Withholding ») uniquement dans le cas où le bénéficiaire du revenu n'a pas communiqué au payeur son numéro d'identification fiscal ou si une sous-déclaration a été constatée l'année précédente.</p> <p>Déclaration de tous les intérêts s'ils excèdent 1 500 \$ (1 119 €) et taxation au barème</p>	<p>Non, RAS au taux de 28 % (« Backup Withholding ») uniquement dans le cas où le bénéficiaire du revenu n'a pas communiqué au payeur son numéro d'identification fiscal ou si une sous-déclaration a été constatée l'année précédente.</p> <p>Déclaration et taxation au barème</p>	<p>Non, RAS au taux de 28 % (« Backup Withholding ») uniquement dans le cas où le bénéficiaire du revenu n'a pas communiqué au payeur son numéro d'identification fiscal ou si une sous-déclaration a été constatée l'année précédente</p> <p>Impôt cédulaire sur la base de la déclaration. En 2010, le taux maximum en général était de 15 % (sauf pour certains types de plus-values pouvant être taxées à 25 % ou 28 %). Pour les individus à faibles revenus, tout ou partie des plus-values peut faire l'objet d'une taxation à taux 0</p>	<p>Les impôts sur le revenu des particuliers existant au niveau local</p>	<p>Les gains de jeux supérieurs à 5 000 dollars (3 730 €) sont assujettis au mécanisme de retenue à la source pour certains types de jeux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les jeux de hasard comme le poker ou la loterie ; - les autres formes de jeux (courses de chevaux, de chiens,...) si le gain représente au moins 300 fois le montant du pari
Belgique	Oui Pour les revenus de capitaux mobiliers,	Oui Pour les revenus de capitaux mobiliers : la	Non Pas d'impôt fédéral mais l'impôt destiné aux	Non Soumise à déclaration	Non	Non

Pays	Dividendes	Intérêts	Revenus fonciers	Plus-values	Autres impôts	Autres revenus non réguliers
	<p>précompte mobilier au taux proportionnel de 15 ou 25 % selon le type de produit financier.</p> <p>Les taux applicables sont fixes et ne tiennent pas compte des facultés contributives par ailleurs.</p> <p>Pour les revenus de capitaux mobiliers : la RAS est libératoire quand les revenus sont affectés au patrimoine privé du contribuable. Ils ne figurent donc dans la déclaration que s'ils sont affectés à l'exercice d'une activité professionnelle. En revanche, si l'application des taux ordinaires de l'IR s'avère plus avantageuse, le contribuable peut décider de les déclarer.</p> <p>Il existe des taux réduits et de nombreuses exonérations qui</p>	<p>RAS est libératoire quand les revenus sont affectés au patrimoine privé du contribuable. Ils ne figurent donc dans la déclaration que s'ils sont affectés à l'exercice d'une activité professionnelle. En revanche, si l'application des taux ordinaires de l'IR s'avère plus avantageuse, le contribuable peut décider de les déclarer (option).</p> <p>Pour les revenus de capitaux mobiliers, précompte mobilier au taux proportionnel de 15 ou 25 % selon le type de produit financier. Il existe des taux réduits et de nombreuses exonérations qui tiennent à la nature du revenu ou à la qualité du bénéficiaire.</p> <p>Une banque retient le précompte mobilier sur les intérêts des dépôts à</p>	<p>collectivités est calculé en même temps que l'impôt sur le revenu mais hors barème.</p> <p>Le précompte immobilier se compose de deux éléments :</p> <ul style="list-style-type: none"> -le précompte de base alloué aux régions (entre 1,25 % et 2,5 % du revenu cadastral en fonction des régions ; -les centimes additionnels prélevés pour les collectivités locales (province, communes, agglomérations) qui composent la majeure partie du précompte. <p>Il est versé sur la base d'un enrôlement d'office établi sans déclaration sur la base de l'année précédente.</p> <p>Le foncier est en principe taxé à l'impôt sur le revenu au niveau des revenus (locations d'immeubles bâti ou non bâti). Tel est également le cas des immeubles</p>			

Pays	Dividendes	Intérêts	Revenus fonciers	Plus-values	Autres impôts	Autres revenus non réguliers
	tiennent à la nature du revenu ou à la qualité du bénéficiaire	terme de ses clients. L'État lui-même retient le précompte mobilier sur les intérêts d'emprunt	occupés par le propriétaire (revenu théorique). L'impôt est calculé à partir du revenu cadastral indexé (pour la résidence principale), pour les autres immeubles non affectés à une activité professionnelle, c'est le revenu cadastral majoré de 40 %			

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

Tableau 51 : Caractéristiques des pays en termes de modalités de taxation des autres revenus

Pays	Nombre de types de revenus auxquels la retenue à la source est appliquée	Nombre de types de revenus qui font l'objet d'une imposition hors barème	Nombre de types de revenus qui font l'objet d'une imposition en N+1
Royaume-Uni	3 pour lesquels l'imposition peut se faire via la RAS effectuée par l'employeur et également RAS de 20 % sur les intérêts	2. Pour les dividendes, il existe des taux spécifiques, même s'ils sont intégrés à l'assiette globale des revenus	0 ou 3. Les plus-values sont toujours imposées après déclaration en fin d'année. Dans les autres cas, la taxation peut être contemporaine ou non selon le type de revenu et le fait qu'il soit intégré ou non dans la RAS effectuée par l'employeur
Allemagne	2 (RAS libératoires, mais possibilité d'option pour le barème)	2 mais possibilité d'option pour le barème	2 mais possibilité d'une taxation au barème après déclaration
Nouvelle-Zélande	4 (une RAS libératoire et une RAS acomptes avant taxation au barème + possibilité d'intégration de l'ensemble des revenus dans le code fiscal pour intégration dans la retenue à la source prélevée par l'employeur)	1	4 (via l'intégration dans la retenue à la source effectuée par l'employeur)
Irlande	4 (2 RAS libératoires mais possibilité de remboursement par comparaison avec une imposition au barème pour les dividendes et possibilité d'exonération pour les plus de 65 ans sur les revenus d'intérêts)	3	1, seulement pour les plus-values réalisées en décembre sinon les revenus fonciers et les plus-values sont imposés en fin d'année N ou peuvent être intégrés dans la RAS prélevée par l'employeur
Pays-Bas	1	4 (impôt cédulaire)	3 (RAS uniquement sur les dividendes)
Espagne	4 (ou 3 si les revenus fonciers proviennent d'un particulier)	4 (même s'il existe deux taux pour les RCM) ou 3 si les revenus fonciers proviennent d'un particulier	0 (cela peut être le cas pour les RCM si le taux supérieur leur est appliqué ou pour les revenus fonciers s'ils sont versés par un particulier)
Australie	0 (sauf si absence de fourniture du numéro d'identification fiscale, auquel cas RAS sur les RCM)	0	4
Luxembourg	2	2	2 (+ éventuellement taxation complémentaire en fin d'année pour les dividendes excédants 1 500 €)
Canada	0	0	4
Danemark	1	0	3 (pas d'imposition identifiée sur les revenus fonciers)

Pays	Nombre de types de revenus auxquels la retenue à la source est appliquée	Nombre de types de revenus qui font l'objet d'une imposition hors barème	Nombre de types de revenus qui font l'objet d'une imposition en N+1
États-Unis	0 (hormis les gains de jeu, sauf si absence de communication du numéro d'identification fiscale)	2 (taux spécifiques pour les dividendes et les plus-values, avec quand même un lien avec le revenu global)	4
Belgique	2	3 (mais possibilité d'option pour le barème pour les RCM)	2 (les revenus fonciers font l'objet d'un enrôlement en N+1)

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

3.3. La moitié des pays examinés appliquent des modalités d'imposition spécifiques pour les non-résidents en étendant la plupart du temps le champ des retenues à la source

265] En ce qui concerne les modalités d'imposition des non-résidents (hors conventions fiscales et éventuels régimes des impatriés), les différents pays ont adopté des **modalités d'imposition plus ou moins proches de celles des résidents** :

- ◆ six pays (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Danemark et Canada) appliquent les **modalités de calcul de l'impôt et de mode de recouvrement de droit commun** à l'imposition de l'ensemble des revenus des non-résidents. En Belgique, cette imposition de droit commun sur les revenus salariaux est conditionnée au fait d'avoir conservé un foyer d'habitation en Belgique durant toute la période imposable et pour autant que les prestations de travail représentent au moins 75 % du temps légal de travail effectué par contrat ;
- ◆ dans deux pays (Royaume-Uni et États-Unis), les **modalités d'imposition ne diffèrent que pour certains revenus hors revenus salariaux**. Au Royaume-Uni, les revenus fonciers versés à des non-résidents font l'objet d'une retenue à la source au taux de base de 20 % effectuée par l'agence immobilière ou le locataire, qui n'existe pas pour les résidents. Les États-Unis appliquent une taxe proportionnelle de 30 % aux revenus bruts d'investissement des non-résidents qui n'est pas appliquée pour les résidents ;
- ◆ enfin, quatre pays (Australie, Espagne, Irlande et Nouvelle-Zélande) utilisent des **modalités d'imposition différentes pour les non-résidents** en ce qui concerne les **revenus salariaux et d'autres types de revenus**. En ce qui concerne l'Australie, pour les revenus salariaux, les taux d'imposition sont supérieurs à ceux qui sont appliqués aux nationaux et il n'existe pas de seuil minimal d'imposition. Par ailleurs, les non-résidents ne sont pas éligibles à certains crédits et déductions d'impôt. En ce qui concerne les autres revenus, une RAS sur les dividendes et les intérêts, qui n'existe pas pour les nationaux, est appliquée aux non-résidents. En Espagne, les non-résidents sont soumis à une RAS forfaitaire de 24 % sur leur salaire. Ils peuvent toutefois opter pour le régime applicable aux salariés espagnols à partir de la seconde année et sous certaines conditions. En ce qui concerne les autres revenus, il existe un cas particulier relatif aux gains de cession immobilière : l'acquéreur d'un immeuble est dans l'obligation d'opérer une retenue sur le prix de la transmission lorsque le cédant est un non-résident sans établissement permanent. En Irlande, les revenus salariaux des non-résidents sont bien soumis à une retenue à la source mais il s'agit de celle applicable aux non-salariés. Par ailleurs, la RAS sur les dividendes n'est pas appliquée pour les non-résidents. En Nouvelle-Zélande, l'employeur d'un salarié non-résident n'est pas tenu d'effectuer des retenues périodiques sur sa rémunération, il lui suffit de déposer annuellement une déclaration des revenus versés. Sur les intérêts et les dividendes, il existe une retenue spécifique dont le taux varie selon qu'il existe ou non une convention avec le pays d'origine de la personne.

266] En ce qui concerne le **degré d'extension de la retenue à la source**, on peut remarquer que :

- ◆ la majorité des pays appliquant des modalités d'imposition différentes **étendent le champ de la retenue à la source lorsqu'il s'agit de revenus de personnes non résidentes**. Au Royaume-Uni, une retenue à la source est effectuée par le payeur de revenus fonciers uniquement lorsque le bénéficiaire est non-résident. En Australie, il existe une retenue à la source sur les dividendes et les intérêts uniquement pour les non-résidents. L'Espagne a mis en place une retenue à la source spécifique sur les gains

de cession immobilière des non-résidents. Enfin, les États-Unis appliquent aux non-résidents une retenue à la source sur les revenus d'investissement bruts qui n'existe pas pour les résidents ;

- ◆ à l'inverse, deux pays, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande, **limitent les retenues à la source appliquées aux résidents, par rapport aux non-résidents**. Ainsi, la Nouvelle-Zélande n'applique pas de retenue à la source sur les salaires des non-résidents et l'Irlande ne l'impose pas sur les dividendes perçus par les non-résidents.

267] L'administration fiscale britannique souligne que le système PAYE de retenue à la source permet d'assurer le recouvrement de l'impôt sur le revenu dû par les salariés qui ne sont salariés au Royaume-Uni que quelques années voire quelques mois. *A contrario*, dans le système déclaratif, il est très difficile de recouvrer l'impôt sur le revenu d'un salarié défaillant qui a quitté le territoire national.

Tableau 52 : Modalités de taxation des non-résidents (sous réserve des conventions fiscales en vigueur)

Pays	Application d'une RAS sur les revenus réguliers (Oui/Non)	Modalités spécifiques par rapport aux nationaux ?	Application d'une RAS sur les autres types de revenus	Modalités spécifiques par rapport aux nationaux ?
Royaume-Uni	Oui	Non	<p>Revenus fonciers : Les loyers versés à des non-résidents font l'objet d'une retenue à la source au taux de base de 20 % effectuée par l'agent immobilier ayant le bien en gestion ou par le locataire. Si les loyers perçus sont supérieurs à 35 000 £ (41 719 €), plafond des revenus soumis au taux de 20 %, le redevable doit déposer une déclaration mentionnant ses revenus et les retenues pratiquées.</p> <p>Intérêts : même système que pour les résidents. Les revenus de l'épargne sont le plus souvent soumis à une retenue à la source au taux de 20 % qui n'est pas libératoire mais ouvre droit à un crédit d'impôt imputable sur l'impôt dû <i>in fine</i>.</p> <p>Si les personnes qui perçoivent ces intérêts sont imposables au taux marginal de 20 %, la retenue est libératoire</p>	Oui pour les revenus fonciers
Allemagne	Oui	Non	Oui	Non
Pays-Bas	<p>Oui</p> <p>Les règles de droit commun s'appliquent dès lors qu'ils travaillent (ou ont travaillé - pensions) aux Pays-Bas pour une entreprise qui y est implantée ou qui y dispose d'un établissement stable (pour les</p>	Non	Oui droit commun	Non

Pays	Application d'une RAS sur les revenus réguliers (Oui/Non)	Modalités spécifiques par rapport aux nationaux ?	Application d'une RAS sur les autres types de revenus	Modalités spécifiques par rapport aux nationaux ?
	besoins de la RAS tel est le cas si la durée de l'emploi dans le pays est d'au moins 30 jours ou si l'employeur est une entreprise de placement sur le marché du travail néerlandais)			
Australie	Oui	Oui Les taux sont supérieurs à ceux qui sont appliqués aux nationaux et il n'existe pas de seuil minimal d'imposition. Par ailleurs, les non-résidents ne sont pas éligibles à certains crédits d'impôt ou déductions	Oui sur les dividendes et intérêts (RAS qui n'existe pas pour les nationaux)	Oui RAS libératoire sur les intérêts à un taux de 10 %, sinon taxation à 45 % RAS sur les dividendes sinon taxation à 45 %
Espagne	Oui	Oui Le payeur est généralement en charge du calcul de la retenue sauf cas de salariés résidents fiscaux à l'étranger et payés par un employeur espagnol. Seuls cas d'imposition forfaitaire dans le cas des non-résidents (ex. salarié non résident, taux de retenue unique de 24 % ou, en cas d'option pour le régime des impatriés, retenue au taux unique de 24 %). Les personnes physiques qui résident dans un État de l'Union Européenne, et qui sont des contribuables de l'impôt sur le revenu des non-résidents en Espagne («IRNR») peuvent opter pour le régime d'imposition des personnes physiques applicable aux contribuables espagnols (« IRPF ») l'année suivante, dès lors qu'elles remplissent certaines conditions	Oui	Oui Cas particulier : l'acquéreur d'un immeuble a l'obligation d'opérer une retenue sur le prix de la transmission quand le cédant est un non-résident sans établissement permanent
Belgique	Oui	Parfois Les non-résidents sont soumis aux	Oui	Non sauf exceptions

Pays	Application d'une RAS sur les revenus réguliers (Oui/Non)	Modalités spécifiques par rapport aux nationaux ?	Application d'une RAS sur les autres types de revenus	Modalités spécifiques par rapport aux nationaux ?
		mêmes règles de RAS que les habitants du Royaume pour autant qu'ils ont maintenu un foyer d'habitation en Belgique durant toute la période imposable ou qu'ils ont bénéficié de rémunérations pour des prestations de travail effectuées en Belgique en exécution d'un ou de plusieurs contrats de travail couvrant l'année civile complète et pour autant que les prestations de travail atteignent au moins 75 % du temps légal de travail par contrat. À défaut, ils sont soumis à la RAS au barème de base, mais sans aucune réduction		
Luxembourg	Oui	Non sous réserve des conventions fiscales	Oui	Non Les non-résidents sont imposables sur leurs seuls revenus de source luxembourgeoise, avec retenue à la source pour les revenus pour lesquels elle s'applique
Canada	Oui	Non Les salariés qui ne résident pas au Canada mais qui y ont un emploi régulier et continu sont assujettis aux retenues d'impôt de la même façon que les résidents du Canada. Cette règle s'applique que l'employeur soit résident du Canada ou non	Non	Non
Danemark	Oui	Non	Oui dividendes	Non
États-Unis	Oui	Non Les revenus de source américaine d'une	Oui généralement	Oui, taxe proportionnelle Les revenus bruts

Pays	Application d'une RAS sur les revenus réguliers (Oui/Non)	Modalités spécifiques par rapport aux nationaux ?	Application d'une RAS sur les autres types de revenus	Modalités spécifiques par rapport aux nationaux ?
		personne étrangère non-résidente (particulier ou société) sont imposés différemment suivant qu'il s'agisse de revenus liés à une activité économique exercée aux États-Unis ou à des revenus d'investissement. Les revenus nets d'activité sont imposés au barème progressif prévu pour les entités d'affaires et les citoyens américains et dans les mêmes conditions		d'investissement sont soumis à une taxe au taux proportionnel de 30 %. Cette taxe fait généralement l'objet d'une retenue à la source
Irlande	Oui mais pas dans le cadre salarial (sont taxés comme des indépendants)	Oui Il existe un dispositif particulier pour les salariés non-résidents. L'administration fiscale établit un certificat particulier pour l'employeur (<i>PAYE exclusion order</i>) l'autorisant à ne pas inclure le salarié dans le système de retenue à la source. Les non-résidents sont éligibles à l'ensemble des crédits d'impôt existants en Irlande sous réserve que 75 % ou plus de leurs revenus mondiaux soient taxés en Irlande	Oui pour les intérêts	Oui Pas de RAS sur les dividendes pour les non-résidents
Nouvelle-Zélande	Non	Oui, les retenues mensuelles ne sont pas requises. L'employeur doit simplement faire une déclaration annuelle des revenus versés	Oui : <i>Non resident withholding tax</i> (NWRT) sur les intérêts et dividendes	Oui le taux de la retenue diffère selon qu'il existe ou non une convention avec le pays d'origine de la personne. Pour les autres pays, RAS de 15 % sur les intérêts et de 0,15 ou 30 % sur les dividendes

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

3.4. Il existe différentes possibilités pour rapprocher les modalités de taxation des indépendants de celles des salariés mais la similitude n'est jamais totale

3.4.1. Il existe des cas de retenue à la source mais qui sont circonscrits

268] Quatre pays, l'Espagne, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, et l'Irlande appliquent une **forme de retenue à la source** sur les revenus des travailleurs non salariés. Le champ ne couvre toutefois jamais l'ensemble de ces revenus :

- ◆ en Espagne une retenue est appliquée sur les prestations entre professionnels et sur les bénéfices agricoles ;
- ◆ en Australie, la retenue est obligatoire par le payeur lorsqu'il a établi un accord volontaire avec le travailleur indépendant, lorsqu'il a recours à un travailleur fourni par une agence d'emploi, lorsque le travailleur n'a pas fourni son identifiant d'entreprise. La retenue permet d'éviter au travailleur indépendant d'avoir à verser des acomptes ;
- ◆ en Nouvelle-Zélande, la soumission à la retenue à la source est déterminée par le secteur d'activité. Sont visés les **secteurs dans lesquels on peut rencontrer beaucoup de travail au noir**. Les taux peuvent être majorés si l'entreprise n'indique pas son code fiscal. Les entreprises peuvent être exemptées en fournissant un certificat d'exemption ;
- ◆ en Irlande, il existe deux types de retenues sur les revenus des travailleurs indépendants : d'une part, la « *Professional Services Withholding Tax* » (PSWT) qui concerne les paiements effectués pour des prestations de services réalisées au bénéfice d'entités gouvernementales dans certains secteurs. D'autre part, la « *Relevant Contract Tax* » (RCT) s'applique aux personnes qui exercent une activité dans des secteurs comme la construction ou le traitement de la viande. Elle peut ne pas être prélevée si le sous-traitant possède un certificat spécifique d'autorisation et remplit des conditions limitatives.

269] De ces différents cas, il apparaît que les retenues sur les revenus des indépendants peuvent être appliquées avec deux objets principaux :

- ◆ faciliter le paiement de l'impôt en évitant aux contribuables d'avoir à payer des acomptes ;
- ◆ sécuriser le recouvrement.

270] Le deuxième objectif apparaît clairement en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Irlande au travers des **modalités d'exemption** qui peuvent être accordées aux travailleurs qui donnent des garanties en matière de recouvrement futur. Dans tous les cas, la retenue à la source ne dispense pas ces travailleurs d'effectuer des déclarations en fin d'année.

271] Son champ d'application est toujours limité, on constate qu'elle **ne couvre pas par exemple les paiements effectués par des particuliers**.

272] Son prélèvement constitue en effet une charge supplémentaire pour les payeurs, même si, en Nouvelle-Zélande, les paiements sont gérés par le même système que celui de la retenue à la source sur les salaires.

3.4.2. Le système de paiements par acomptes est généralisé mais le degré de synchronisation entre les montants versés et l'impôt effectivement dû dépend des modalités de calcul

3.4.2.1. Le système de paiements par acomptes existe dans tous les pays étudiés avec des obligations déclaratives

273] Dans les douze pays étudiés, les travailleurs indépendants qui ne sont pas soumis à un système de retenue à la source doivent **verser des acomptes**.

274] Leur périodicité peut être variable : elle va de un (Irlande) à deux acomptes (Royaume-Uni) dans l'année, à des acomptes mensuels (Pays-Bas, Danemark), la périodicité la plus courante étant trimestrielle (Allemagne, Espagne, Belgique, Luxembourg, Canada, États-Unis), ou quadrimestrielle (Nouvelle-Zélande). En Australie et en Nouvelle-Zélande, elle peut varier en fonction du volume d'impôt dû ou de la méthode de calcul retenue.

275] Dans tous les pays, il existe une **liquidation finale de l'impôt en fin d'année**, qui est le plus souvent exercée selon les mêmes modalités que celles applicables aux salariés.

3.4.2.2. Dans beaucoup de systèmes, les acomptes sont basés sur le revenu de l'année antérieure ou des années précédentes, même s'il existe des possibilités pour adapter les prélèvements à l'activité effective

276] Cinq pays (Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, Luxembourg, Danemark) proposent exclusivement des modalités de calcul des acomptes fondées sur les **revenus de l'année précédente ou de l'année N-2**, ce qui ne permet pas une synchronisation des prélèvements par rapport aux revenus effectivement perçus. Aux Pays-Bas, en Allemagne et au Luxembourg, il existe toutefois des **possibilités d'ajustement**, à l'initiative de l'administration ou du contribuable, en fonction des revenus courants.

277] Sept pays (Espagne, Australie, Canada, États-Unis, Belgique, Nouvelle-Zélande, Irlande) proposent au moins une **méthode de calcul basée sur les revenus de l'année courante** :

- ◆ en Belgique, l'assiette des versements anticipés est à la libre appréciation des contribuables ;
- ◆ pour l'Espagne, le mode de calcul dépend du régime d'imposition. Pour les activités commerciales soumises à un régime réel d'imposition, l'assiette est le revenu net constaté depuis le 1^{er} jour de l'année jusqu'au dernier jour du trimestre de chaque paiement ;
- ◆ en Australie, la possibilité est donnée au contribuable de calculer lui-même son montant d'imposition en appliquant à ses revenus bruts gagnés durant la période, le taux des paiements déterminé par l'administration fiscale.
- ◆ au Canada, le contribuable peut opter pour une méthode lui permettant de calculer ses paiements d'acomptes provisionnels selon le total estimé de son impôt net à payer.
- ◆ aux États-Unis et en Irlande, l'un des critères de montant des acomptes correspond à 90 % de l'impôt estimé pour l'année en cours ;
- ◆ il existe en Nouvelle-Zélande une méthode permettant de baser les acomptes sur le montant total estimé des revenus de l'année en cours. Une autre méthode, intitulée «option du ratio», implique que le contribuable calcule le ratio de son impôt résiduel de l'année précédente, corrigé des modifications apportées à la table d'impôt pour l'année courante, en multipliant ce ratio par le produit des ventes taxables.

3.4.2.3. Il existe souvent des incitations à verser des acomptes élevés

278] En plus de méthodes de calcul qui peuvent être basées sur les revenus de l'année courante, il existe dans sept pays des **incitations à verser des acomptes élevés**. Ces incitations révèlent l'objectif de sécurisation du recouvrement attribué aux acomptes, potentiellement doublé d'un objectif de trésorerie et du souhait de rapprocher au maximum les modalités de taxations des travailleurs indépendants et salariés :

- ◆ les Pays-Bas appliquent des intérêts de retard lorsque le montant des acomptes versés au cours de l'année ne couvre pas le total de l'impôt effectivement dû ;
- ◆ la Belgique applique un système de majoration si les versements se révèlent inférieurs au montant de l'impôt dû ;
- ◆ en Australie, le contribuable doit verser au moins 85 % du montant réel d'impôt à payer pour l'année pour éviter le versement d'intérêts sur des paiements insuffisants ;
- ◆ au Canada, les contribuables peuvent se voir imposer des intérêts de retard et une pénalité si les versements sont insuffisants. Toutefois, si les méthodes de calcul sont respectées, le contribuable ne sera pas pénalisé, même si les montants n'atteignent pas la totalité des sommes dues ;
- ◆ au Danemark, les acomptes non payés peuvent être mis en recouvrement sans attendre la fin de l'année et des intérêts de retard peuvent être appliqués si les versements se révèlent insuffisants ;
- ◆ aux États-Unis, un contribuable est soumis à une pénalité de 4 % si le montant cumulé de l'impôt payé par voie de retenue à la source et/ou d'acomptes n'est pas au moins égal à 90 % de l'impôt sur le revenu dû pour l'année, ou 100 % de l'impôt dû au titre de l'année précédente ;
- ◆ en Nouvelle-Zélande, dans le cas où les paiements sont versés en retard ou se révèlent insuffisants, un intérêt au taux du marché ainsi qu'une pénalité sont appliqués. Inversement, un contribuable qui aurait versé des acomptes pour un montant supérieur à celui requis peut se voir créditer des intérêts.

279] Deux pays ont été en mesure de fournir des données précises relatives aux montants recouverts et régularisés sur les revenus des travailleurs indépendants.

280] En ce qui concerne la Belgique, on constate que seuls un peu plus de la moitié des travailleurs indépendants ont versé des acomptes provisionnels (qui sont facultatifs en Belgique). De la même manière que pour les salaires, les remboursements de trop-versé sont nettement majoritaires puisqu'ils ont concerné 61 % des contribuables en 2010. En revanche, en montants, ils n'ont représenté que 1,25 % de la somme totale des versements anticipés.

Tableau 53 : Informations relatives à la Belgique

Nombre estimé de non-salariés ayant effectué des versements anticipés	Nombre de non-salariés ayant obtenu in fine une bonification d'impôt	Nombre de contribuables ayant subi une majoration pour absence de versements anticipés	Somme totale des versements anticipés	Montant total des remboursements d'avances excédentaires
120 000 en 2010	72 722 en 2010	110 413	1,7 Mds€	21,4 M€

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

281] Pour la Nouvelle-Zélande, on constate que le nombre de contribuables ayant effectué des versements excédentaires en 2008/2009 est également supérieur à ceux qui ont payé un montant d'impôt insuffisant. Le total des remboursements est de 38 % supérieur au total du solde d'impôt à payer.

Tableau 54 : Données relatives à la Nouvelle-Zélande pour l'année 2008/2009

Nombre de contribuables ayant payé un montant d'impôt insuffisant	Total du solde à payer	Nombre de contribuables ayant effectué des versements excédentaires	Total des remboursements
172 000	633,8 M\$ (368,2 M€)	223 200	877,1 M\$ (509,6 M€)

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

Tableau 55 : Modalités d'imposition sur le revenu des non-salariés

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
Royaume-Uni	Non	Toutes les personnes qui ont une activité indépendante (BIC, BNC ou BA)	2 fois dans l'année	En pratique, le calcul de l'acompte s'effectue sur la base des bénéfices de l'année précédente	<p>Au plus tard le 31 janvier de l'année N, le travailleur non-salarié « <i>self-employed</i> » acquitte le solde d'impôt dû au titre de l'année fiscale N-2 –N-1 (l'année fiscale s'arrêtant au 5 avril), ainsi qu'un acompte égal à la moitié de l'impôt dû au titre de l'année précédente.</p> <p>Un second acompte du même montant doit être acquitté au plus tard le 31 juillet.</p> <p>Le solde est acquitté le 31</p>	Faible Paiement du solde de N-2 en N Acompte calculé sur la base de l'impôt dû au titre de l'année précédente	Non

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes		Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
						janvier N+1		
Pays-Bas	Non	BIC, BNC, BA	Mensuelle	Sur la base des revenus de l'année précédente, mais le contribuable ou l'administration peuvent prendre l'initiative d'une adaptation en cas de variations significatives	Mêmes modalités de régularisation que pour les salariés	Moyen	Oui, système d'intérêts de retard quand les avances sont trop basses	
Allemagne	Non (hormis sur les revenus mobiliers)	Tous les contribuables non imposés à la source	Périodicité de versements trimestrielle 10 mars, 10 juin, 10 septembre et 10 décembre de l'année de constitution du revenu	Le montant des acomptes est basé sur l'impôt établi l'année précédente. Les acomptes prennent la forme d'avis d'imposition adressés par le « Finanzamt ». Lorsque le montant de l'impôt de référence est inférieur à 400 €, aucun acompte n'est dû. En cas de diminution des revenus, le	Le mécanisme de régularisation est le même que pour les salariés : dépôt d'une déclaration avant le 31 mai de l'année suivante et paiement du solde à réception de l'avis d'imposition	Moyen, acompte calculé sur la base de l'impôt établi l'année précédente avec des possibilités d'ajustement	Non	

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes		Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
					contribuable peut demander à son « <i>Finanzamt</i> » une baisse des acomptes. En cas d'augmentation des revenus, le contribuable n'est pas tenu de le signaler au « <i>Finanzamt</i> » mais l'administration peut tirer les conséquences d'informations dont elle a connaissance dès lors que le montant dépasse 5000 €			
Espagne	Retenue à la source sur les prestations entre professionnels (taux de 2 %). Retenue à la source au taux général de 2 %, et dans certains cas de 1 % (élevage porcin,..) sur les bénéfices agricoles. RAS sur les autres revenus	Professions indépendantes et entrepreneurs individuels	Trimestrielle. Pour les professions indépendantes et entrepreneurs individuels, versements trimestriels les 20 avril, 20 juillet et 20 octobre de	Pour les activités commerciales : a) soumises à un régime réel d'imposition. L'assiette est le revenu net constaté depuis le 1 ^{er} jour de l'année jusqu'au dernier	NC	Fort	NC	

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
	<p>hors activité, comme pour les salariés</p> <p>Sont soumises à cette obligation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les personnes morales et sociétés civiles, les communautés de biens et autres organismes ; - les contribuables qui exercent des activités économiques, lorsqu'ils versent des revenus dans l'exercice de leurs activités 		l'année de constitution du revenu et le 30 janvier de l'année suivante	<p>jour du trimestre de chaque paiement. Calcul de l'acompte : 20 % de l'assiette, sous déduction des paiements effectués les trimestres précédents au cours de la même année.</p> <p>b) soumises à un régime d'estimation (forfait). L'assiette est le revenu net calculé en fonction des données de l'estimation au 1^{er} jour de l'année ou au jour de début de l'activité. Calcul de l'acompte trimestriel : assiette définie <i>supra</i> multipliée par 2 % si pas de salarié, 3 % si un salarié, 4 % dans</p>			

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
				les autres cas			
Belgique	Non	Non salariés	<p>4 acomptes Chaque acompte est versé au plus tard les 10 avril, 10 juillet, 10 octobre et 20 décembre de l'année précédant celle de l'imposition des revenus.</p> <p>Les entreprises nouvellement créées sont exonérées pendant leurs trois premières années d'existence</p>	L'assiette des versements anticipés est en principe à la libre appréciation des contribuables mais il existe des règles à respecter en vue d'éviter des accroissements en cas d'absence ou d'insuffisance de versements anticipés	L'imposition des non-salariés est, comme pour les salariés, établie annuellement sur la base d'une déclaration reprenant les revenus imposables de l'année précédente. Les délais pour établir valablement l'impôt sont en principe les mêmes que pour les travailleurs salariés	Assez faible mais, à l'inverse des salariés, beaucoup de majorations et peu de remboursements	Les travailleurs indépendants ne sont pas soumis à la RAS mais incités, par un mécanisme de pénalités, à payer l'impôt sur leurs revenus professionnels par anticipation sous forme de 4 acomptes. Ils ne sont toutefois pas obligés de verser des acomptes. Le montant des versements est sous la responsabilité des contribuables mais encadré par un mécanisme de majoration si, <i>in fine</i> , les versements se révèlent inférieurs au montant de

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
							<p>l'impôt dû</p> <p>Chaque acompte, versé au plus tard les 10 avril, 10 juillet, 10 octobre et 20 décembre, de l'année précédant celle de l'imposition des revenus est pondéré en fonction d'un % propre (9 % ; 7,5 % ; 6 % ; 4,5 %). La moyenne de ces pourcentages donne le pourcentage annuel de majoration, soit 6,75 %. Ce pourcentage appliqué à l'impôt dû donne le montant de la majoration globale en l'absence de tout versement</p>

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
							<p>trimestriel. Le montant de la majoration effectivement due s'obtient en soustrayant du montant de cette majoration globale la somme des acomptes versés pondérés des pourcentages qui leur sont propres. La majoration n'est retenue qu'à hauteur de 90 % de son montant. Nombre estimé de non-salariés ayant effectué des versements anticipés (acomptes) : 120 000 en 2010 Nombre de non-salariés ayant obtenu <i>in fine</i> une bonification d'impôts : 72 722</p>

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
							<p>en 2010 Nombre de contribuables ayant subi une majoration pour absence de versements anticipés : 110 413. Ce chiffre est très éloigné des 518 504 personnes non-salariées soumises à l'IPP. La différence a été expliquée par les indépendants n'ayant pas encore de chiffre d'affaires, ceux qui dégagent des pertes et ceux dont l'activité indépendante est tout à fait accessoire d'une activité salariée. En 2009, la somme totale des</p>

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
							versements anticipés était de 1,7 Mds€ et le montant total des remboursements des avances excédentaires a été de 21,4 M€ (soit 1,25 %)
Australie	<p>Oui</p> <p>Pour les BIC et BNC, l'employeur (payeur) est tenu d'appliquer une RAS sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ les paiements versés aux travailleurs indépendants avec lesquels il a établi un accord volontaire ; - les paiements aux travailleurs fournis par les agences d'emploi ; - les paiements à des travailleurs indépendants qui n'ont pas fourni d'identifiant d'entreprise (ABN pour <i>Australian Business Number</i>). <p>Les entreprises qui ne</p>	<p>Cet assujettissement s'appuie sur les critères suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> -le contribuable a déclaré des revenus bruts de placements ou d'entreprises (à l'exclusion de gains en capital) de plus de 2 000 AUD (1 529 €) dans sa dernière déclaration de revenus ; - l'impôt à payer du contribuable lors de sa dernière déclaration (sans tenir compte des 	<p>Les versements peuvent être :</p> <ul style="list-style-type: none"> • annuels : les contribuables qui choisissent cette fréquence doivent avoir un impôt notionnel de moins de 8 000 AUD (6 115 €) et ne pas appartenir à une société de personnes. Le versement est dû le 21 octobre suivant la fin de l'année d'imposition; • deux fois par année : cette fréquence s'adresse aux producteurs 	<p>Les contribuables qui doivent produire des paiements par tranches en Australie sont d'abord avisés de leur assujettissement par l'ATO qui leur transmet également l'<i>Activity Statement</i> sur lequel apparaît le taux moyen d'imposition à appliquer sur les revenus gagnés durant la période. Le montant des acomptes (ou</p>	<p>Comme pour les salariés, la régularisation se fait en fin d'année : dépôt de la déclaration avant le 31 octobre 2011 ou plus tard en passant par un comptable (plusieurs cas de figure existent quant à la date limite), à condition d'avoir engagé ses services avant le 31 octobre. Délai d'au moins 21</p>	<p>Dépend de la méthode de calcul choisie mais, d'après les chiffres, ne permet l'adéquation exacte que dans 920 cas (soit 0,3 % des cas)</p> <p>En 2008-09 : Nombre d'entreprises imposables payant par tranches : 310 385</p> <p>Nombre d'entre elles ayant eu droit à une restitution ou</p>	<p>Il est à noter qu'un contribuable peut choisir le montant proposé par l'administration fiscale et modifier les versements requis en cours d'année. Toutefois, il doit verser au minimum 85 % du montant réel d'impôt à payer pour l'année pour éviter le paiement d'intérêts sur les versements insuffisants</p>

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
	<p>dévoilent pas leur numéro d'enregistrement (ABN) au payeur doivent faire l'objet d'une retenue de 46,5 % des revenus gagnés auprès de ce payeur ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les entreprises qui concluent une entente de retenues avec le payeur sur les montants payés voient leurs revenus amputés d'un minimum de 20 % selon le taux de retenues déterminé par l'administration fiscale sur le relevé d'activité (<i>Activity Statement</i>) qui leur a été transmis suite à la production de leur déclaration de revenu de l'année précédente. Cette entente dispense l'entreprise de devoir verser des acomptes provisionnels sur ces revenus ; ▪ Les agences d'emploi qui fournissent des 	<p>paiements faits) était supérieur à 500 AUD (382 €) ou 250 AUD (191 €) en utilisant les taux d'imposition de l'année courante ; -le contribuable n'est pas éligible à la concession fiscale pour les personnes âgées</p>	<p>primaires et à certains professionnels comme des auteurs, des artistes, des athlètes professionnels... Ceux-ci doivent initialement se plier à une fréquence trimestrielle et accepter de payer le montant déterminé par l'administration fiscale. Les personnes qui ont réalisé des pertes sur leurs revenus au cours de l'année précédente ne sont pas admissibles à cette fréquence. Le premier versement est dû le 28 avril et doit représenter 75 % du montant annuel à payer. Le solde est exigible le</p>	<p>tranches) à verser est au choix du contribuable : -Montant proposé par l'administration fiscale : ce montant correspond à l'impôt à payer de l'année précédente majoré de la variation du PIB de l'année courante par rapport à celui de l'année précédente. -Montant calculé par le contribuable : ce dernier détermine le montant de la période en appliquant à ses revenus bruts d'entreprises, de professions et de placements (incluant les loyers, les royalties et les revenus de</p>	<p>jours pour le versement du solde</p>	<p>ayant dû payer un complément : 309 465 Montant net restitué : 11,3 Mds AUD (8,3 Mds €)</p>	

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
	<p>travailleurs à des tierces parties doivent attribuer les revenus des services offerts aux personnes qui les ont gagnés et retenir les montants d'impôts selon les mêmes taux que s'il s'agissait de revenus de salaires</p> <p>Pas de RAS sur les BA</p>		<p>28 juillet ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • trimestriels : pour la plupart des contribuables, sauf ceux qui peuvent se qualifier pour des fréquences décrites précédemment. En 2006/2007, il y avait 2,3 M de payeurs d'acomptes provisionnels, parmi lesquels 86 % payaient sur une base trimestrielle 	<p>pension provenant de l'étranger) gagnés durant la période, le taux des paiements déterminé par l'administration fiscale sur le relevé d'activité qui est transmis au contribuable. Dans le cas où le revenu gagné sur la période est nul, le contribuable n'a pas à effectuer de paiement pour cette période. Le processus de versement des paiements par tranches s'amorce avec un avis de l'administration fiscale informant le contribuable de son assujettissement. Par la même occasion, ce</p>			

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
				<p>dernier reçoit un montant de versement suggéré, basé sur l'année précédente, ainsi qu'un taux d'imposition moyen à appliquer sur ses revenus au cas où il choisirait plutôt de baser ses versements sur le revenu de l'année en cours.</p> <p>-L'avantage de ce dernier mode de versement est qu'un contribuable qui a des revenus fluctuant de manière importante durant l'année peut varier ses versements au rythme de variation de ses revenus.</p> <p>Cette méthode s'avère cependant</p>			

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes					
		Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)	
				plus complexe à vérifier pour l'administration fiscale qui doit s'assurer de l'exactitude de la répartition du revenu gagné durant l'année pendant laquelle le contribuable a utilisé cette méthode			
Luxembourg	Non	NC	Mars, juin, septembre, décembre	Sur le revenu N-1 avec possibilité d'ajustement en cours d'année en cas de variation importante (en liaison avec l'administration)	Déclaration annuelle, comme pour les salariés	Moyen, basés sur les revenus N-1 mais avec des possibilités d'ajustement en cours d'année	NC
Canada	Non	Les particuliers dont l'impôt net à payer pour l'année, ainsi que pour l'une des deux années précédentes excède 3 000 dollars (2 197 €) (1 800 dollars pour les	Ces versements ont lieu 4 fois dans l'année (soit les 15 mars, 15 juin, 15 septembre et 15 décembre). Un seul pour les revenus de	Le montant des acomptes se calcule en utilisant l'une ou l'autre des trois méthodes admises dans la Loi de l'impôt sur	Régularisation comme les salariés : dépôt de la déclaration T1 et paiement de l'impôt avant le 30 avril	Variable en fonction de la méthode de calcul	Oui. Lorsqu'un contribuable ne verse pas les sommes exigées à temps, il peut se voir imposer des intérêts de retard

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
		résidents du Québec soit 1 318 €), sont tenus d'effectuer des versements d'acomptes. Des règles particulières s'appliquent si la principale source de revenu en 2011 est un travail indépendant dans l'agriculture ou la pêche. Dans cette situation, le contribuable doit payer un seul acompte au plus tard le 31 décembre 2011 si son impôt net à payer pour l'année en cours et les deux années précédentes dépasse (2 197 €) (1 800 \$ pour les résidents du Québec soit 1 318 €)	l'agriculture ou de la pêche	le revenu : - la méthode sans calcul : rappels d'acomptes provisionnels envoyés par l'Agence du revenu du Canada (ARC). Les montants à verser selon cette méthode sont ceux qui figurent sur les rappels d'acomptes provisionnels que l'ARC enverra automatiquement aux particuliers qui étaient tenus de payer leur impôt par acomptes provisionnels au cours de l'une ou l'autre des deux années d'imposition précédentes. L'ARC calcule les deux			et une pénalité. Le taux prescrit représente environ les taux du marché monétaire plus 4 %. Une pénalité peut aussi être due si les acomptes provisionnels sont versés en retard ou s'ils sont insuffisants. Elle est imposée seulement si les intérêts à payer pour l'année 2011 dépassent 1 000 \$ (732 €). La pénalité est calculée en fonction du montant le plus élevé : -1 000 \$ (732 €) ;

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
				<p>premiers versements d'acomptes provisionnels en fonction de l'impôt à payer de l'avant-dernière année d'imposition. Les deux derniers versements d'acomptes exigés sont ajustés afin que le total des quatre versements d'acomptes exigés soit égal à l'impôt à payer de l'année précédente. Par exemple, en 2011, les deux premiers versements d'acomptes sont fondés sur 2009 alors que les deux derniers versements portent le total des quatre versements au montant de l'impôt à payer</p>			<p>-un quart de l'intérêt qui aurait dû être payé si aucun versement d'acompte provisionnel n'avait été effectué en 2011.</p> <p>Puis, ce montant est soustrait des frais d'intérêts sur acomptes provisionnels à payer pour 2011. La différence est divisée par deux pour déterminer le montant de la pénalité.</p> <p>Si un particulier choisit d'utiliser la méthode sans calcul et qu'il verse dans les délais prévus les paiements indiqués sur les</p>

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
				<p>pour 2010.</p> <p>- la méthode de l'année précédente.</p> <p>S'il utilise cette méthode, le particulier calculera ses paiements d'acomptes provisionnels selon le total de son impôt net à payer, y compris ses cotisations au régime des pensions et ses cotisations volontaires à l'assurance emploi à payer de l'année précédente. Il paiera ensuite, à chaque date d'échéance, le quart du montant calculé.</p> <p>- la méthode de</p>			<p>rappels, il n'aura pas à payer d'intérêt, ni de pénalité, même si le total de ses paiements est moins élevé que le total de son impôt à payer pour l'année d'imposition courante.</p> <p>Si le particulier choisit la méthode de l'année précédente et qu'il fait ses paiements en entier dans les délais prévus, il n'aura pas d'intérêt ni de pénalités à payer sur ses acomptes provisionnels même si le total de ses paiements est moins élevé</p>

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
				<p>l'année courante.</p> <p>S'il choisit cette méthode, le particulier calculera ses paiements d'acomptes provisionnels selon le total estimé de son impôt net à payer, y compris ses cotisations au régime des pensions et ses cotisations volontaires à l'assurance emploi à payer de l'année courante. Il paiera ensuite, à chaque date d'échéance, le quart du montant calculé</p>			<p>que son impôt à payer pour l'année N. Toutefois, si les acomptes provisionnels que le particulier verse l'année N selon la méthode de l'année précédente sont en retard ou moins élevés que son total à payer par acomptes provisionnels pour l'année précédente, l'ARC pourra lui imposer des intérêts sur ses acomptes tardifs et insuffisants et, s'il y a lieu, une pénalité.</p> <p>Si le particulier choisit la méthode de l'année courante et qu'il</p>

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes						Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
		Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)			
							fait des paiements en entier dans les délais prévus, il n'aura pas d'intérêt ni de pénalité à payer sur ses acomptes provisionnels, sauf si le montant total à payer par acomptes provisionnels que le particulier a estimé n'était pas assez élevé pour couvrir le montant à payer d'impôt pour l'année courante	
Danemark	Non	Contribuables non imposés à la source	Les contribuables non imposés à la source doivent effectuer un paiement anticipé selon une périodicité mensuelle : 10 acomptes le 20 ^{ème} jour de chaque	Le montant à payer est 1/10 ^{ème} de la capacité contributive estimée en fonction des revenus déclarés les années précédentes et de l'impôt payé sur la	À peu près similaires aux salariés. Les contribuables indépendants doivent remplir une déclaration dont l'échéance est fixée au 1 ^{er}	Faible (sur la base de l'année antérieure)	Oui Si les termes ne sont pas payés à temps, ils peuvent être recouvrés sans attendre la fin de l'année. L'application d'intérêts de	

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
			mois entre janvier et mai et juillet et novembre de l'année de constitution du revenu (pas de paiement en juin et décembre, ces mois étant selon une tradition ancienne ceux au cours desquels sont réglés les intérêts des prêts immobiliers)	base de ces revenus. Les travailleurs indépendants reçoivent en novembre de chaque année les informations nécessaires au règlement de ces échéances pour l'année suivante	juillet. Un paiement volontaire peut être effectué jusqu'au 1 ^{er} juillet. Si le solde n'est pas payé à cette date ou avant cette date, il peut être soit inclus dans les 10 annuités de taux de versements anticipés de l'année d'après (montants allant jusqu'à 18 300 DKK, soit 2 453 €) ou être payé en trois versements au cours de l'automne (montants dépassant 18 300 DKK ou 2 453 €)		retard peut également constituer une incitation pour le paiement des acomptes pendant l'année

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes		Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
États-Unis	Non	Pour tous les contribuables non imposés à la source ou disposant de revenus importants non soumis au mécanisme de la retenue à la source	Versements anticipés selon une périodicité trimestrielle le 15 ^e jour suivant la fin du trimestre	Les cotisations aux régimes sociaux doivent être intégrées aux acomptes. Ceux-ci doivent représenter 1/4 du plus bas des deux montants suivants : 90 % de l'impôt estimé pour l'année en cours ou 100 % de l'impôt de l'année précédente	Solde dû le 15 ^e jour du 4 ^e mois de l'année suivante, soit en règle générale avant le 15 avril (dernier versement dû au moment du renvoi de la déclaration), comme pour les salariés	Dépend de la méthode de calcul	Oui Un contribuable est en principe soumis à une pénalité au taux de 4 % si le montant cumulé de l'impôt payé par voie de retenue à la source et/ou d'acomptes n'est pas égal au plus faible des deux montants suivants : - 90 % de l'impôt sur le revenu de l'année - ou, 100 % de l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année précédente	
Nouvelle-Zélande	Concerne 159 300 non-salariés sur 204 800 soit 78 %. La Nouvelle-Zélande	Pour les personnes non soumises à une RAS, les versements	En fait, la retenue à la source ne couvre pas forcément tout	Pour les acomptes provisionnels,	Une déclaration des revenus effectivement	Dépend de la méthode de calcul	Oui Dans les cas où les	

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
	<p>perçoit à la source la « <i>Tax on Scheduling payments</i> » (TSP). Les « <i>Scheduling payments</i> » consistent en des paiements effectués par des employeurs à des entrepreneurs autonomes qui œuvrent dans les domaines d'activités prescrits ou, depuis le 1^{er} avril 2006, à des compagnies opérant dans les secteurs de l'horticulture ou de la viticulture. Les taux des retenues varient de 12,5 % à 33 % selon les secteurs. Les activités prescrites sont détaillées à l'annexe 4 de la <i>Income Tax Act 2007</i> de la Nouvelle-Zélande. Elles visent principalement les secteurs où l'on est susceptible de rencontrer beaucoup de travail au noir comme la construction, le jardinage, le nettoyage, l'agriculture... Les taux peuvent être majorés de 15 points de pourcentage si l'entreprise</p>	<p>provisionnels sont dus si l'impôt final de l'année précédente était supérieur à 2 500 \$, soit 1 455 €</p>	<p>donc ces acomptes ont pour but d'anticiper le recouvrement du reliquat d'impôt dû en fin d'année. Il y a d'autre part un système d'acomptes pour les contribuables non éligibles à la RAS.</p> <p>Les versements provisionnels sont dus au 28 août, au 15 janvier et au 7 mai. La fréquence des paiements dépend du régime d'assujettissement du contribuable à la taxe sur les produits et les services (TPS, équivalent de la TVA) et de la méthode de paiement. Alors que la</p>	<p>trois méthodes de calcul des acomptes sont possibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - selon la méthode standard, les versements sont basés sur le montant d'impôt résiduel de l'année précédente, ajusté des modifications à la table d'impôt pour l'année courante, puis majoré d'un pourcentage de 5 % pour tenir compte de l'inflation et de la croissance économique. Ce montant est ensuite réparti sur le nombre de versements à effectuer dans l'année ; - la méthode de l'estimation 	<p>perçus au cours de l'année est toujours nécessaire pour les non-salariés. La taxe relative à l'année se terminant le 31 mars doit être payée avant le 7 juillet de cette même année. Si le contribuable a un agent comptable qui remplit la déclaration, celle-ci n'est pas due avant le 31 mars de l'année suivante</p>		<p>versements sont effectués en retard ou s'ils s'avèrent insuffisants, un intérêt au taux du marché, ainsi que des pénalités, seront appliqués par l'administration fiscale si les montants dus sont supérieurs à 100 \$ (58 €). Inversement, un contribuable qui aurait versé des acomptes pour un montant supérieur à celui requis pourrait se voir créditer des intérêts.</p> <p>Pour les acomptes provisionnels : au cours de l'année allant jusqu'en mars 2009,</p>

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
	<p>n'inscrit pas le code fiscal sur le formulaire de retenue. Les prélèvements s'effectuent par le système PAYE (<i>Pay-as-you-earn</i>) soit le même que celui utilisé pour réaliser les retenues à la source sur les salaires des salariés.</p> <p>Il est possible pour les entreprises assujetties d'être exemptées de cette retenue en produisant au donneur d'ouvrage un certificat d'exemption qui fait état de son bon comportement Trésor Public, c'est-à-dire qu'elle a payé toutes ses taxes à l'intérieur des délais requis</p>		<p>fréquence générale est quadrimestrielle, les personnes enregistrées à la TPS peuvent la réduire à 2 s'ils payent la TPS à une fréquence de 6 mois.</p> <p>Pour ceux qui utilisent la méthode du ratio, 6 versements par an sont attendus</p>	<p>consiste d'abord à estimer le revenu total de l'année puis à calculer l'impôt applicable sur ce revenu pour l'année en cours. Ce montant doit ensuite être réduit des retenues à la source effectuées (à l'exclusion des cotisations sociales), s'il y a lieu, puis réparti sur le nombre de versements à effectuer ;</p> <p>- l'option du ratio n'est disponible que pour les contribuables qui sont inscrits à la TPS. En vertu de cette méthode, le contribuable doit calculer le ratio de son impôt résiduel de l'année précédente,</p>			<p>172 000 contribuables ont payé des montants insuffisants et ont eu un solde d'impôt à payer de 633,8 M\$ (368,2 M€) au total en fin d'année. 223 200 contribuables ont effectué des paiements excédentaires et ont eu droit à un remboursement agrégé de 877,1 M\$ (509,6 M€) (ces données sont restreintes aux contribuables qui ont rempli une déclaration en 2008 et 2009 et ont indiqué en 2008 qu'ils paieraient des provisions en</p>

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
				<p>corrigé des modifications apportées à la table d'impôt pour l'année courante, s'il y a lieu, par rapport aux ventes taxables de son entreprise pour cette année. Le calcul peut également s'effectuer à partir des données de la deuxième année précédente si toutes les données de l'année précédente ne sont pas disponibles. Chaque versement correspond alors au produit de ce ratio par les ventes taxables de la période, ce qui permet d'ajuster chaque versement aux revenus gagnés pour la</p>			2009)

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
				<p>période : Impôt net à payer de l'année précédente corrigé en utilisant la table d'impôt de l'année courante X ventes taxables aux fins de la TPS réalisées la période l'année précédente</p> <p>En vue de simplifier l'administration et de réduire les coûts opérationnels, le formulaire de remise inclut également la remise TPS. Cette méthode permet ainsi aux contribuables de calculer facilement les montants à verser et d'effectuer leurs versements sur la base des montants</p>			

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
				<p>de ventes réellement effectuées au cours de la période.</p> <p>Pour les acomptes « seuls » 1/3 de 105 % de l'impôt de l'année précédente</p>			
Irlande	<p>RAS acomptes pour les sommes versées par l'État ou des organismes publics et les versements bruts effectués dans le cadre de contrats dans certains secteurs d'activité (sauf si le bénéficiaire est autorisé par l'administration fiscale à percevoir l'intégralité du paiement). - <i>Professional Services Withholding Tax</i> (PSWT) : il s'agit d'une retenue établie au taux minimum d'imposition des particuliers (20 % en 2011) sur les paiements effectués pour des prestations de services réalisées au bénéfice d'entités</p>	En dehors des cas de RAS	<p>En dehors de ces cas, versement d'un acompte annuel. Pour tous les contribuables non imposés à la source, paiement anticipé annuel le 31 octobre de l'année de constitution du revenu. À la même date, ces contribuables sont invités à produire leur déclaration de revenus de l'année précédente et à payer, s'il y a lieu, leur solde d'impôt relativement à cette</p>	<p>L'acompte est égal à 90 % de l'impôt définitif dû au titre de l'année fiscale en cours ou à 100 % de l'impôt définitif dû au titre de l'année précédente. Les cotisations aux régimes sociaux (<i>Pay-Related Social Insurance et Universal Social Charge</i>) doivent être intégrées aux acomptes. Du fait de l'extension de la RAS, les acomptes</p>	Système « <i>pay and file</i> » : dépôt de la déclaration et paiement du solde le 31 octobre	<p>Dépend des méthodes mais forte dans la plupart des cas. Sous le régime du « <i>self-assessment</i> » (auto-liquidation), les contribuables doivent effectuer leur déclaration annuelle et procéder au paiement de l'impôt le 31 octobre (système « <i>Pay and File</i> »). En 2007, 1 033 M€ de recettes brutes ont été</p>	Non (hors les méthodes de calcul qui sont assez incitatives)

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
	<p>gouvernementales. La PSWT s'applique aux individus et aux sociétés en nom collectif ou par actions, qu'elles soient imposables ou non. Le montant prélevé constitue un crédit d'impôt pris en compte dans le cadre de la déclaration de revenus du prestataire : ce crédit est remboursé en cas d'excédent d'imposition. Ce régime de retenue à la source et de communication d'informations par des tiers couvre certains types de services fournis par des professionnels non-salariés :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) services médicaux, dentaires, pharmaceutiques, optiques, vétérinaires ; 2) services architecturaux, d'ingénierie, de géodésie et services connexes ; 3) services comptables, d'audit, financiers, publicitaires, de marketing ; 4) services juridiques ; 5) services géologiques. <p>- <i>Relevant Contract Tax</i></p>		<p>année. Il s'agit du système « <i>Pay and File</i> »</p>	<p>provisionnels ne s'adressent qu'à une population de contribuables relativement minime et ne constituent pas une source de revenus majeure pour le pays.</p> <p>L'Irlande permet aux contribuables de payer leurs acomptes par prélèvements mensuels pré-autorisés. Afin d'inciter les contribuables à utiliser ce mode de paiement, l'administration fiscale permet aux contribuables de baser leurs paiements sur l'avant-dernière année. Dans ce cas, le contribuable</p>		<p>recouvrées dans le cadre de ce régime. Dépend de la méthode de calcul choisie mais la simultanéité est forte avec la RAS</p> <p>Synchronisation limitée avec la méthode de l'avant-dernière année</p>	

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
	<p>(RCT) : les personnes qui exercent une activité dans les domaines de la construction, de la sylviculture et du traitement de la viande doivent prélever, lors du paiement d'un contrat conclu avec un sous-traitant dans le même secteur d'activité, un montant équivalent à 35 % de la valeur de ce contrat. Contrairement à la PSWT, la retenue peut ne pas être prélevée si le sous-traitant possède un certificat spécifique d'autorisation et que le contractant qui effectue le paiement dispose d'une carte attribuée par l'administration fiscale l'autorisant à ne pas effectuer la retenue. Pour bénéficier d'une dispense de RCT, le sous contractant doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • être ou en voie de devenir un sous-traitant dans le secteur de la construction, de la 			doit majorer son impôt à payer de 5 % pour refléter la hausse de son revenu durant la période			

Pays	Ras éventuelles Oui/Non (conditions)	Règles d'assujettissement pour les acomptes	Périodicité des acomptes	Modalités de calcul	Modalités de régularisation	Degré de synchronisation par rapport aux revenus de l'année (faible, moyen, fort)	Mécanisme éventuel d'incitation à verser des acomptes élevés Oui/Non (modalités)
	<p>ylviculture ou du traitement de la viande ;</p> <ul style="list-style-type: none"> disposer d'une installation fixe (qui peut ne pas être basée en Irlande) avec les équipements, stocks et autres installations appropriées ; <p>-tenir des registres adéquats et précis ;</p> <p>-avoir une situation fiscale à jour (TVA, impôt sur les bénéfices, cotisations sociales, etc.). Les services fiscaux examinent les 3 dernières années d'activité. Dans le cas d'une société de personnes sans personnalité morale (<i>partnership</i>), la situation fiscale de la société est examinée ainsi que celle de chacun des partenaires. S'il s'agit d'une entreprise, les antécédents fiscaux de l'entreprise et de chacun des dirigeants sont examinés</p>						

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

3.5. Une inclusion large de catégories d'employeurs spécifiques, que sont les particuliers et les non-résidents, dans le champ de la retenue à la source est facteur de complexité pour ces employeurs mais de sécurisation du recouvrement de l'impôt

282] Dans une majorité de pays (sept sur douze : Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Irlande, Nouvelle-Zélande), **les employeurs particuliers sont également tenus de procéder à une retenue à la source** sur les salaires qu'ils peuvent verser. L'Irlande signale qu'ils peuvent faire appel pour ce faire à un service de paye.

283] Les **employeurs non-résidents** sont également soumis à l'obligation d'effectuer une retenue à la source sur les salaires qu'ils versent dans sept pays sur douze (Royaume-Uni, Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, Irlande, Nouvelle-Zélande). Cette inclusion peut néanmoins être soumise à conditions (un établissement stable en Belgique, un service de paye sur le sol britannique au Royaume-Uni, le fait de passer par un intermédiaire établi localement au Danemark).

Tableau 56 : Inclusion des employeurs particuliers et des non-résidents dans les payeurs de la retenue à la source

Pays	Inclusion des employeurs particuliers (Oui/Non)	Inclusion des employeurs non-résidents (Oui/Non)
Royaume-Uni	Oui	Oui Si la société étrangère dispose d'un service de paie au Royaume-Uni, le système PAYE est appliqué aux salaires versés. Si les salaires sont versés directement par l'employeur non-résident, aucun prélèvement ne doit être effectué
Allemagne	Oui	Non L'obligation de pratiquer la retenue à la source ne concerne que les employeurs établis en Allemagne
Pays-Bas	Oui	Non
Espagne	Non Quand le payeur n'a pas le statut d'entrepreneur (BIC) ou de professionnel (BNC), il n'y a pas d'obligation d'effectuer la retenue. Les particuliers n'ont jamais à effectuer de retenue à la source sur les revenus qu'ils versent	NC
Australie	Non Non. Dans ce cas (plutôt rare), le salarié déclare son revenu en tant qu'allocation (et non en tant que salaire) dans sa déclaration d'impôt annuelle et indique qu'aucun impôt n'a été retiré	Non
Belgique	Oui	Oui mais uniquement lorsque ces employeurs non-résidents disposent d'un établissement stable en Belgique
Luxembourg	Oui La RAS due par les particuliers en tant qu'employeurs de salariés à domicile est fixée à 10 % des sommes allouées	Non
Canada	NC	Oui
Danemark	Non il n'y a aucune obligation de retenue à la source lorsqu'un particulier emploie un salarié à son domicile privé	Oui, si l'employeur agit par l'intermédiaire d'un agent au Danemark
États-Unis	Non	Oui Ils doivent pour cela demander à l'IRS un numéro d'identification d'employeur
Irlande	Oui Tous les employeurs sont tenus d'utiliser le système PAYE et peuvent mandater pour ce faire un service de paie (<i>payroll bureau</i>)	Oui Tous les employeurs, y compris les non-résidents, doivent être enregistrés au titre du système PAYE et PRSI, avec quelques exceptions
Nouvelle-Zélande	Oui	Oui Toutes les entreprises qui ont des contrats dans le pays doivent déduire la retenue à la source des salaires qu'ils versent

Source : Enquête auprès des attachés fiscaux et des services économiques, octobre-novembre 2011.

CONCLUSION

284] Deux grands enseignements se dégagent de l'étude des caractéristiques de différents systèmes nationaux pour une éventuelle mise en place de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu en France.

285] Tout d'abord, il apparaît clairement **qu'aucune des caractéristiques de l'impôt sur le revenu français**, que d'aucuns ont pu présenter comme rédhibitoires, ne pose de véritable obstacle à l'instauration d'un prélèvement à la source sur les salaires. En effet, la personnalisation de l'impôt – prise en compte des charges de famille et utilisation de dépenses fiscales diverses – apparaît dans cet échantillon de pays comme le cas majoritaire. Tous utilisent un barème d'imposition progressif. La retenue à la source n'empêche pas non plus l'existence de dispositifs similaires à la prime pour l'emploi, en vigueur dans la moitié des pays.

286] Ensuite, il faut souligner que les **bénéfices à attendre d'une éventuelle mise en place de la retenue à la source dépendent des choix qui pourraient être faits en termes de hiérarchisation des avantages potentiels**. En effet, les différents objectifs que peuvent être le maintien d'une personnalisation élevée, le respect de la confidentialité des informations des contribuables, la simplicité pour les différents acteurs et la réalisation d'une synchronisation entre les prélèvements et l'impôt effectivement dû présentent des incompatibilités qu'il conviendrait d'arbitrer et qui sont susceptibles de se traduire par des charges plus ou moins homogènes pesant sur les employeurs, l'administration et les contribuables.

287] Globalement, il semble que **les avantages les plus certains d'un tel dispositif sont l'accélération du recouvrement de l'impôt et la création d'avantages en trésorerie pour l'État**, dans la mesure où les pays examinés prélèvent de manière générale plus d'impôt en cours d'année que les sommes effectivement dues. On peut noter que le caractère aigu de ces avantages apparaît sans doute moins pour un pays comme la France dans lequel l'impôt sur le revenu représente une part plus faible des recettes fiscales et qui n'en est plus au stade de l'acclimatation de l'impôt auprès des contribuables. Les deux autres pays développés, la Suisse et Singapour, qui n'appliquent pas actuellement de retenue sur les salaires, n'envisagent pas de la mettre en place.

288] L'autre avantage important de la retenue à la source qui peut inspirer une réforme du recouvrement de l'impôt sur le revenu en France est probablement de la **synchronisation des prélèvements par rapport aux revenus perçus**, car elle permet à la fois de limiter les difficultés des contribuables qui seraient confrontés à des baisses de revenus et de lisser les flux de recettes sur l'année pour les autorités publiques (bien que la mensualisation du paiement de l'impôt sur le revenu remplisse déjà cette fonction). L'examen des pays dans lesquels cette synchronisation est réelle montre qu'elle **nécessite toutefois de nombreuses conditions**, à savoir une faible personnalisation de l'impôt, ou bien une prise en compte des informations nécessaires au calcul qui soit effectuée dès le stade de la retenue à la source et ajustée en permanence en cours d'année, faisant ainsi peser une charge importante sur le contribuable, qui doit avoir le réflexe de prévenir de tout changement dans sa situation personnelle, et sur l'administration ou sur l'employeur, en fonction de qui est chargé de reliquider l'impôt à chaque modification.

289] En ce qui concerne l'extension de la retenue à la source, l'inclusion des revenus autres que salariaux dans un système de retenue à la source impose un **arbitrage entre la préservation de l'universalité de l'assiette de l'impôt et une meilleure synchronisation des prélèvements** (doublée d'une simplicité plus grande pour le

contribuable), un axe intermédiaire consistant à prélever des retenues à valeur d'acomptes sur l'impôt dû en fin d'année.

290] Enfin, **en ce qui concerne le traitement des non-salariés, les cas de retenue à la source sont circonscrits** et contraints par l'atomisation des payeurs. La totalité des pays examinés appliquent toutefois un système d'acomptes qui, lorsque les versements sont calculés sur la base des revenus de l'année, se rapproche assez largement de la retenue à la source, préservant sans doute ainsi l'égalité de traitement entre les contribuables.

291] Il faut en outre avoir à l'esprit que, quelles que soient les modalités de gestion retenues, la **retenue à la source fait peser des obligations accrues sur les employeurs**, qui suscitent encore des critiques dans des pays où la mise en place de la retenue à la source est pourtant ancienne. Elle peut permettre aux contribuables de limiter leurs tâches de régularisation en fin d'année, mais au prix d'une transmission d'informations plus fréquente en cours d'année.

292] Enfin, il semble illusoire d'attendre d'une telle réforme des économies de gestion substantielles au niveau de l'administration fiscale, en particulier si l'on souhaite préserver à la fois une certaine personnalisation de l'impôt et un haut niveau de confidentialité, tout en tendant vers la synchronisation des prélèvements. En effet, la seule modalité observée de dénouement des contradictions potentielles entre ces objectifs consiste à confier à l'administration fiscale la tâche de liquidation de l'impôt et de prise en compte de toutes les modifications pouvant survenir en cours d'année dans le recalcul de l'impôt global.

ANNEXE : QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX ADMINISTRATIONS ETRANGERES

Les administrations étrangères interrogées ont reçu, par l'intermédiaire des attachés fiscaux ou des services économiques, un questionnaire type, pré-rempli en fonction des informations dont le rapporteur disposait déjà du fait d'études antérieures.

Tableau 57 : Questionnaire type pour les pays pratiquant la retenue à la source

1 - Caractéristiques de l'impôt sur le revenu	
Quels sont les types de revenus distingués ? (revenus fonciers, revenus mobiliers, intérêts, etc)	<i>Se reporter au chapitre 2 et modifier / compléter les catégories de revenu le cas échéant</i>
L'impôt sur le revenu est-il caractérisé par de nombreux abattements ou réductions (« niches ») ? Combien y-en-a-t-il ? Est-il possible d'en donner la liste exhaustive en annexe, ou a minima de citer les principaux ?	
Y a-t-il un seuil minimum d'assujettissement à l'impôt sur le revenu ? Si oui, quel est-il ? Ce seuil diffère-t-il entre salariés et non salariés ?	
2 - Revenus soumis à retenue à la source	
Pour les types de revenus suivants, précisez s'ils sont :	
1) inclus dans le calcul de la RAS effectuée par l'employeur (ou la caisse de retraite ou l'organisme versant l'indemnisation chômage)	
2) ne sont pas inclus dans la RAS effectuée par l'employeur mais sont pris en compte dans le calcul du taux global d'imposition au stade de la régularisation (auquel cas, font-ils quand même l'objet d'une retenue à la source ou d'acomptes versés en cours d'année ?)	
3) font l'objet d'une RAS libératoire et ne sont pas inclus dans la base de l'impôt sur le revenu (auquel cas, précisez qui est le retenant et le taux de la retenue)	
4) font l'objet d'autres modalités d'imposition (à préciser)	
- les traitements et salaires ?	
- les pensions ?	
- les indemnités de chômage ?	
- les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ?	
- les bénéfices non commerciaux (BNC) ?	
- les bénéfices agricoles (BA) ?	
- les revenus fonciers ?	
- les intérêts ?	
- les dividendes ?	
- les plus-values ?	
- autres revenus ?	
3 - Transmission d'informations et confidentialité	
Comment l'employeur a-t-il connaissance des informations relatives à la situation du salarié : en est-il informé directement par le salarié ou via l'administration fiscale ?	
Quels sont les éléments de situation personnelle du salarié dont l'employeur doit avoir connaissance pour calculer la RAS ?	
Selon quelle périodicité le salarié doit-il transmettre les informations le concernant ?	

Que se passe-t-il si le salarié n'a pas transmis en temps utile les informations le concernant ?	
Le salarié a-t-il possibilité d'opter pour un régime d'absence de communication à l'employeur de ses informations personnelles et de régularisation <i>ex post</i> ?	
Quelles sont les dispositions existantes pour garantir une certaine confidentialité des données personnelles des contribuables ?	
Comment les contribuables perçoivent-ils le fait que l'employeur dispose d'informations sur leur situation personnelle ?	
4 - Établissement de l'assiette	
Comment est déterminé le taux de prélèvement ? L'employeur doit-il appliquer un ou plusieurs barèmes ? Si oui, quels sont-ils ? sont-ils progressifs ? Sont-ils définis en taux marginaux ou en taux effectifs ? La simplicité du barème (taux effectif sur un nombre de tranches limité) est-elle considérée comme une condition du succès de la RAS ? Détailler les modalités de calcul de la RAS	
Si le payeur n'est pas en charge du calcul de la retenue, y a-t-il communication d'un taux d'imposition par l'administration fiscale ? Y a-t-il des cas d'imposition forfaitaire ?	
Dans quelle mesure l'employeur ajuste-t-il la retenue en fonction des autres sources de revenus des salariés ?	
L'employeur doit-il prendre en compte certains abattements ou réductions lors du calcul de la retenue ? Des modifications en cours d'année sont-elles possibles ? Dans le cas contraire, comment sont pris en compte ces abattements et réductions ?	
Les avantages en nature sont-ils inclus dans les revenus sur lesquels l'employeur doit appliquer la RAS ?	
Qu'est-ce qui distingue l'assiette de la retenue de l'assiette de l'impôt ?	
Quelles sont les différences d'assiette entre cotisations sociales et retenue à la source sur les salaires ?	
5 - Prise en compte des charges de famille	
L'impôt est-il déclaré et payé par individu ou par foyer ? S'il existe une imposition conjointe, quelles en sont les modalités : comment est prise en compte lors de la retenue effectuée sur l'un des deux salaires, l'existence d'une autre rémunération ?	
Existe-t-il un système de quotient familial ? Sinon, comment sont pris en compte les enfants à charge ?	
Lorsque les deux parents perçoivent des revenus, comment se fait la répartition des avantages liés aux enfants ?	
6 - Recouvrement	
Qui est en charge du recouvrement de la retenue à	

la source ?	
Est-ce la même administration qui est chargée du recouvrement des cotisations sociales ?	
Les versements périodiques effectués au Trésor par l'employeur agrègent-ils le paiement de l'impôt et des cotisations sociales ?	
7 - Crédits d'impôt	
Existe-t-il des crédits d'impôt pris en compte à la source ? Si oui lesquels ?	
Y a-t-il des crédits d'impôt bénéficiant aux contribuables les plus modestes, similaires à la prime pour l'emploi ? Prennent-ils la forme d'une réduction de l'impôt dû (lors de la liquidation) ou d'un remboursement <i>ex post</i> du contribuable ?	
8 - Modulation du taux en cours d'année	
La modulation du taux est-elle possible en cours d'année en cas de changement de situation du salarié ? Nécessite-t-elle une validation préalable de l'administration fiscale avant d'être prise en compte par l'employeur ?	
De quel délai dispose l'employeur pour prendre en compte le changement de taux à partir de la notification par le contribuable ?	
La modification est-elle prise en compte de manière brute pour les retenues suivantes ou bien est-elle intégrée de manière rétroactive pour permettre un ajustement du niveau du taux moyen d'imposition sur l'année ?	
Comment l'ajustement est-il calculé ? y a-t-il des cas dans lesquels la modification du taux peut conduire à « sauter » indûment une tranche d'imposition par rapport au barème annuel effectif ?	
Combien de contribuables sont concernés chaque année par une modification du taux en cours d'année ? (moyenne sur les trois dernières années si possible)	
9 - Cas particuliers	
Comment est organisée la retenue en cas d'employeurs multiples ?	
Comment sont gérés les changements d'employeur en cours d'année ?	
Les particuliers employeurs sont-ils tenus de procéder à la retenue à la source ?	
Les revenus des non-résidents font-ils l'objet de modalités de retenue particulières ?	
10 - Modalités de régularisation	
Y a-t-il un objectif affiché de convergence aussi totale que possible entre le total de l'impôt dû et le total des versements effectués en fin d'année ?	
Les employeurs ont-ils obligation de déclarer les rémunérations versées et/ou les retenues effectuées ? Si oui, selon quelle périodicité ? Cette déclaration comprend-elle également les cotisations sociales prélevées ?	
Quelles sont les sanctions en cas de défaut de déclaration ou de déclaration erronée par les employeurs ?	

Est-ce la même administration qui suit le recouvrement et la régularisation ?	
Quelle est la part annuelle des régularisations par rapport au produit total de l'impôt ? (montants pour 2009 et 2007)	
Le dépôt d'une déclaration par les salariés est-il systématique ? Sinon, dans quels cas est-il nécessaire ?	
Quelle est la part des contribuables déposant une déclaration de régularisation ? (donnée 2009 et si possible moyenne sur les trois dernières années)	
Quelle est la part des cas de restitution d'impôt par l'administration ? Quelle est la part des cas de complément d'impôt à verser par le contribuable ? (donnée 2009 et si possible moyenne sur les trois dernières années)	
Quel est le montant moyen des reversements effectués par l'administration ? Que représente-t-il en proportion du revenu ? de l'impôt payé ? (données 2009)	
Que contient cette déclaration le cas échéant, porte-t-elle sur l'ensemble des revenus ? Les déclarations sont-elles pré-remplies ? Si oui, sur la base de quelles informations ?	
Quel est le délai pour le contribuable pour déposer la déclaration ou demande de régularisation ?	
Quel est ensuite le délai de paiement pour le contribuable ou le délai de régularisation par l'administration du trop versé ?	
Les restitutions de l'administration ou l'impôt complémentaire dû par le salarié sont-ils soumis à intérêts ou à une autre forme de dédommagement ? Le cas échéant, quel a été le coût annuel du dédommagement pour l'État au cours des trois dernières années ?	
11 - Relation avec les employeurs	
Y a-t-il une compensation des payeurs pour leurs tâches de prélèvement ? Si oui, à combien se monte-t-elle ? Est-elle différenciée selon la taille des entreprises ? Si elle n'existe pas, une telle compensation est-elle revendiquée ?	
Selon quelle périodicité les employeurs doivent-ils procéder à la retenue et au reversement des sommes prélevées ?	
Combien de temps les entreprises sont-elles autorisées à conserver les sommes prélevées avant de les reverser au Trésor ? Cette durée varie-t-elle en fonction de la taille de l'entreprise ? En fonction du montant de la retenue ?	
Quels sont les services ou les outils éventuellement offerts aux employeurs par l'administration fiscale pour les aider dans l'accomplissement de leurs tâches ? Y a-t-il des aides particulières pour les petits employeurs ?	
Les relations entre le tiers payeur et l'administration fiscale sont-elles dématérialisées ?	
L'obligation de retenue à la source s'applique-t-	

elle aux employeurs non établis dans le pays qui fournissent de la main d'œuvre pour des travaux effectués dans le pays ?	
12 - Pour les non salariés	
Existe-t-il des cas de retenue à la source ?	
Le système d'imposition est-il déclaratif avec un décalage d'un an entre la perception des revenus et leur taxation ou bien repose-t-il sur un système d'acomptes ?	
Si le travailleur indépendant doit verser des acomptes, à quelle périodicité sont-ils dus ?	
Comment le montant des acomptes est-il calculé ? Est-ce sur la base des bénéfices de l'année précédente ou sur un résultat estimé ?	
Y a-t-il un système d'incitation à verser des acomptes élevés ? (par exemple sous forme de pénalités en cas d'acomptes trop faibles par rapport à l'impôt effectivement dû)	
En cas de versements d'acomptes, quelle est la part des contribuables ayant versé des acomptes supérieurs à l'impôt dû ? (dernière année disponible, et si possible pour les trois dernières années) À l'inverse, quelle est la part des contribuables ayant versé des acomptes inférieurs à l'impôt dû ? (dernière année disponible, et si possible pour les trois dernières années)	
Quel montant ont représenté les sommes recouvrées par acomptes ? quel était le montant total réellement dû ? (2009 et si possible moyenne sur les trois dernières années)	
Quelles sont les modalités de régularisation : dépôt d'une déclaration, délai pour le versement du solde ?	
13 - Contentieux	
En cas de défaillance du payeur (notamment lorsque l'entreprise est placée en liquidation judiciaire), l'administration se retourne-t-elle vers le redevable ? Règle-t-il alors l'impôt par voie de rôle ? Y a-t-il un système de prélèvement automatique ?	
Quel est le nombre de contentieux portant annuellement sur la retenue à la source rapporté au nombre de contribuables salariés et de redevables (employeurs) (donnée 2009) ?	
Quel est le nombre de contentieux portant annuellement sur l'imposition des non salariés rapporté à leur nombre (données 2009) ?	
14 - Modalités de contrôle	
Y a-t-il un identifiant unique du contribuable entre les administrations fiscales et sociales ?	
Quel est le montant des droits redressés annuellement par rapport au produit total de l'impôt sur le revenu (données 2007, 2008 et 2009) ? Quelle est la moyenne des droits rappelés ?	
Certains vérificateurs sont-ils spécialisés sur le contrôle de la retenue à la source ou de certains impôts prélevés par retenue à la source ? Si oui,	

combien sont-ils et quelle part des vérificateurs cela représente-t-il ?	
Quelles sont les modalités de contrôle ? La retenue à la source fait-elle l'objet d'un contrôle particulier (assimilable à une vérification ponctuelle) ou est-elle vérifiée dans le cadre du droit de contrôle général (opération assimilable à une vérification générale) ?	
Quelle part des payeurs (employeurs, établissements bancaires ou autres selon le type de revenus) est contrôlée chaque année ?	
Le contrôle de la RAS est-il effectué dans les conditions de droit commun ou selon une procédure adaptée à cette imposition (procédure allégée ou, le cas échéant, renforcée) ?	
Quelle est la périodicité des contrôles ?	
Quelle est la durée moyenne d'un contrôle au titre de la RAS ?	
Certaines personnes ou formes de rémunération font-elles l'objet de contrôles particuliers ?	
Quel est le régime des sanctions fiscales applicable au redevable de la RAS ? S'agit-il du dispositif fiscal de droit commun ou d'un dispositif spécifique ? Quelles sont les sanctions prévues pour les manquements aux obligations déclaratives (défaut de déclaration ou retard) ? et pour les défauts ou retards de paiement ?	
Quelle est l'étendue des investigations au titre de la RAS portant sur les contribuables (contrôle de l'exacte imputation du montant de RAS initial...) ?	
Y a-t-il des modalités de contrôle automatisées par recoupement des données fiscales et sociales ?	
La RAS est-elle à l'origine de schémas frauduleux marqués ? Dans l'affirmative, une typologie des manquements est-elle disponible ?	
À combien est estimé le manque à gagner annuel dû aux sociétés défaillantes ? (quelle part du produit total de la RAS) données 2007, 2008 et 2009	
Quel est le montant des sommes versées avec retard chaque année ? Données 2007, 2008 et 2009	
15 - Gestion de la transition par rapport au système précédent (pour les pays ayant basculé à la RAS récemment)	
Quel était le système antérieur à la mise en place de la retenue à la source ?	
En quelle année a-t-elle été mise en place ?	
Cette mise en place a-t-elle donné lieu à débats ou contestations ? Si oui, de la part de quels acteurs ?	
La mise en place de la RAS nécessite d'opérer des choix afin d'éviter un double paiement l'année de son instauration. Quelle option a été retenue : suppression d'une année d'imposition ? étalement du paiement d'une des deux années sur plusieurs exercices ?	
Quelles sont les raisons qui ont présidé au choix retenu ?	
S'il a été décidé de supprimer l'une des deux	

années d'imposition, est-ce que les crédits d'impôt liés à cette année ont été également supprimés ? ou bien ont-ils été maintenus au bénéfice des contribuables (auquel cas, quel a été le coût pour les finances publiques) ?	
S'il a été décidé de supprimer l'une des deux années d'imposition, quel dispositif a été mis en place pour empêcher les abus ? (notamment s'agissant des revenus des indépendants et des plus-values)	
Quel a été le délai de mise en œuvre de la réforme ? (entre décision politique et mois d'entrée en vigueur)	
Quels arguments ont été mis en avant dans le débat public pour justifier de l'intérêt de la réforme ?	
Quel a été l'impact de la réforme sur les négociations salariales d'entreprise (la RAS entraînant une différenciation des salaires nets pour un même salaire brut) ?	
Le passage à la retenue à la source a-t-il nécessité des modifications des systèmes d'information ?	
Le passage à la retenue à la source s'est-il accompagné de modifications quant aux modalités de détermination de l'assiette de l'impôt ?	
Quelles ont été en particulier les conséquences sur les déductions, réductions et crédits d'impôt (mesures d'assiette et mesure de taux) ?	
Quelles ont été les conséquences du passage à la RAS sur le barème d'imposition ?	
Le passage à la retenue à la source a-t-il entraîné des modifications relatives à la prise en compte des charges de famille ? Si l'impôt était antérieurement familialisé, quel a été l'impact du passage à la RAS sur le quotient familial ?	
La mise en place de la retenue à la source a-t-elle eu des effets inflationnistes ?	
Quel a été l'impact sur le recouvrement de l'impôt ?	
Le passage à la retenue à la source a-t-il permis de réduire les charges de l'administration fiscale ? Les économies éventuelles ont-elles été chiffrées (sur un plan budgétaire et en ETP) ?	
Une hausse des contentieux a-t-elle été observée ? Si oui, de quelle ampleur (de combien à combien de contentieux est-on passé ?) Cette hausse a-t-elle été transitoire ? si oui, sur combien d'années s'est-elle étendue ?	
A-t-il fallu accroître les moyens de contrôle avec le passage à la retenue à la source ou au contraire a-t-on pu les réduire ? Dans quelles proportions ?	
Y a-t-il eu des travaux sur le fonctionnement des stabilisateurs automatiques avant et après le passage à la retenue à la source ?	
La retenue à la source a-t-elle été introduite de manière concomitante pour différents types de revenus ? Si oui, lesquels ?	
Le taux de recouvrement a-t-il évolué avec le	

passage à la retenue à la source ?	
Quel a été l'impact de la réforme sur l'évolution du taux de prélèvement obligatoire ? Des hausses de prélèvement ont-elles été facilitées par la RAS ?	
16 - Autres questions	
Le système de la RAS fait-il l'objet de critiques ? Quelles sont-elles ?	
Des évolutions du système de RAS sont-elles envisagées dans les années à venir ? Sous quels aspects ? (par exemple, extension de la RAS à de nouveaux prélèvements, évolution du périmètre des revenus concernés par la RAS, réforme du système de calcul des acomptes ou de la régularisation <i>ex post</i> , etc)	
17 - Autres impôts	
Quels sont les autres types d'impôts pesant sur les ménages ? (autres impôts sur les revenus, impôts sur le patrimoine – notamment foncier, etc)	
Pour lesquels de ces impôts existe-t-il un système de retenue à la source ?	
Dans les cas où il existe un système de retenue à la source, quelles en sont les modalités : qui est le payeur, quel est le barème, l'impôt est-il progressif, y a-t-il prise en compte des charges de famille ?	
Parmi les différents impôts sur les ménages, lesquels sont recouverts avec un décalage d'un an par rapport à une déclaration ou à la perception d'un revenu ? Lesquels sont recouverts en temps réel ? Selon quelles modalités (acomptes ?) ?	
18 - Chiffres clé	
En ce qui concerne la retenue à la source sur les salaires, quel est le nombre de contribuables (salariés) ? et le nombre de payeurs (entreprises) ? données 2009	
Même question pour les autres impôts pour lesquels existe éventuellement une retenue à la source	
Quelles ont été les recettes en 2007 et 2009 pour l'impôt sur le revenu et les différents impôts pesant sur les ménages ? Quelle est la part de chacun de ces impôts dans les recettes fiscales globales ?	
Quel est le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu ? données 2007, 2008, 2009	
En ce qui concerne la retenue à la source sur les salaires, le taux de recouvrement varie-t-il beaucoup en fonction des secteurs ? (donner si possible des exemples sur des secteurs différents) et des tailles d'entreprises ?	
Note-t-on des écarts significatifs en termes de taux de recouvrement entre les impôts selon le mode de prélèvement ?	
Pour chaque type d'impôt pour lesquels il existe une retenue à la source, quels sont les effectifs de l'administration consacrés à la liquidation et quels sont les effectifs consacrés au recouvrement ? (données 2009)	

Dispose-t-on des coûts de gestion par impôt ? (si possible pour les années 2007, 2008 et 2008)	
Y a-t-il une estimation des coûts de gestion transférés vers le tiers collecteur dans le cadre de la retenue à la source ?	
Quelle est la part des prélèvements à la source dans l'ensemble des recettes fiscales ? (données 2007 et 2009) Pour chacun des impôts pour lesquels il existe une retenue à la source, quelle part du produit de l'impôt représente-t-elle ?	
Pour chaque type d'impôt pour lesquels il existe une retenue à la source, quels sont les effectifs de l'administration consacrés à la liquidation et quels sont les effectifs consacrés au recouvrement ? (données 2009)	
De combien d'abattements et de réductions différents bénéficie en moyenne chaque contribuable pour l'impôt sur le revenu ?	
Que représentent en moyenne les abattements et réduction d'impôt en montant par contribuable par rapport à l'impôt dû ? (données 2009)	
Parmi les contribuables particuliers, quelle est la part des salariés (données 2009) ?	
Quelle est la part des salariés ayant plusieurs employeurs (données 2009) ?	
Connaît-on la part des contribuables salariés qui changent d'employeur chaque année ? (données 2009)	

CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

LES PRELEVEMENTS A LA SOURCE

Rapport particulier sur

LES CONTRAINTES JURIDIQUES ENCADRANT UNE EXTENSION DES PRELEVEMENTS A LA SOURCE

Marie-Astrid de Barmon
Auditrice au Conseil d'État

Ce rapport est établi sous la seule responsabilité de son auteur. Il n'engage pas le Conseil des
prélèvements obligatoires.

SYNTHESE

- 1] Le choix de recourir à la retenue à la source plutôt qu'à un autre mode de recouvrement de l'impôt est laissé à la libre appréciation du législateur, sous réserve que les principes fondamentaux de la réforme soient mis en œuvre par la loi et, s'agissant des contraintes résultant du droit de l'Union européenne, qu'elle n'entraîne pas une situation où les contribuables non-résidents seraient discriminés par rapport aux contribuables résidents.
- 2] Au sein d'un même impôt, le Conseil constitutionnel admettrait *a priori* une distinction des modes de recouvrement entre les revenus d'origine professionnelle et les revenus patrimoniaux. En revanche, une limitation de la retenue à la source à une partie seulement des revenus d'activité apparaît plus contestable : si elle pourrait être justifiée par les différences de situation objectives existant entre contribuables salariés et non salariés, il est recommandé de faire valoir un motif d'intérêt général de nature à légitimer une dérogation au principe d'égalité devant la loi fiscale.
- 3] La communication d'informations à caractère personnel à un tiers payeur, en particulier l'employeur, ne pose pas de difficulté majeure sous réserve que soient mises en place les garanties propres à assurer la protection de ces données, notamment l'assujettissement du tiers au secret fiscal et l'existence d'un régime de sanctions.
- 4] Le droit n'impose pas de privilégier un réseau plutôt qu'un autre pour assurer le recouvrement de l'impôt retenu à la source. Toutefois, le contentieux de l'impôt sur le revenu étant du ressort du juge administratif, un transfert du recouvrement de cet impôt aux URSSAF ouvrirait un chevauchement de compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire qui risquerait d'être préjudiciable au contribuable et au tiers payeur.
- 5] Des voies de recours appropriées et unifiées devront être prévues en faveur du contribuable et du tiers payeur pour contester les modalités de recouvrement de l'impôt.
- 6] Si aucune exigence constitutionnelle n'impose le mécanisme du quotient conjugal et du quotient familial pour le calcul de l'imposition des revenus, l'impôt sur le revenu retenu à la source devrait tenir compte des facultés contributives du ménage, qui s'apprécient au niveau du foyer, et des charges de famille de ce même ménage. De plus, le mécanisme retenu devrait être unique pour tous les contribuables placés dans une situation identique.
- 7] En ce sens, un impôt sur le revenu prélevé à la source totalement individualisé ou ne prévoyant pas de mécanisme de prise en compte des charges de famille, ou encore prévoyant des modalités de prise en compte de la situation conjugale et familiale différenciées pour des contribuables placés dans une même situation, serait probablement censuré par le juge constitutionnel.
- 8] De même, si le barème marginal actuel pourrait évoluer dans le cadre d'un impôt sur le revenu désormais prélevé à la source, ce dernier devrait cependant respecter le principe constitutionnel de progressivité d'ensemble de l'imposition du revenu des ménages. Ce principe, dont la portée exacte n'a pas été précisée, empêcherait de manière certaine d'accompagner la retenue à la source d'un barème strictement proportionnel.
- 9] Afin d'accompagner la transition entre les deux systèmes de recouvrement, le législateur pourrait décider d'abandonner la perception d'une année d'imposition. Dans cette hypothèse, une liquidation de l'imposition théoriquement due au titre de cette année, suivie d'un dégrèvement total, permettrait de pallier les inconvénients de la suppression d'une année fiscale de référence. Toutefois, le maintien des avantages fiscaux correspondants à l'année de transition pourrait être censuré.

SOMMAIRE

1. LES NORMES QUE LE PRELEVEMENT A LA SOURCE DEVRAIT RESPECTER SONT, POUR L'ESSENTIEL, DE NATURE CONSTITUTIONNELLE	6
1.1. En vertu du principe de légalité de l'impôt, la réforme relèverait du domaine de la loi.....	6
1.1.1. <i>Le choix d'un mode de recouvrement relève de la compétence du législateur</i>	<i>6</i>
1.1.2. <i>Les limites posées par le droit interne à l'extension de la retenue à la source sont avant tout les règles de nature constitutionnelle.....</i>	<i>7</i>
1.2. Le droit de l'Union européenne, qui laisse toute latitude aux États membres pour déterminer le mode de recouvrement des impôts directs, impose seulement de veiller à l'égalité entre résidents et non-résidents au regard de l'imposition des revenus	8
1.2.1. <i>Aucune règle du droit de l'Union ne restreint la liberté de choix par le législateur national du mode de recouvrement des impôts sur le revenu des ménages</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>L'instauration d'une retenue à la source sur les revenus des résidents ne présente pas en elle-même de risque d'incompatibilité avec le droit de l'Union.....</i>	<i>8</i>
2. A SYSTEME DE PRELEVEMENTS CONSTANT, L'IMPOSITION A LA SOURCE DES REVENUS DES MENAGES NE SEMBLE PAS SE HEURTER A DES OBSTACLES CONSTITUTIONNELS INFRANCHISSABLES, SOUS RESERVE DE PREVOIR LES GARANTIES APPROPRIEES	12
2.1. Un doute subsiste sur l'atteinte à l'égalité devant l'impôt qui pourrait résulter de modes de recouvrement différents selon les catégories de revenus soumises à un même prélèvement.....	12
2.1.1. <i>Le législateur est en principe libre de déterminer l'assiette et le mode de recouvrement d'un impôt.....</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>La jurisprudence parcellaire du Conseil constitutionnel ne permet pas d'écarter tout risque de censure d'une retenue à la source limitée aux revenus d'activité salariée et de remplacement.....</i>	<i>13</i>
2.2. Sous réserve de prévoir des garanties appropriées, la communication de données personnelles par le contribuable à son employeur en vue du recouvrement de l'impôt ne porterait pas atteinte au droit au respect de sa vie privée	17
2.3. Si aucun obstacle constitutionnel n'interdit d'attribuer le recouvrement et le contrôle de l'impôt sur le revenu prélevé à la source aux URSSAF, cette solution apparaît plus complexe d'un point de vue juridique.....	23
2.3.1. <i>Les dispositions constitutionnelles n'interdisent pas de confier aux URSSAF le recouvrement et le contrôle de l'impôt prélevé à la source</i>	<i>23</i>
2.3.2. <i>L'attribution de cette mission à l'administration fiscale assurerait néanmoins une plus grande cohérence du circuit de recouvrement et de contrôle de la retenue à la source.....</i>	<i>24</i>
2.4. Le contentieux de l'impôt sur le revenu des ménages entre dans la compétence du juge administratif, quel que soit son mode de recouvrement.....	26
2.4.1. <i>L'imposition des revenus ressort de la compétence de droit commun de la juridiction administrative.....</i>	<i>26</i>

2.5.	Il sera nécessaire de déterminer les responsabilités respectives du redevable de l'impôt et du tiers payeur et d'assurer à chacun un droit au recours effectif	30
2.5.1.	<i>L'action en reprise devrait-elle être dirigée contre le bénéficiaire du revenu ou contre le tiers payeur ?.....</i>	<i>30</i>
2.5.2.	<i>Qui, du redevable ou du tiers payeur, aurait intérêt pour contester l'impôt retenu à la source, et à quel moment ?.....</i>	<i>32</i>
3.	L'IMPOT SUR LE REVENU PRELEVE A LA SOURCE DEVRAIT RESTER PROGRESSIF ET TENIR COMPTE DES CHARGES DE FAMILLE, SELON UN MECANISME HOMOGENE POUR TOUS LES REDEVABLES DE L'IMPOT	33
3.1.	Si aucune exigence constitutionnelle n'impose l'existence du quotient conjugal et du quotient familial, l'impôt sur le revenu retenu à la source doit tenir compte des revenus et des charges de famille, composantes de l'appréciation des facultés contributives évaluées à l'échelle du foyer	34
3.1.1.	<i>Une retenue à la source de l'impôt sur le revenu excluant toute prise en compte des revenus du conjoint et des charges de famille serait inconstitutionnelle.....</i>	<i>34</i>
3.1.2.	<i>La retenue à la source doit préserver un mode de prise en compte des charges de famille égal pour tous les contribuables, quel qu'en soit la forme</i>	<i>36</i>
3.2.	Le passage à la retenue à la source devrait respecter le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu consacré par le Conseil constitutionnel	38
4.	LE LEGISLATEUR POURRAIT ABANDONNER UNE ANNEE D'IMPOSITION, SOUS CERTAINES RESERVES, ET DEVRAIT PREVOIR DES MECANISMES DE TRANSITION DESTINES A EVITER LES EFFETS D'AUBAINE ET LA PERTE D'UNE ANNEE FISCALE DE REFERENCE.....	42
4.1.	Aucune exigence constitutionnelle n'interdit <i>a priori</i> d'exonérer les redevables d'une année d'imposition, sous réserve de ne pas créer de rupture caractérisée d'égalité entre les contribuables.....	43
4.1.1.	<i>L'État pourrait en principe renoncer à percevoir le produit d'une année d'imposition, même si ce n'est pas la seule option possible.....</i>	<i>43</i>
4.1.2.	<i>Un changement d'année de référence pour l'ensemble des catégories de revenus soumises à l'impôt sur le revenu serait de nature à renforcer la constitutionnalité de la transition au regard du principe d'égalité devant la loi fiscale.....</i>	<i>44</i>
4.2.	Si l'option de l'abandon d'une année d'imposition était retenue, elle pourrait s'accompagner d'une imposition des revenus exceptionnels selon une moyenne pluriannuelle pour éviter les effets d'aubaine et prendre la forme d'une liquidation de l'impôt suivie d'un dégrèvement pour prévenir les effets collatéraux de la perte d'une année fiscale de référence.....	45
4.2.1.	<i>De nombreuses techniques, qui ne soulèvent pas de difficulté constitutionnelle, peuvent être mobilisées pour prévenir les effets d'aubaine liés à l'exonération d'une année d'imposition</i>	<i>45</i>
4.2.2.	<i>La liquidation de l'impôt dû pour l'année N-1 suivie d'un dégrèvement permettrait de pallier les inconvénients de la perte d'une année fiscale de référence.....</i>	<i>46</i>
4.3.	Un doute subsiste quant à la constitutionnalité du maintien des avantages fiscaux afférents à l'année d'imposition abandonnée.....	47

INTRODUCTION

- 10] De nombreux rapports ont été consacrés depuis une dizaine d'années à l'extension du prélèvement à la source à l'impôt sur le revenu. Les missions successives qui se sont penchées sur cette question l'ont néanmoins abordée essentiellement sous l'angle de sa faisabilité technique et de son opportunité, que ce soit en termes d'efficience pour les finances publiques ou d'amélioration pour le contribuable du système de prélèvement de l'impôt sur les revenus. Si les difficultés juridiques que soulèverait le passage à la retenue à la source sont parfois évoquées au détour de cet examen centré sur les conditions de mise en œuvre opérationnelles de la réforme, aucun rapport public n'a, à notre connaissance, procédé à ce jour à une analyse approfondie du droit applicable et des contraintes juridiques qui s'imposeraient à une telle évolution du mode de recouvrement des impôts pesant sur le revenu des personnes physiques. Le gouvernement avait saisi le Conseil d'État en avril 2007 d'une demande d'avis sur l'instauration d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Le projet de réforme étant resté sans suite, le gouvernement s'est cependant désisté de sa demande d'avis en septembre 2007.
- 11] Les questions juridiques posées par le passage à la retenue à la source pour l'imposition des revenus sont multiples et complexes. La réponse qui peut y être apportée dépend pour partie des choix cardinaux qui seraient opérés entre les différentes modalités potentielles de mise en œuvre de la retenue à la source (champ des revenus concernés par la retenue à la source ; choix du tiers payeur ; transmission par le contribuable à ce dernier d'un taux moyen d'imposition ou des informations permettant l'application d'un barème d'imposition ; modalités de prise en compte des charges de famille ; aménagement éventuel de la progressivité de l'imposition des revenus, etc).
- 12] Le présent rapport ne prétend donc pas mener une analyse juridique exhaustive et définitive de ce sujet. Il vise plus modestement à tracer les lignes de force du cadre juridique que devrait respecter, en l'état actuel des textes et de la jurisprudence, le prélèvement à la source de l'imposition des revenus des ménages.
- 13] Ce rapport rappelle en premier lieu les **normes juridiques nationales et internationales applicables** au choix d'un mode de prélèvement.
- 14] Dans une deuxième partie, il s'attache à identifier, à **système constant de prélèvements sur les revenus des personnes physiques, les marges de manœuvre dans le choix des principales caractéristiques d'une retenue à la source** qui suscitent des interrogations juridiques : possibilité de réserver la retenue à la source à une partie de l'assiette de l'impôt sur le revenu, confidentialité des données personnelles communiquées au tiers payeur, choix d'un réseau de recouvrement et de contrôle, détermination de l'ordre de juridiction compétent.
- 15] L'extension de la retenue à la source à l'impôt sur le revenu pourrait rendre nécessaire une réforme de la prise en compte des charges de famille par le biais du quotient familial ou une remise en cause de la progressivité du barème d'imposition. Un rapport particulier ultérieur se prononcera sur le caractère impératif ou non de ces réformes connexes pour permettre le changement de mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu. Dans l'hypothèse où de telles évolutions seraient jugées indispensables à la mise en place d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, **la troisième partie du présent rapport analyse les limites juridiques encadrant des aménagements de la prise en compte des charges de famille et de la progressivité de l'imposition des revenus.**

16] Enfin, **l'année de transition** d'un mode de recouvrement par voie de rôle à une retenue à la source soulève des difficultés juridiques. Sans détailler une à une les mesures techniques qui pourraient accompagner la période transitoire, le rapport attire l'attention sur quelques questions propres à la transition qui pourraient nécessiter des dispositions spécifiques dans un projet d'extension de la retenue à la source sur les revenus des ménages.

1. Les normes que le prélèvement à la source devrait respecter sont, pour l'essentiel, de nature constitutionnelle

1.1. En vertu du principe de légalité de l'impôt, la réforme relèverait du domaine de la loi

1.1.1. Le choix d'un mode de recouvrement relève de la compétence du législateur

17] En vertu de l'article 34 de la Constitution, les règles fixant les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures relèvent du domaine de la loi. Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel veille au respect de cette compétence du législateur et limite celle du pouvoir réglementaire à l'édiction des mesures d'application qui sont nécessaires à la mise en œuvre des règles législatives relatives au recouvrement des impositions de toutes natures. Il a par exemple rappelé dans sa décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990 à propos de la contribution sociale généralisée (CSG) qu'« *il appartient au législateur de fixer les règles concernant les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* »¹.

18] Il ne fait aucun doute que le choix de modifier le mode de recouvrement des prélèvements sur les revenus des personnes physiques ou d'autres impositions touchant les revenus des ménages comme la taxe d'habitation, par l'instauration d'un prélèvement à la source, relève du domaine de la loi. **Le premier principe applicable au choix d'un mode de recouvrement est ainsi le principe de légalité de l'impôt**².

19] Il conviendrait en conséquence de veiller, lors de l'instauration du prélèvement à la source, à ce que le législateur ne cède pas, s'agissant de dispositions techniques, à la tentation de renvoyer trop largement au pouvoir réglementaire l'édiction des mesures relatives aux modalités de recouvrement de l'impôt sur le revenu, sous peine de voir la loi censurée par le Conseil constitutionnel pour incompétence négative du législateur³.

¹ Considérant 45 de cette décision. Pour d'autres exemples, cf décision n°68-51 L du 4 avril 1968, au recueil p. 25 ; décision n° 72-75 L du 21 décembre 1972 au recueil p. 36 ; décision n° 73-76 L du 20 février 1973 au recueil p. 29 ; décision n° 83-132 L du 19 juillet 1983 ; décision 02-169 L du 6 octobre 1992, au recueil p. 99 et, plus récemment, décision n° 2010-44 QPC cons. 10. Concernant le renvoi au pouvoir réglementaire pour les mesures d'exécution, cf. également la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-578 DC du 18 mars 2009.

² Les retenues à la source sur des catégories particulières de revenus des personnes physiques actuellement en vigueur (notamment les retenues à la source sur les revenus des non-résidents prévues par les articles 182 A, 182 A bis et 182 B du code général des impôts) ont d'ailleurs été introduites par des dispositions législatives.

³ Pour un exemple (isolé semble-t-il) de censure d'une loi dans laquelle le législateur est resté en-deçà de sa compétence en matière de mode de recouvrement de l'impôt, cf. cons. 59 de la décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 sur la loi de finances pour 1999 par laquelle le Conseil constitutionnel a invalidé une disposition laissant au pouvoir réglementaire local le soin de fixer les modalités de recouvrement de la taxe sur les activités à caractère saisonnier : « *Considérant qu'il appartient au législateur, sur le fondement de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; que s'il peut, lorsqu'il s'agit d'une imposition perçue au profit d'une collectivité locale, confier à cette dernière la tâche d'assurer ce recouvrement, il doit en déterminer les règles avec une précision suffisante ; qu'en se bornant à prévoir que : "Le recouvrement de la taxe sur les activités à caractère saisonnier est opéré par les soins de l'administration municipale*

1.1.2. Les limites posées par le droit interne à l'extension de la retenue à la source sont avant tout les règles de nature constitutionnelle

- 20] Le législateur étant compétent pour choisir le mode de recouvrement des impositions de toutes natures, **les contraintes posées par le droit interne à la réforme de la retenue à la source sont avant tout d'ordre constitutionnel**. Dans la décision précitée relative à la loi de finances pour 1991 et instaurant la CSG, le Conseil constitutionnel a jugé explicitement que, contrairement à ce que soutenaient les auteurs de la saisine, « **aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République ne lui imposait un mode particulier de recouvrement** ». Hormis la règle de la compétence du législateur qui vient d'être rappelée, il n'existe donc aucun principe général en droit interne gouvernant le choix d'un mode de prélèvement en tant que tel. Il a cependant ajouté que, dans l'exercice de sa compétence pour déterminer les règles concernant les modalités de recouvrement des impôts, le législateur devait de manière générale se conformer aux principes et règles de valeur constitutionnelle.
- 21] La retenue à la source pour les prélèvements sur les revenus des personnes physiques doit ainsi se conformer aux principes constitutionnels suivants : principes d'égalité devant la loi fiscale et devant les charges publiques ; principe de progressivité de l'imposition des revenus ; droit au respect de la vie privée concernant la confidentialité des données servant à la liquidation de l'impôt ; principe d'égalité devant la justice et droit à un recours effectif tant pour le tiers payeur que pour le contribuable. Les contraintes sur les modalités de retenue à la source qui découlent de chacun de ces principes seront examinées dans la suite du présent rapport.
- 22] Il découle également de la compétence du législateur en la matière que la loi instaurant ce mode de prélèvement **pourra et devra prévoir les dérogations éventuellement jugées nécessaires aux lois en vigueur** pour permettre une entrée en vigueur de la réforme dans des conditions satisfaisantes. En effet par défaut, dans le silence de la loi étendant la retenue à la source à de nouvelles catégories de revenus, ce seraient les dispositions des autres textes législatifs actuellement en vigueur qui s'appliqueraient. Or certaines de ces dispositions peuvent s'avérer pénalisantes pour le bon fonctionnement d'une retenue à la source étendue, par exemple peut-être certaines dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés afin de faciliter l'autorisation de nouveaux traitements de données à caractère personnel mis en place par les tiers payeurs. Ainsi, si les contraintes de niveau législatif ne limitent pas les marges de manœuvres au cas où serait décidée une extension du champ de la retenue à la source, il conviendrait toutefois de s'assurer qu'ont été prévues par la loi l'ensemble des mesures permettant, si cela est jugé opportun, d'écarter l'application d'autres dispositions législatives sur des domaines connexes.

; il peut être poursuivi solidairement contre le propriétaire du local ou du terrain où le redevable exerce son activité", le législateur a méconnu l'étendue de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ; que l'article 99 doit, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués, être regardé comme contraire à la Constitution ».

1.2. Le droit de l'Union européenne, qui laisse toute latitude aux États membres pour déterminer le mode de recouvrement des impôts directs, impose seulement de veiller à l'égalité entre résidents et non-résidents au regard de l'imposition des revenus

1.2.1. Aucune règle du droit de l'Union ne restreint la liberté de choix par le législateur national du mode de recouvrement des impôts sur le revenu des ménages

23] En l'état actuel du droit, les impôts directs ne relèvent pas en tant que tels du domaine de compétence de l'Union européenne. Aucune règle du droit de l'Union ne régit donc le choix par le législateur national d'un mode de recouvrement des impôts directs acquittés par les personnes physiques.

24] Les États membres doivent toutefois exercer leurs compétences régaliennes en la matière dans le respect du droit de l'Union européenne⁴. En particulier, **les différences dans le mode de recouvrement de l'impôt dû à raison de revenus, de traitements ou de pensions liés à l'exercice sur son territoire d'une activité professionnelle respectivement par les résidents et les non-résidents d'un État, si elles ne sont pas interdites par principe, ne doivent pas conduire à établir entre ceux-ci une discrimination** qui serait contraire aux principes de libre circulation des travailleurs ou de liberté d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante, protégés par les articles 45 et 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE ; anciens articles 39 et 43 du traité CE), à la liberté de prestation de services ou encore à la liberté de circulation des capitaux garantie par l'article 63 du TFUE (ancien article 56 du traité CE)⁵. Le seul risque d'incompatibilité au regard du droit de l'Union qui peut naître du choix souverain par un État d'un mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu tient ainsi à l'existence éventuelle d'une différence de traitement injustifiée qui en découlerait entre résidents et non-résidents.

1.2.2. L'instauration d'une retenue à la source sur les revenus des résidents ne présente pas en elle-même de risque d'incompatibilité avec le droit de l'Union

25] Les revenus de source française perçus par des personnes physiques qui ne sont pas domiciliées fiscalement en France⁶ font déjà l'objet de retenues à la source dans notre pays. Le code général des impôts prévoit essentiellement les systèmes de retenue à la source suivants⁷ :

⁴ CJCE 11 août 1995 Wielockx C-80/94, point 16 ; CJCE 7 septembre 2004 Manninen C-319/02 point 19 ; CJCE 19 janvier 2006 aff. 265/04 Margaretha Bouanich.

⁵ CJCE 8 novembre 2007 aff. 379/05, Amurta SGPS ; CJCE 20 mai 2008 aff. 194/06 Orange European Smallcap Fund NV ; CJCE 22 décembre 2008 aff. 282/07 Truck Center ; CJCE 18 juin 2009 aff. 303/07, Aberdeen Property Fininvest Alpha Oy ; CJCE 19 novembre 2009, aff. 540/07, Commission c. Italie ; CJUE 10 février 2011, aff. 436/08 et 437/08 Haribo Hans Riegel betriebsgmbH et Osterreichische Salinen AG ; cf également CE 13 février 2009, n° 298108, Société Stichting Unilever Pensioenfond Progress et CE Avis, 23 mai 2011, n° 344678 à 344687, Société Santander Asset Management SGIIC SA.

⁶ Au sens de l'article 4 B du code général des impôts (CGI).

⁷ Il convient, pour être complet, d'y ajouter d'autres systèmes de retenue sur des catégories de revenus moins significatives au regard du sujet du présent rapport : la retenue à la source spécifique prévue pour la rémunération de prestations artistiques par l'article 182 A bis du CGI, les plus-values de cessions de certains droits sociaux (article 244 bis B du CGI), les plus-values de cession d'immeubles et de droits immobiliers (article 244 bis A du CGI).

- ◆ les dispositions de son article 182 A régissent la retenue pratiquée sur les salaires privés et les traitements, ainsi que les pensions et rentes viagères versées en France et perçues par des non-résidents ; à la base imposable composée du montant net des sommes versées, déterminé conformément aux règles applicables en matière d'impôt sur le revenu, à l'exclusion de la déduction des frais professionnels, est appliqué un barème progressif à trois tranches aux taux de 0, 12 et 20 % ; elle est libératoire de l'impôt sur le revenu pour la fraction nette imposable des sommes imposées qui n'excède pas la limite d'application du taux de 20 % ;
- ◆ celles de son article 182 B prévoient une retenue à la source pour les revenus d'activité non salariée et ceux rémunérant des prestations sportives, payés par un débiteur exerçant une activité en France à des bénéficiaires qui n'ont pas dans notre pays d'installation professionnelle permanente ; elle consiste à appliquer un taux unique en principe égal à 33,33 % au montant brut des sommes payées, sans qu'aucun abattement pour frais professionnels ne soit applicable⁸. Ce prélèvement à la source n'est, à la différence du précédent, pas libératoire de l'impôt sur le revenu calculé selon le barème progressif de droit commun : il ne constitue qu'un simple acompte à valoir sur le montant de cet impôt calculé ex post ;
- ◆ l'article 119 bis 2 du code général des impôts prévoit que les revenus mobiliers (produits d'actions ou parts sociales et revenus assimilés) distribués par des sociétés de capitaux françaises à des non-résidents, donnent lieu, en principe, à l'application d'une retenue à la source⁹. Au montant brut des revenus mis en paiement est appliqué un taux de 19 % lorsqu'ils bénéficient à des personnes physiques ayant leur domicile fiscal dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale ; cette retenue est libératoire, elle dispense le bénéficiaire du paiement de l'impôt progressif sur le revenu à raison des produits correspondants ;
- ◆ en vertu de l'article 125 A, les personnes physiques qui bénéficient de revenus de produits de placement à revenu fixe (intérêts, arrérages et produits de toute nature de fonds d'État, obligations, titres participatifs, bons et autres titres de créances, dépôts, cautionnements et comptes courants), peuvent opter pour leur assujettissement à un prélèvement au taux de droit commun de 19 % qui libère les revenus auxquels il s'applique de l'impôt sur le revenu, lorsque la personne qui assure le paiement de ces revenus est établie en France ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale. Le III du même article rend obligatoire ce prélèvement, perçu alors au taux de 50 %, lorsque ces revenus mobiliers dont le débiteur est établi ou domicilié en France sont payés ou versés dans un État ou territoire non coopératif.

26] Les retenues pratiquées en application de ces articles du code général des impôts sont opérées par le débiteur des sommes imposées et versées au service des impôts en vertu de l'article 1671 A pour les retenues sur les traitements, salaires, revenus d'activité, de l'article 1672 pour les revenus mobiliers et de l'article 1678 quater du même code pour les produits de placement à revenu fixe.

27] **La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a admis le principe de l'application par un État membre d'une retenue à la source sur les revenus d'activité**

⁸ Le taux de la retenue prévue à l'article 182 B du CGI est toutefois de 15 % pour les revenus des sportifs. Il est en outre porté à 50 % lorsque les sommes autres que celles assimilables à des traitements et salaires bénéficient à des personnes domiciliées dans un Etat ou territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A du CGI.

⁹ La loi prévoit toutefois diverses exonérations, notamment pour les dividendes versés à une société mère établie dans un Etat de l'Union européenne. La plupart des conventions internationales réduisent en outre le taux de la retenue et parfois même la suppriment totalement.

perçus par les non-résidents d'autres États membres, tout en précisant les conditions et limites auxquelles est subordonnée la conformité au droit de l'Union de telles retenues à la source.

28] La Cour a jugé que les principes de libre circulation et de libre établissement des travailleurs ne font pas obstacle par principe à l'application d'une réglementation qui impose le non-résident plus lourdement sur ses revenus que le résident exerçant la même activité ou occupant le même emploi¹⁰. Elle considère en effet que ces deux contribuables ne se trouvent pas, en principe, dans une situation comparable et appartiennent ainsi à deux catégories de contribuables distinctes. Il n'en va autrement que dans le cas où la CJUE assimile la situation d'un non-résident à celle d'un résident, parce qu'il tire l'essentiel de ses revenus imposables de l'activité exercée dans l'État de la source et non dans l'État où il est fiscalement domicilié. La Cour exige dans cette dernière hypothèse que le non-résident ne soit pas imposé moins favorablement qu'un résident¹¹.

29] Elle a précisé dans sa décision Scorpio en 2006 que l'État de la source du revenu pouvait appliquer une retenue à la source sur les revenus versés aux non-résidents, **même si les résidents acquittent l'impôt sur leurs revenus selon un mode de recouvrement différent** (calcul de l'impôt dû uniquement sur une base déclarative *a posteriori*). La Cour considère que la différence de traitement entre contribuables et la restriction aux libertés qui en résulte, sont justifiées par la nécessité de protéger le Trésor contre le risque de non recouvrement de l'impôt perçu sur des sommes versées à des personnes dont le domicile fiscal est situé à l'étranger : elle a estimé que la retenue à la source représentait un moyen proportionné d'assurer le recouvrement de la créance fiscale de l'État d'imposition¹².

30] Si le principe de la retenue à la source appliquée aux revenus des non-résidents n'est pas en soi contraire au droit de l'Union européenne, la CJUE a précisé les conditions à respecter pour qu'elles n'introduisent pas de restrictions incompatibles avec les libertés garanties par les traités. Sa jurisprudence permet de **signaler les aspects majeurs à prendre en considération lorsque l'on compare l'imposition des non-résidents à celle des résidents.**

31] En premier lieu, **la CJUE exige que la réglementation nationale ouvre aux non-résidents les mêmes possibilités de déduction des frais professionnels** qu'aux résidents¹³. Concernant les frais indispensables à l'activité professionnelle, cette déduction doit en outre pouvoir être pratiquée par le non-résident dans les conditions de droit commun dès le moment du paiement de la retenue à la source, sans que la possibilité d'obtenir un remboursement ultérieur des frais engagés, dans le cadre d'une régularisation du solde de l'impôt, ne rende le dispositif conforme au principe de liberté de prestation de services¹⁴.

32] En second lieu, **le taux de prélèvement à la source appliqué aux sommes perçues par des non-résidents doit, selon la Cour, être comparable avec celui appliqué aux résidents.** La CJUE a en effet estimé qu'« *au regard de la règle de la progressivité, les non-résidents et les résidents sont dans une situation comparable, de telle sorte que l'application aux premiers d'un taux d'imposition sur le revenu plus élevé que celui applicable aux seconds*

¹⁰ CJCE 14 février 1995, aff. 279/93 plén., Schumacker, RJF 3/95 n°425 et CJCE 11 août 1995, aff. 80/94 plén., Wielcockx, RJF 10/95 n° 1224.

¹¹ Le seuil à partir duquel la situation d'un non-résident est comparable à celle d'un résident est laissé à l'appréciation des autorités nationales. En l'absence de réglementation interne, il revient au juge national de déterminer ce seuil. La Commission a suggéré de retenir un seuil de 75 % des revenus imposables perçus dans le pays d'exercice de l'activité.

¹² CJCE 3 octobre 2006 aff. 290/04, Grande chambre, FKP Scorpio Konzertproduktionen GmbH, RJF 1/07 n°115.

¹³ CJCE 12 juin 2003 aff. 234/01, Gerritse, RJF 10/03 n° 1189.

¹⁴ CJCE, décision FKP Scorpio Konzertproduktionen GmbH mentionnée précédemment.

et aux contribuables qui leur sont assimilés serait constitutif d'une discrimination indirecte interdite par le droit communautaire »¹⁵. Dans l'arrêt Bouanich du 19 janvier 2006, la Cour a ainsi jugé qu'il appartenait à la juridiction nationale de s'assurer que l'imposition des sommes versées à l'actionnaire non-résident domicilié en France d'une société suédoise, lors du rachat d'actions de cette société dans le cadre d'une réduction de son capital, au taux de 15 % mais sans déduction des frais d'acquisition des titres, en vertu de la convention fiscale franco-suédoise, n'aboutissait pas à un traitement moins favorable que celui réservé aux actionnaires résidents de Suède, qui sont imposés au taux supérieur de 30 % mais qui bénéficient, à la différence des non-résidents de Suède, de la déduction des frais d'acquisition de ces titres¹⁶.

33] Pour que les retenues à la source, qu'elles portent sur les revenus d'activité ou sur des dividendes, soient conformes au droit de l'Union européenne, il faut ainsi que le taux global d'imposition pratiqué sur les revenus des non-résidents, compte tenu des éventuels droits à déduction accordés aux uns et aux autres, soit *in fine* équivalent à celui pratiqué sur les résidents¹⁷. Cette condition peut être remplie en pratique si les taux de retenue à la source sont faibles en comparaison de ceux du barème d'imposition des résidents, de sorte que la retenue à la source, même en l'absence de prise en compte de la situation personnelle du non-résident et notamment de ses charges de famille ou en l'absence du droit pour les non-résidents d'exercer un droit à déduction reconnu aux résidents, aboutit à une imposition plus légère que celle qui frapperait un résident, ou encore si la retenue à la source n'est pas libératoire de l'impôt sur le revenu et que l'éventuel excédent d'impôt acquitté par prélèvement à la source par rapport à la cotisation due en application du barème réservé aux résidents peut être restitué au non-résident.

34] Enfin, l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne s'oppose à une réglementation nationale qui, s'agissant du **bénéfice d'un avantage fiscal**, aurait des effets discriminatoires à l'égard des non-résidents, même si ces derniers peuvent opter pour le régime applicable aux résidents¹⁸.

35] **L'adoption de la retenue à la source comme système de recouvrement de droit commun pour les revenus des résidents ne présente a priori pas de risque d'incompatibilité avec le droit de l'Union ;** elle permettrait au contraire de rapprocher les modes de recouvrement de l'impôt sur le revenu pour les résidents et les non-résidents. Elle tendrait ainsi plutôt à réduire les risques de discrimination entre résidents et non-résidents.

36] Si une telle réforme était engagée, **il conviendrait seulement de veiller au respect des exigences de la CJUE signalées ci-dessus, en s'assurant que le traitement réservé aux non-résidents en matière de possibilités de déductions, de bénéfice d'avantages fiscaux et de taux effectifs d'imposition ne conduirait pas à les traiter moins favorablement que les résidents placés dans une situation identique.**

37] Enfin, au-delà des contraintes posées par le droit de l'Union européenne, les retenues à la source sur les revenus des non-résidents doivent respecter les autres engagements internationaux de la France : leur application est toujours subordonnée aux stipulations des conventions fiscales internationales bilatérales visant à éliminer les doubles impositions. Lorsqu'une convention attribue le droit d'imposer les revenus concernés à l'autre État partie au traité, les retenues à la source prévues en droit interne ne peuvent être perçues ;

¹⁵ CJCE, décision Gerritse précitée.

¹⁶ CJCE, décision Bouanich mentionnée supra, note 4.

¹⁷ La CJUE a développé une jurisprudence similaire s'agissant des retenues à la source sur les dividendes dans ses décisions du 12 décembre 2006 *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation*, RJF 3/07 n° 376 et du 14 décembre 2006 *Sté Denkavit International BV et SARL Denkavit France*, aff. 170/05, RJF 3/07 n° 374.

¹⁸ CJUE 18 mars 2010 aff. 440/08, *Gielen*, RJF 6/10 n° 651.

elles ne peuvent l'être que lorsque les revenus en cause sont imposables en France en application de la convention fiscale. Ces conventions n'ont cependant pas d'incidence sur le choix d'un mode de prélèvement de l'impôt dû par les résidents de chaque État partie.

2. A système de prélèvements constant, l'imposition à la source des revenus des ménages ne semble pas se heurter à des obstacles constitutionnels infranchissables, sous réserve de prévoir les garanties appropriées

38] Le prélèvement à la source de l'imposition sur les revenus des personnes physiques soulève, dans son principe et dans ses modalités de mise en œuvre, de délicates questions de constitutionnalité tenant notamment à l'égalité entre redevables selon le périmètre des revenus concernés ou encore à la protection de la confidentialité des données devant être transmises au tiers payeur pour le calcul de l'impôt. Le droit constitutionnel laisse le législateur libre du choix du réseau de recouvrement mais impose la compétence du juge administratif en matière contentieuse.

39] Si aucune des difficultés juridiques évoquées dans cette partie du rapport n'interdit *a priori* formellement de mener une telle réforme, sous réserve de prévoir les garanties adéquates, la prudence est de mise dans la mesure où le Conseil constitutionnel n'a eu que peu d'occasions de se prononcer sur la constitutionnalité des modes de recouvrement des impositions de toutes natures. Les analyses qui suivent doivent donc être accueillies avec toutes les réserves d'usage en l'absence de positions tranchées du Conseil constitutionnel sur des cas similaires.

2.1. Un doute subsiste sur l'atteinte à l'égalité devant l'impôt qui pourrait résulter de modes de recouvrement différents selon les catégories de revenus soumises à un même prélèvement

40] La première interrogation a trait aux contraintes juridiques encadrant la possibilité pour le législateur de circonscrire le champ du prélèvement à la source à certaines catégories de revenus des personnes physiques, à l'exclusion d'autres catégories de revenus soumises au même impôt. Compte tenu des difficultés de mise en œuvre d'une retenue à la source sur les revenus des professionnels non salariés ou encore sur certains revenus de capitaux, la plupart des rapports envisageaient un prélèvement à la source limité aux seuls revenus d'activité salariée et aux revenus de remplacement. La retenue à la source peut-elle être réservée à une partie de l'assiette d'un même impôt, tandis que les cotisations relatives aux autres catégories de revenus continueraient d'être recouvrées par voie de rôle, sans porter atteinte aux principes constitutionnels d'égalité devant la loi fiscale et devant les charges publiques ?

2.1.1. Le législateur est en principe libre de déterminer l'assiette et le mode de recouvrement d'un impôt

41] Le Conseil constitutionnel a défini la portée du principe d'égalité devant l'impôt dans ses deux branches et les critères à l'aune desquels il évalue leur respect.

42] Le principe d'égalité devant la loi fiscale garanti par l'article 6 de la Déclaration de 1789 ne s'oppose pas à ce que le législateur établisse des règles différentes à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes : des contribuables se trouvant dans une situation objectivement différente par rapport à un même impôt peuvent être traités de manière différente. Le législateur peut par ailleurs déroger à l'égalité pour

des raisons d'intérêt général. Dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte doit cependant être en rapport direct avec l'objet de la loi.

43] Le principe d'égalité devant les charges publiques dérivé de l'article 13 de la même Déclaration ne fait pas non plus obstacle à ce que des situations différentes fassent l'objet de solutions différentes. Il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives des redevables, c'est-à-dire les règles d'assiette de l'impôt. Pour se conformer au principe d'égalité, il doit en particulier fonder son appréciation des éléments d'assiette sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose¹⁹.

44] L'appréciation d'une méconnaissance éventuelle du principe d'égalité devant les charges publiques se fait d'une part compte tenu des caractéristiques de chaque impôt et non de manière absolue²⁰. Le Conseil constitutionnel ne contrôle d'autre part la conformité au principe d'égalité devant les charges publiques qu'impôt par impôt, se refusant à rechercher s'il y a rupture d'égalité entre des redevables d'impositions distinctes : la situation des redevables s'apprécie au regard de chaque imposition prise isolément, le législateur devant, dans chaque cas, pour se conformer au principe d'égalité, fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels²¹.

2.1.2. La jurisprudence parcelaire du Conseil constitutionnel ne permet pas d'écarter tout risque de censure d'une retenue à la source limitée aux revenus d'activité salariée et de remplacement

45] Si les principes généraux rappelés ci-dessus sont bien établis, la jurisprudence très réduite du Conseil constitutionnel concernant les différences de modalités d'imposition, notamment de techniques de recouvrement, à un même prélèvement selon les catégories de revenus ne permet pas de conclure de manière certaine à la constitutionnalité d'une retenue à la source réservée à certaines catégories de revenus des personnes physiques. On peut néanmoins tenter d'apporter quelques éléments de réponse à partir des décisions du Conseil constitutionnel de 1990 et de 1997 concernant la CSG.

46] La question peut être subdivisée en deux problèmes distincts : y aurait-il rupture caractérisée d'égalité en cas de distinction des modes de recouvrement :

- entre revenus professionnels et revenus non professionnels (revenus de capitaux mobiliers et revenus fonciers) ;
- au sein des revenus professionnels, entre revenus d'activité salariée et revenus de remplacement réguliers d'une part et revenus d'activités indépendantes d'autre part ?

2.1.2.1. Entre revenus professionnels et revenus du patrimoine

47] Lors de la création de la CSG en 1990, les auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel faisaient valoir que le législateur avait introduit une discrimination entre revenus du patrimoine et revenus d'activité en réservant aux premiers le bénéfice d'un seuil d'imposition minimal en dessous duquel l'impôt n'était pas recouvré, le coût de recouvrement étant excessif par rapport aux cotisations en jeu, alors qu'aucun seuil de non imposition analogue n'avait en revanche été prévu en faveur des revenus d'activité.

¹⁹ Cf par exemple décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, cons. 33 ou décision 2003-477 DC du 31 juillet 2003, cons. 2.

²⁰ Par exemple, décision n° 2003-477 DC du 31 juillet 2003.

²¹ Décision n° 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, Association sportive Football club de Metz.

- 48] Les juges constitutionnels ont écarté cette argumentation et estimé qu'il n'y avait pas en l'espèce de rupture d'égalité. On pourrait être tenté d'en conclure que le Conseil constitutionnel a d'ores et déjà admis des distinctions dans les règles de recouvrement de l'impôt en fonction des catégories de revenus.
- 49] Sa décision s'explique toutefois en partie par le fait que la CSG ne constitue pas un impôt unique mais est en réalité composée de trois contributions cédulaires portant respectivement sur les revenus d'activité et de remplacement, sur les revenus du patrimoine et enfin sur les produits de placement, qui constituent autant d'impositions distinctes. Le Conseil constitutionnel a par conséquent estimé, conformément à sa jurisprudence constante, que, pour l'application du principe d'égalité, la situation des personnes redevables devait s'apprécier au regard de chacune de ces impositions prise isolément. Une solution pour assurer la conformité à la Constitution d'une retenue à la source limitée à certaines catégories de revenus pourrait donc consister en un découpage de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en différentes contributions portant sur des catégories de revenus distinctes : il s'agirait en somme de revenir à l'impôt sur le revenu cédulaire qui existait avant la création de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
- 50] Il n'est néanmoins pas certain que ce morcellement artificiel, à supposer qu'il soit par ailleurs souhaitable, résoudrait entièrement la difficulté. Le Conseil constitutionnel a en effet poursuivi son raisonnement en notant que, dans la mesure où ces trois contributions sociales avaient une finalité commune, la détermination des redevables des différentes contributions ne saurait aboutir à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Il a donc accepté de contrôler l'égalité de traitement entre contribuables au-delà de la division en trois impositions juridiquement distinctes, eu égard à l'objectif commun de ces contributions sœurs. Il est vraisemblable que le juge constitutionnel tiendrait le même raisonnement pour un impôt sur le revenu divisé en deux selon ses seules modalités de recouvrement et, faisant une entorse à la règle d'examen impôt par impôt, vérifierait l'égalité des redevables des deux contributions devant la loi fiscale et au regard des charges publiques.
- 51] A l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 1998, les députés soutenaient que le législateur avait méconnu le principe d'égalité devant l'impôt en faisant bénéficier les seuls salaires, revenus d'activité, retraites et certains revenus de remplacement de la déductibilité de la CSG, et non les revenus et produits du capital. Il aurait ainsi établi une discrimination contraire à l'égalité devant l'impôt entre les revenus d'activité et de remplacement d'une part, et les revenus et produits du capital, d'autre part. Les juges constitutionnels ont quelque peu esquivé la question en considérant que la loi n'avait pas pour effet de traiter les revenus et produits du patrimoine différemment des autres revenus au regard de la déductibilité de la CSG dès lors que ces revenus du capital, intégrés à l'ensemble des sommes imposables à l'IR et soumis au barème progressif de cet impôt, bénéficiaient de cette déductibilité²². Ce faisant, il ne s'est pas placé sur le terrain des auteurs de la saisine qui entendaient critiquer le fait que les revenus du patrimoine n'ouvraient pas droit à une déduction imputable sur l'impôt sur le revenu.
- 52] Ainsi, s'il s'est refusé à toute censure pour ce motif, le Conseil constitutionnel n'a pas réellement validé des modalités d'imposition ou de recouvrement différentes selon l'origine professionnelle ou patrimoniale des revenus.
- 53] En dépit des incertitudes qu'il est difficile de lever complètement en l'état de la jurisprudence, **il est toutefois probable que le Conseil constitutionnel accepterait de considérer que les redevables de l'impôt sur le revenu à raison de leurs revenus d'activité ne se trouvent pas, au regard de l'objet de la loi - en l'espèce le mode de**

²² Décision n° 97-395 du 30 décembre 1997.

recouvrement l'impôt -, dans une situation identique à celle des contribuables imposés sur leurs revenus patrimoniaux. Peut-être considérerait-il qu'en instaurant la retenue à la source sur les revenus d'activité, le législateur a entendu mettre fin dans la mesure du possible au décalage d'un an entre la perception et l'imposition du revenu et que, eu égard à cette finalité de la loi, les revenus d'activité sont dans une situation différente de celle des revenus du patrimoine, justifiant un mode de recouvrement distinct, la différence de traitement qui en résulte étant dès lors en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. Les revenus d'activité et du patrimoine se formant de manière différente, étant versés au contribuable par des tiers différents et perçus à des rythmes différents, ces distinctions pourraient justifier des modes de recouvrement différents. Il n'y aurait dès lors pas de méconnaissance du principe d'égalité devant la loi fiscale. Au demeurant, certains revenus du capital font déjà l'objet de prélèvements libératoires et sont ainsi recouverts selon des modalités différentes du reste des sommes imposables à un même impôt.

54] En outre, si le choix d'un mode de recouvrement de l'impôt peut avoir une incidence sur l'égalité devant la loi fiscale, son impact n'est pas aussi déterminant en termes d'égalité devant les charges publiques que le taux d'imposition ou le bénéfice d'un avantage fiscal, qui, eux, influent directement sur la quotité d'impôt due (même s'il n'est sans doute pas entièrement neutre). Comme il l'a montré dans la décision du 28 décembre 1990, le Conseil constitutionnel tient au contraire compte des contraintes liées au mode de recouvrement des impôts pour apprécier l'atteinte à l'égalité devant les charges publiques entre contribuables.

2.1.2.2. Au sein des revenus professionnels, entre revenus versés ou non par un tiers payeur

55] A l'intérieur même de la catégorie des revenus d'activité, est-il possible d'établir une distinction entre les revenus d'activité salariée et les revenus d'activité indépendante ? La constitutionnalité de cette différence de traitement apparaît plus contestable que celle affectant revenus d'activité pris dans leur ensemble et autres revenus du contribuable.

56] Le Conseil constitutionnel valide sans surprise les dispositions législatives réservées à l'une de ces catégories de revenus qui ont pour effet de rapprocher la situation des salariés et des non salariés au regard de l'impôt. La diminution de 5 % à 3 % du taux de la réduction pour frais professionnels opérée sur le montant brut des salaires et revenus assimilés pour le calcul de la seule contribution sociale sur les revenus d'activité et de remplacement a ainsi été déclarée conforme au principe d'égalité devant les charges publiques dans la mesure où elle était destinée à prendre acte de la réduction de l'écart de traitement entre salariés et non salariés concernant les frais professionnels²³.

57] A l'inverse, sans doute dans le souci de ne pas substituer son appréciation à celle du législateur et peut-être aussi en raison du caractère discriminatoire par essence de la politique fiscale, le Conseil constitutionnel adopte souvent une approche assez souple et accommodante au regard des choix du législateur en matière d'égalité de traitement entre catégories de contribuables.

58] La loi de finances pour 1984 prévoyait un abaissement pour les seuls exploitants agricoles du seuil de recettes en deçà duquel l'impôt sur les bénéfices était soumis au régime du forfait. Les plus-values professionnelles excédant ce seuil étant par ailleurs exonérées d'imposition, cette mesure avait pour conséquence de créer, à recettes égales, une inégalité au regard du bénéfice de cet avantage fiscal entre les exploitants agricoles et les autres catégories de travailleurs indépendants, notamment les commerçants. Dans sa décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, **le Conseil constitutionnel a répondu que le**

²³ Décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, loi relative à l'assurance maladie.

principe d'égalité n'interdit pas au législateur de tenir compte de la nature particulière de l'activité des diverses catégories de travailleurs indépendants pour édicter les règles fiscales qui leur sont applicables et que les règles relatives au forfait pouvaient ainsi différer selon les catégories professionnelles sans porter atteinte à ce principe. Le Conseil constitutionnel a estimé que cette différence de traitement n'était pas contraire au principe d'égalité dans la mesure où le dispositif attaqué « *se bornait à aménager le régime fiscal applicable à une catégorie de contribuables se trouvant tous dans la même situation* ». La frontière, difficile à tracer, semblerait donc se situer entre l'adaptation marginale des règles de l'impôt, créant une différence de traitement admissible entre contribuables placés dans une situation identique, et l'application de règles substantiellement différentes à ces mêmes contribuables. Des modalités de recouvrement distinctes de l'impôt selon les catégories de contribuables seraient cependant à l'évidence une atteinte à l'égalité devant la loi fiscale plus radicale que la détermination des seuils d'application du régime d'imposition forfaitaire, qu'il est plus difficile d'assimiler à un simple aménagement mineur de l'impôt.

59] Dans sa décision du 28 décembre 1990 relative à la loi de finances pour 1991²⁴, le Conseil constitutionnel n'a écarté le grief tiré de l'inégalité entre salariés et non salariés dans la détermination des éléments d'assiette servant de base à la CSG qu'en raison de l'ajout d'un mécanisme correcteur. Pour les non salariés, la CSG est calculée sur les revenus professionnels nets de frais alors qu'elle est assise sur le montant brut des salaires. Les juges constitutionnels ont estimé que le choix effectué par le législateur pour la détermination de l'assiette des différentes catégories de revenus ne créait pas de disparité manifeste dès lors qu'est opérée sur le montant brut des salaires une déduction forfaitaire limitée à 5 % permettant de prendre en compte leurs frais professionnels, comme pour les non salariés. Le système de détermination des frais professionnels déductibles peut être différent selon l'origine des revenus (forfaitaire pour les salaires et au réel pour les revenus d'activités indépendantes) mais l'égalité devant l'impôt commandait que tous les revenus professionnels, quelle que soit la nature de l'activité exercée, bénéficient d'une déductibilité pour frais professionnels.

60] Comment le Conseil constitutionnel accueillerait-il une retenue à la source réservée aux revenus d'activité salariée ? Deux réponses sont envisageables.

61] Il pourrait considérer, à l'instar de ce qu'il a jugé s'agissant de la déductibilité des frais professionnels, que la retenue à la source n'est qu'une modalité technique de prélèvement de l'impôt qui ne méconnaît pas le principe d'égalité devant les charges publiques dès lors que les règles d'assiette et de calcul de l'impôt sont dans l'ensemble identiques. Il pourrait relever que la formation des revenus d'activité salariée et non salariée est à l'évidence différente, les premiers étant contractuels et réguliers, à la différence des seconds, par nature irréguliers dans leur montant et leur rythme de perception. L'absence de tiers payeur des revenus d'activité indépendante, indispensable à la retenue à la source, les place aussi dans une situation matériellement différente. Cette hétérogénéité au sein de la catégorie des revenus d'activité pourrait amener le Conseil constitutionnel à y voir, au regard du mode de recouvrement de l'impôt, deux catégories de revenus en réalité différentes. Un traitement différent serait alors possible, sous réserve qu'au final le système de recouvrement ne fasse pas apparaître une rupture caractérisée de l'égalité devant la contribution publique. Va dans le sens de cette lecture accommodante la décision n° 2010-16 QPC du 23 juillet 2010 par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé conforme au principe d'égalité devant les charges publiques la majoration systématique de 25 % des revenus déclarés par les professionnels libéraux n'ayant pas adhéré à un centre ou à une association de gestion agréés, destinée à compenser la plus grande facilité pour les

²⁴ Considérants 31 à 35.

professions indépendantes de ne pas déclarer la totalité de leur chiffre d'affaires, les salariés ne pouvant quant à eux minorer leurs revenus.

62] Mais il pourrait également juger que le fait d'acquitter l'impôt par voie de rôle, à partir d'une déclaration établie *a posteriori*, constitue un traitement différent au regard de l'impôt qui introduit une rupture d'égalité devant la loi fiscale, les deux modalités de recouvrement de l'impôt n'étant pas neutres, par exemple en termes de trésorerie. Toute la question est de savoir s'il estimerait alors que les salariés et les travailleurs indépendants sont ou non placés dans une situation différente au regard de l'objet de la loi justifiant ce traitement différent. La réponse n'est pas totalement évidente. Les revenus des salariés et des non salariés appartiennent bien à la même catégorie des revenus d'activité professionnelle. De ce point de vue, salariés et non salariés forment une catégorie homogène de contribuables au regard d'un impôt prélevé sur les revenus. Si l'on retenait cette analyse, il faudrait, pour que la différence de mode de recouvrement de l'impôt reste constitutionnelle en dépit de cette différence de traitement, que le Conseil constitutionnel reconnaisse l'existence d'un motif d'intérêt général justifiant la dérogation au principe d'égalité devant la loi fiscale entre contribuables placés dans une situation identique. **Le projet de réforme devrait donc clairement présenter l'intérêt général attaché au passage à la retenue à la source susceptible de légitimer une différence de mode de recouvrement dérogeant à l'égalité entre contribuables** et justifiant que seuls les contribuables indépendants soient toujours imposés à raison de leurs revenus d'activité par voie de rôle.

2.2. Sous réserve de prévoir des garanties appropriées, la communication de données personnelles par le contribuable à son employeur en vue du recouvrement de l'impôt ne porterait pas atteinte au droit au respect de sa vie privée

63] Le recouvrement de l'impôt sur le revenu à la source nécessiterait la transmission au tiers payeur d'informations permettant à ce dernier de liquider l'impôt avant de le prélever. Au-delà des contraintes proprement juridiques, les précédents rapports ont souligné à quel point l'assurance donnée au contribuable quant à la protection de la confidentialité de ces informations serait un élément essentiel de l'acceptabilité de la réforme. Le rapport de MM. Viricelle, Bébéar et Auvigne de 2007 estimait que le respect de la vie privée, point majeur d'adhésion de nos concitoyens à la réforme, devrait être le premier objectif dans la mise en œuvre de la retenue à la source. A cet égard, prévoir des garanties adéquates pour assurer la protection des données personnelles servant au recouvrement de l'impôt est tout autant un impératif d'ordre juridique permettant d'assurer la validation de la réforme par le juge constitutionnel qu'un gage d'acceptabilité de la réforme.

64] On peut encore constater à titre liminaire que la problématique de la confidentialité des données que soulève la retenue à la source sur l'imposition des revenus est largement inédite dans le système fiscal français. Les prélèvements déjà retenus à la source par les employeurs sont étrangers à cette question dans la mesure où leur recouvrement ne suppose pas la transmission de données personnelles par le salarié²⁵. Le recouvrement de la CSG et de la CRDS ne requiert schématiquement que l'application d'un taux proportionnel à une assiette constituée du salaire versé par l'employeur : ces impositions ne nécessitent pas, contrairement à l'impôt sur le revenu ou à la taxe d'habitation, la prise en compte de données personnelles autres que celles déjà connues de l'employeur dans le cadre de la relation de travail employeur-employé.

²⁵ Ou peu : pour les retenues sur les sommes versées aux non-résidents, le tiers payeur doit connaître le domicile fiscal du contribuable.

65] Les conditions et garanties à respecter pour que des informations fiscales puissent être communiquées à des tiers chargés du recouvrement tout en préservant la confidentialité de ces données dépendent là encore en partie du système de prélèvement à la source qui serait choisi.

66] En premier lieu, la problématique ne serait pas tout à fait la même si les banques et les établissements financiers étaient désignés par la loi pour assurer le recouvrement de l'impôt sur les revenus. Cette solution étant assez fermement écartée dans les différents rapports sur la retenue à la source, le présent rapport part de l'hypothèse que les tiers payeurs des revenus d'activité seraient les employeurs des contribuables. De plus, les tiers payeurs des revenus de remplacement (allocations chômage ou pensions de retraite) ne soulèvent a priori pas de difficultés particulières en matière de protection des données : comme les employeurs, ils recouvrent d'ailleurs déjà la CSG ou la CRDS sur certains de ces revenus. Les mesures de précaution préconisées pourraient leur être appliquées²⁶. En second lieu, l'acuité des difficultés juridiques dépend du champ des données concernées par la transmission à l'employeur. Deux cas de figure sont couramment envisagés :

- ◆ la communication par le contribuable à son employeur de l'ensemble des informations nécessaires à l'application par l'employeur d'un barème qui lui serait indiqué par l'administration fiscale : l'impôt sur le revenu, à système constant, étant une imposition globale sur les revenus ayant pour unité d'imposition le foyer et prenant en compte la situation familiale de l'intéressé, cette variante supposerait *a priori* l'information de l'employeur sur les revenus de son conjoint ou partenaire, sur les revenus non professionnels du foyer (revenus patrimoniaux), sur sa situation familiale (pour le calcul du nombre de parts) ;
- ◆ la transmission par le contribuable (ou pourquoi pas directement par l'administration, avec information du contribuable) d'un taux moyen d'imposition du salarié : ce taux agrégé, résultant de la prise en compte de multiples variables (composition familiale, revenus du foyer autres que ceux versés par l'employeur, bénéfice de dépenses fiscales), révèle dans la majorité des cas peu d'informations personnelles précises sur le contribuable, dès lors qu'à un même revenu peuvent correspondre en pratique des taux moyens d'imposition très divers²⁷.

67] Nul besoin d'entrer dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour affirmer, comme l'ont souligné les précédents rapports, que la simple transmission à l'employeur d'un taux synthétique d'imposition serait à l'évidence un dispositif plus protecteur de la vie privée des contribuables, même si l'analyse juridique qui va suivre ne semble interdire, sans doute avec des degrés de garanties différents, la mise en œuvre d'aucune de ces deux solutions.

68] **La retenue à la source sur les revenus des personnes physiques devrait tout d'abord être conforme au droit constitutionnel au respect de la vie privée**, que le Conseil constitutionnel fait dériver de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789²⁸.

69] Ce principe bénéficie également d'une double **protection conventionnelle**, qui pourrait s'appliquer à la protection des données personnelles communiquées dans un but fiscal à l'employeur, par le biais de la convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981

²⁶ De manière générale, les conclusions du présent rapport sont *a priori* transposables à cette catégorie de tiers payeur et aux revenus de remplacement.

²⁷ La question de la transmission d'un taux moyen d'imposition agrégé ou de l'ensemble des données nécessaires au calcul de l'impôt sera abordée de manière détaillée dans un autre rapport particulier.

²⁸ Pour l'affirmation générale de ce principe, voir par exemple les décisions n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 ou encore n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007.

pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

70] Pour compléter le paysage des normes applicables en droit interne, la confidentialité des données à caractère personnel est protégée, au niveau législatif, par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique aux fichiers et aux libertés, qui, dans sa rédaction issue de la loi du 6 août 2004, transpose et intègre les dispositions de la directive communautaire 95/46 CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Le droit à la vie privée est également reconnu par l'article 9 du Code civil et sa méconnaissance sanctionnée par l'article 226-1 du code pénal. Plus spécifiquement, en ce qui concerne les salariés, il est protégé par l'article L. 120-2 du code du travail. La jurisprudence de la Cour de cassation est attentive au respect de la vie privée dans le cadre des relations de travail employeur-salarié. Une analyse de la jurisprudence judiciaire en ce domaine, bien qu'elle n'ait pas trait spécifiquement à la matière fiscale, pourrait donner des indications supplémentaires sur les garanties dont devrait être entourée la divulgation à l'employeur de données personnelles.

71] Dès 1983, les sénateurs auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 1984 avaient invoqué le droit au secret de la vie privée en matière fiscale²⁹. Ils faisaient valoir que la disposition permettant à des tiers, les créanciers d'aliments, de consulter des informations détenues par l'administration fiscale relatives aux débiteurs de ces obligations alimentaires, portait atteinte au secret fiscal qui doit être préservé entre l'administration fiscale et le contribuable. Le Conseil constitutionnel avait alors écarté de manière très lapidaire ce grief fait à la loi.

72] Depuis la consécration du droit au respect de la vie privée en tant que principe constitutionnel en 1995, le Conseil constitutionnel n'a pas eu l'occasion semble-t-il de se prononcer directement sur la conformité à ce principe de la transmission à l'employeur de données personnelles en matière fiscale. Quelques-unes de ses décisions permettent toutefois de dessiner les contours des garanties susceptibles d'assurer la conformité à la Constitution de dispositions législatives concernant la communication et le traitement de ces données.

73] La première des conditions qui conduisent le Conseil constitutionnel à valider l'usage de données personnelles réside dans **l'objet clairement circonscrit de cette autorisation d'utilisation**. C'est l'une des garanties qui ressort de sa décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, intéressante en ce qu'elle a trait à l'utilisation par l'administration fiscale de données à caractère personnel. Les sénateurs auteurs de la saisine contestaient au regard de la protection de la vie privée l'article de la loi de finances autorisant les services du ministère des finances à collecter, conserver et échanger entre eux ainsi qu'à communiquer aux organismes sociaux les numéros d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques, en vue d'éviter les erreurs d'identité et de vérifier les adresses des personnes. Le Conseil constitutionnel a validé la disposition notamment au motif que la direction générale des impôts, la direction générale de la comptabilité publique et la direction générale des douanes et des droits indirects ne pouvaient recueillir et exploiter ces données « *que pour mettre en oeuvre des traitements de données relatifs à l'assiette, au contrôle et au recouvrement des impôts, droits, taxes et redevances ou amendes* ». L'utilisation de ce numéro d'identification ne pouvait se faire que dans le cadre des missions respectives de ces directions et ne pouvait donner lieu à la constitution de fichiers sans rapport direct avec les opérations incombant aux administrations fiscales et sociales.

²⁹ Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983.

Cette **exigence d'une finalité strictement définie** dans la transmission de données à caractère personnel traverse la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui l'a appliquée dans d'autres domaines : il a ainsi admis la conformité à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et de citoyen de la disposition législative autorisant les professionnels de l'action sociale à partager entre eux des données confidentielles et à les transmettre à des tiers, chefs des exécutifs des collectivités territoriales en charge de la protection sociale (maire, président du conseil général) dans la mesure où la divulgation de ces informations à caractère secret étaient strictement nécessaire à l'accomplissement de la mission d'action sociale³⁰.

74] Au-delà de l'objet de la loi, **il conviendrait que la transmission des données à l'employeur dans le cadre de la retenue à la source s'inscrive dans une chaîne du secret professionnel.** Les juges constitutionnels ont relevé dans leur décision précitée du 29 décembre 1998 relative à la loi de finances pour 1999 que « *toutes les informations recueillies à l'occasion de ces opérations sont soumises à l'obligation de secret professionnel prescrite par l'article L. 103 du livre des procédures fiscales* », c'est-à-dire couvertes par le secret professionnel spécifique qui s'applique aux personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits taxes et redevances prévus par le code général des impôts. La jurisprudence constitutionnelle relative au secret en matière médicale fournit en outre un exemple de validation de transmission d'informations personnelles sensibles assortie d'une importante réserve permettant de se prémunir de l'ingérence des tiers, notamment de l'employeur, par lesquels transite ces informations. Les députés requérants qui avaient saisi le Conseil constitutionnel de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 voyaient une atteinte inconstitutionnelle à la vie privée et au secret médical dans l'obligation désormais faite par la loi aux médecins prescripteurs d'indiquer sur les feuilles de soins, à l'intention des médecins-conseils et de la sécurité sociale, les justifications médicales des prescriptions de transport sanitaire et des arrêts de travail. Le Conseil constitutionnel a noté que cette mesure, destinée à remédier à l'augmentation excessive des dépenses correspondantes et à leur caractère parfois injustifié, était légitime car elle servait l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale. Le droit au respect de la vie privée devait néanmoins être concilié avec cette exigence et imposait que « *soit observée une particulière vigilance dans la transmission des informations nominatives à caractère médical entre médecins prescripteurs et organismes de sécurité sociale* ». Certes, les destinataires finaux des données médicales sont astreints au secret médical. Mais les arrêts de travail et les prescriptions de transport sanitaires sont amenées à transiter, entre le médecin prescripteur et les médecins-conseils, par des tiers personnes privées : les agents de la sécurité sociale et les transporteurs sanitaires mais surtout les employeurs. Aussi, pour admettre la constitutionnalité de ces dispositions, le Conseil constitutionnel a-t-il ajouté à ces garanties légales l'obligation pour les autorités chargées de leur application de prévoir « *des modalités d'acheminement des documents aux médecins-conseils de nature à assurer la stricte confidentialité de la transmission des informations qu'ils contiennent* »³¹. Ainsi, à l'instar des données médicales, « *composantes les plus sensibles de la vie privée* » selon les termes de la saisine, des données fiscales à caractère privé pourraient transiter par l'employeur si la chaîne de confidentialité leur était étendue. L'administration chargée de contrôler le recouvrement, est, comme les organismes de protection sociale dans l'exemple précédent, astreinte au secret professionnel. **Pour respecter la jurisprudence du Conseil constitutionnel exprimée dans sa réserve, il convient d'assujettir également par la loi le tiers payeur au secret professionnel.**

³⁰ Décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007, cons. 6.

³¹ Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999.

75] Par ailleurs, au nombre des garanties de nature à éviter la censure de l'utilisation par l'employeur de données à caractère personnel, figure **l'application des dispositions protectrices de la liberté individuelle et de la vie privée établies par la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés**. Dans sa décision relative à la loi de finances pour 1999, le Conseil constitutionnel a relevé que le législateur n'avait pas entendu déroger aux dispositions de la loi de 1978. S'agissant des informations issues des déclarations individuelles de participation à une grève données à l'employeur, le Conseil a également rappelé que, dans le silence de la loi déferée, les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 s'appliquaient de plein droit aux traitements de données à caractère personnel qui pourraient éventuellement être mis en œuvre³². La même réserve a été évoquée à propos de l'accessibilité pour les tiers aux informations relatives au pacte civil de solidarité³³ ou encore dans la décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 relative à la carte électronique individuelle inter-régimes (carte vitale). Les entreprises sont du reste déjà largement concernées par l'application de la loi informatique et libertés : toutes les applications informatiques ou les fichiers manuels comportant des données à caractère personnel étant visées par cette loi, la gestion de la paie du personnel est d'ores et déjà soumise au respect des obligations qu'elle impose en matière de collecte et d'utilisation de ces données, de déclaration préalable (sauf dispense) à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), de droit d'opposition, d'accès et de rectification pour le salarié et de sanctions pénales. Il est recommandé de ne déroger à la loi de 1978 que si cela apparaît strictement nécessaire pour la mise en œuvre de la retenue à la source (peut-être notamment, pour des raisons pratiques, sur les modalités de déclaration préalable à la CNIL de toute mise en place de traitement de données à caractère personnel, obligation à laquelle le législateur peut déroger).

76] La loi devrait en outre réserver à **un décret en Conseil d'État, pris après avis public et motivé de la CNIL**, le soin de fixer dans le détail les garanties accordées aux contribuables faisant l'objet d'un traitement de données à caractère personnel par leur employeur. Le Conseil constitutionnel assortit en effet régulièrement ses déclarations de conformité à la Constitution de cette réserve. Il a jugé qu'il appartiendrait à un décret en Conseil d'État, pris après avis public et motivé de la CNIL et du conseil national de l'ordre des médecins, de fixer la nature des informations portées sur la carte vitale et les conditions dans lesquelles les professionnels de santé seraient habilités à les consulter et à les modifier³⁴. La même précaution apparaît dans les décisions du Conseil constitutionnel concernant l'utilisation de données nominatives recueillies dans le cadre d'activités de police judiciaire à des fins administratives³⁵ ou s'agissant de l'utilisation des informations relatives aux étrangers détenues par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides³⁶. Cette procédure garantirait une plus grande protection du caractère confidentiel des données transmises à l'employeur pour effectuer la retenue à la source.

77] Enfin, le Conseil constitutionnel veille à **l'existence de sanctions** en cas de manquement au respect de la vie privée par les détenteurs de données personnelles. Ainsi, il a relevé que le législateur avait précisé que la communication des informations confidentielles recueillies par les professionnels de l'action sociale à des tiers était passible des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal³⁷. La loi instituant la retenue à la source sur les revenus des particuliers devrait donc veiller à prévoir des sanctions pénales en cas

³² Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, cons. 31.

³³ Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999, cons. 74 et 75.

³⁴ Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999.

³⁵ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003.

³⁶ Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003.

³⁷ Décision du 3 mars 2007 précitée.

de méconnaissance par l'employeur de ses obligations en matière de confidentialité des données. Sous réserve d'une analyse plus approfondie, la loi pourrait rester silencieuse sur ce point, réservant ainsi l'application des sanctions de droit commun prévues par le code pénal en cas d'atteinte aux droits de la personne résultant des fichiers ou des traitements informatiques³⁸.

78] Sous ces conditions, **l'on peut penser que le Conseil constitutionnel jugerait l'utilisation de données personnelles dans le cadre de la retenue à la source conforme au principe du respect de la vie privée**, eu égard d'une part à l'objet de la transmission de ces informations à l'employeur (mettre ce dernier à même de pratiquer la retenue à la source comme le lui imposerait la loi, et, plus largement, permettre le recouvrement de l'impôt dans les meilleures conditions pour le contribuable et de la manière la plus efficiente pour l'administration) et d'autre part aux garanties dont serait assortie sa mise en œuvre.

Encadré : conformité à la Constitution de la transmission par le salarié à son employeur de données à caractère personnel - l'exemple espagnol

En Espagne, la retenue à la source sur les traitements et salaires pour le paiement de l'impôt sur le revenu est régie par :

- ◆ la loi 40/1998 du 9 décembre 1998 sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui, entre autres, habilite le pouvoir réglementaire à déterminer la procédure de rétention à la source, sous condition de respecter les « circonstances personnelles et familiales des contribuables » (art. 83.1) ;
- ◆ le décret royal 214/1999 du 5 février 1999 portant règlement de l'impôt sur le revenu, ayant abrogé le décret royal 2717/1998 du 18 décembre 1998 ;
- ◆ la résolution du département de gestion fiscale de l'agence étatique d'administration fiscale du 28 décembre 1998.

La régularité du décret royal 2716/1998, du décret royal 214/1999 et de la résolution du 28 décembre 1998, ont fait l'objet de deux décisions rendues en 2003 par la Cour constitutionnelle espagnole (*Tribunal Constitucional*)³⁹. Par ces deux décisions, la Cour constitutionnelle a déclaré irrecevables – du fait de l'absence d'atteinte à la Constitution - les recours d'*amparo* que l'Union générale des travailleurs d'Espagne avait formulés à l'encontre des arrêts du 18 mars 2000 par lesquels la Cour suprême (*Tribunal Supremo*) avait rejeté les recours en annulation contre ces textes réglementaires. Bien qu'il s'agisse de deux ordonnances d'irrecevabilité, la Cour constitutionnelle a donné à travers ces deux décisions une interprétation conforme du dispositif au regard du droit à l'intimité personnelle et familiale et des conditions de traitement automatique des données à caractère personnel, garantis par les articles 18.1 et 18.4 de la Constitution espagnole, et au regard de la loi organique 5/1992 du 29 octobre 1992 sur la régulation du traitement automatique des données à caractère personnel.

Les règlements attaqués subordonnaient le bénéfice de la déductibilité des pensions alimentaires à la transmission à l'employeur d'une « preuve littérale » (*testimonio literal*). Ainsi, selon le syndicat auteur des recours, l'obligation faite au salarié de transmettre l'intégralité de la décision de justice relative au divorce et à l'entretien des enfants, pour pouvoir bénéficier d'une réduction de l'assiette de l'impôt en vue du calcul de la retenue à la source, était contraire à la Constitution. Le requérant reprochait en outre au pouvoir réglementaire de ne pas avoir fait peser sur l'employeur des obligations spécifiques en matière de traitement automatique des données, afin notamment d'éviter leur transmission à l'administration fiscale.

³⁸ En vertu de l'article 222-13 du code pénal, la révélation d'informations à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état, soit par profession, soit à raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

³⁹ Section troisième, Auto 197/2003 du 16 juin 2003 et Section troisième, Auto 212/2003 du 30 juin 2003.

Tout d'abord, sur le premier point, par le biais d'une réserve d'interprétation, la Cour constitutionnelle a considéré que l'exigence d'une « preuve littérale » ne saurait signifier l'obligation de fournir « l'intégralité » de la décision de justice, mais uniquement les extraits relatifs aux données qui étaient pertinentes sur le plan fiscal. La Cour a relevé que la résolution du 28 décembre 1998 avait justement introduit une telle possibilité de « transmission partielle », ce qui a été réaffirmé quelques mois plus tard par le décret royal 214/1999 du 5 février 1999, venant abroger le décret royal 2717/1998 du 18 décembre 1998.

Ensuite, s'agissant du second grief, la Cour a considéré que la résolution du 28 décembre 1998 avait déjà imposé à l'employeur un devoir de protection des données, en renvoyant notamment à la loi organique 5/1992 du 29 octobre 1992 sur la régulation du traitement automatique des données à caractère personnel. Par ailleurs, dans un *obiter dictum*, la Cour a précisé que même en absence d'un tel renvoi au texte de référence, il n'y aurait pas eu d'irrégularité, dès lors qu'il n'est pas nécessaire que le pouvoir réglementaire rappelle pour chaque domaine concerné les garanties légales qui pèsent sur tout responsable de traitement de données.

La Cour constitutionnelle espagnole a donc validé le dispositif de retenue à la source appliqué dans cet État au regard de la protection des données à caractère personnel, sous réserve que les données transmises à l'employeur sont strictement limitées à celles qui sont nécessaires à l'établissement de l'impôt et que les garanties légales attachées aux traitements de données à caractère personnel s'appliquaient en la matière.

2.3. Si aucun obstacle constitutionnel n'interdit d'attribuer le recouvrement et le contrôle de l'impôt sur le revenu prélevé à la source aux URSSAF, cette solution apparaît plus complexe d'un point de vue juridique

79] Le choix entre les deux circuits de recouvrement auxquels les entreprises ont déjà l'habitude de reverser les prélèvements qu'elles ont collectés, l'administration fiscale (direction générale des finances publiques –DGFIP-), actuellement compétente pour le recouvrement de l'impôt sur le revenu, et les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), qui recouvrent les cotisations sociales et la CSG sur les salaires, est généralement envisagé sous l'angle de l'efficacité (rapport coût-efficacité du recouvrement) et de la simplicité des relations entre le contribuable, le tiers payeur et l'organisme de recouvrement.

80] Il est essentiel, pour éclairer la décision des pouvoirs publics sur ce point, de tenir compte également de l'incidence de ce choix en termes juridiques. Si la jurisprudence constitutionnelle autorise à retenir l'un ou l'autre des deux circuits de recouvrement envisagés, **ces deux solutions ne permettent pas d'assurer de manière équivalente la cohérence et l'efficacité du circuit de contrôle de l'impôt**, aux stades administratif puis juridictionnel.

2.3.1. Les dispositions constitutionnelles n'interdisent pas de confier aux URSSAF le recouvrement et le contrôle de l'impôt prélevé à la source

81] **Aucun impératif constitutionnel n'impose que le législateur confie le recouvrement de l'impôt sur les revenus prélevé à la source à l'administration fiscale plutôt qu'aux URSSAF.**

82] Organismes de droit privé chargés d'une mission de service public, les URSSAF accomplissent, pour les cotisations sociales et certaines taxes ou impositions prélevées par

les employeurs, une mission de recouvrement proche de celle de l'administration fiscale. Elles contrôlent la retenue pratiquée par les employeurs⁴⁰ (vérification de l'application correcte des exonérations, contrôle comptable d'assiette), et participent à la lutte contre la fraude (lutte contre le travail dissimulé). **Les URSSAF disposent de prérogatives de puissance publique qui se rapprochent de celles de l'administration fiscale.** En cas d'incident de paiement, elles peuvent recourir à différents moyens de recouvrement forcé⁴¹, le plus utilisé étant la contrainte⁴², acte de commandement ayant force exécutoire et pouvant, le délai d'opposition passé, faire l'objet d'une exécution forcée. La contrainte décernée par le directeur d'un organisme de sécurité sociale pour le recouvrement des cotisations et majorations de retard comporte, à défaut d'opposition du débiteur devant le tribunal des affaires de sécurité sociale, tous les effets d'un jugement et confère notamment le bénéfice de l'hypothèque judiciaire. Pour obtenir le recouvrement de leurs créances, les URSSAF peuvent utiliser les voies d'exécution de droit commun régies par la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 et le code de procédure civile. En raison du caractère d'ordre public des cotisations de sécurité sociale, le législateur a en outre octroyé aux créances des Urssaf deux sûretés supplémentaires⁴³ : un privilège général sur les biens meubles et un privilège général sur les biens immeubles, transformé en hypothèque légale.

83] Le Conseil constitutionnel a d'ores et déjà validé le recouvrement par les URSSAF des cotisations de CSG sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement, impositions portant sur les revenus des personnes physiques, prévu par l'article L. 213-1 du code de la sécurité sociale tel qu'issu de la loi de finances pour 1991. Dans sa décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, il a jugé que, contrairement à ce que soutenaient les auteurs de la saisine, le recouvrement d'un impôt par des personnes morales de droit privé ne méconnaît aucune disposition constitutionnelle. Ainsi, selon les juges constitutionnels, **aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République n'impose l'exclusivité de l'État dans le recouvrement des impôts.** L'administration fiscale n'a pas de monopole en la matière. Le juge constitutionnel exige uniquement que le recouvrement d'une imposition contribuant aux charges de la Nation soit effectué par des services ou organismes placés sous l'autorité de l'État ou sous son contrôle, condition que remplissent les URSSAF, chargées d'une mission de service public et placées sous la double tutelle du ministère chargé de la sécurité sociale et subsidiairement du ministère chargé du budget. Le droit n'interdit donc pas de désigner les URSSAF pour assurer le recouvrement des cotisations d'impôt sur le revenu retenues à la source.

2.3.2. L'attribution de cette mission à l'administration fiscale assurerait néanmoins une plus grande cohérence du circuit de recouvrement et de contrôle de la retenue à la source

84] Quelle que soit l'efficacité opérationnelle des URSSAF, leur confier le recouvrement de l'impôt sur le revenu prélevé à la source apparaît plus complexe. Le « modèle intégré » qui a fait la preuve de son efficacité et de sa cohérence pour le recouvrement de la CSG sur les

⁴⁰ L'article L. 136-5 du code de la sécurité sociale habilite les Urssaf à faire tout contrôle, tant auprès des employeurs, publics ou privés, que des organismes qui versent des revenus annexes ou de remplacement (Circ. min. séc. sociale DSS 91-3 du 16 janvier 1991 n° VII, au JO p. 886).

⁴¹ En dehors de la contrainte, le recouvrement peut également être poursuivi par les voies suivantes :

- l'action civile devant le tribunal des affaires de sécurité sociale ;
- l'action civile devant les juridictions répressives ;
- la procédure sommaire ;
- les procédures propres à certains effets restés impayés.

⁴² Articles L. 244-9 et R. 133-3 à R. 133-7 du code de la sécurité sociale.

⁴³ Article L. 243-4 du code de la sécurité sociale.

salaires, reposant sur un impôt libératoire à base sociale, des procédures de recouvrement, notamment forcé, régies par le code de la sécurité sociale, placées sous le contrôle du juge judiciaire, n'est en effet pas reproductible pour l'impôt sur le revenu.

85] **Le choix des URSSAF pour le recouvrement de l'impôt sur le revenu serait source d'une plus grande complexité dans les relations entre l'administration et le redevable de l'impôt, dans la mesure où leur intervention ne pourrait vraisemblablement se substituer totalement à celle de la DGFIP.** L'impôt sur le revenu français est un impôt progressif, personnalisé à l'échelle du foyer, sur lequel le contribuable peut imputer de nombreuses dépenses fiscales. Même si le législateur dispose sur le plan juridique de marges de manœuvres pour le simplifier, il ne pourra en faire un impôt purement proportionnel, dépersonnalisé et individuel comme la CSG, pour des motifs constitutionnels qui seront développés dans la troisième partie de ce rapport. Par conséquent, la retenue à la source sur les revenus des ménages ne peut être libératoire. Il ne sera sans doute possible de faire l'économie ni d'une déclaration d'ensemble des revenus au cours de l'année suivant celle de la perception des revenus, ni d'une régularisation du solde de l'impôt sur le revenu après exploitation de ces déclarations. L'administration fiscale étant à l'heure actuelle la seule à disposer de l'ensemble des informations nécessaires au contrôle des déclarations, c'est elle qui serait vraisemblablement chargée du contrôle de ces déclarations et des régularisations éventuelles. Le recouvrement de la retenue à la source par les URSSAF ne permettrait donc pas d'éviter toute intervention de l'administration fiscale : l'exemple de la CSG et des cotisations sociales n'est à cet égard pas transposable en matière d'impôt sur le revenu. Le choix des URSSAF comme organismes de recouvrement aboutirait ainsi à introduire un quatrième acteur dans la phase d'établissement et de paiement de l'impôt. **La rupture du face à face entre le contribuable et l'administration fiscale, inhérente au passage à la retenue à la source sur les revenus en raison de l'interposition du tiers payeur, serait encore accrue par l'intervention successive de deux services de recouvrement et de contrôle distincts.**

86] **La différence d'assiette entre l'impôt sur le revenu et la CSG sur les salaires rend moins pertinent le choix des URSSAF** pour assurer le recouvrement de l'impôt sur le revenu à la source. La base imposable à la CSG sur les salaires n'est pas sans parenté avec celle sur laquelle sont perçues les cotisations sociales. Il y avait ainsi une logique certaine à confier le recouvrement de deux impositions portant sur une assiette très proche à un organisme unique. La base imposable à l'impôt sur le revenu n'est toutefois pas identique à la base de la CSG sur les revenus d'activité. Même si les URSSAF peuvent parfaitement se doter des moyens techniques pour recouvrer un impôt à base fiscale, la synergie existant pour la CSG sur les salaires entre les URSSAF, la base sociale des prélèvements qu'elles recouvrent jusqu'à présent et les tribunaux des affaires de sécurité sociale qui contrôlent ces prélèvements sociaux n'est pas transposable à l'impôt sur le revenu.

87] Quel que soit l'organisme de recouvrement retenu, il faudra veiller à mettre en place des procédures de contrôle adaptées au prélèvement à la source. Si les URSSAF sont chargées du recouvrement « primitif » par retenue à la source et la DGFIP du recouvrement rectificatif en N+1, **les compétences en termes de contrôle devront de surcroît être réparties entre les URSSAF et la DGFIP**, en définissant quel service doit intervenir et auprès de qui (contribuable ou tiers payeur) en cas de difficulté de fixation du taux d'imposition en infra-annuelle, de défaillance ou d'anomalie de paiement en cours d'année d'imposition et enfin en cas de problème lié à la régularisation du solde l'année suivante. Sous réserve d'un examen plus attentif, il semble en tout cas que le contentieux d'assiette entre le redevable de l'impôt et la puissance publique ne pourrait se lier avant l'examen de la déclaration annuelle de revenus et éventuellement l'émission du rôle permettant la régularisation du solde l'année suivant la retenue à la source. Le litige se nouerait alors, comme dans le système actuel, entre l'administration fiscale et le contribuable, et non avec

l'URSSAF, même si celle-ci a procédé au recouvrement d'une partie au moins de la créance fiscale.

88] **Le dernier facteur de complexité est la conséquence de la compétence du juge administratif sur les litiges relatifs à l'impôt sur le revenu, même en cas de retenue à la source par les URSSAF** (cf infra). Ce dernier serait conduit à partager avec le juge judiciaire le jugement des procédures de contrôle des URSSAF, régies par des règles procédurales sociales interprétées jusqu'à présent par les seules juridictions judiciaires. Le choix des URSSAF comme organisme de recouvrement présenterait ainsi un risque d'éclatement de l'unité jurisprudentielle actuelle, le juge judiciaire restant le juge de l'action des URSSAF en matière de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et de CSG sur les revenus d'activité.

89] En conclusion, le législateur n'est pas limité dans son choix d'un réseau de recouvrement par des contraintes d'ordre constitutionnel. La cohérence du circuit d'imposition, allant du recouvrement, du contrôle fiscal ou de l'examen de la réclamation précontentieuse du contribuable à la phase juridictionnelle, relevant du juge administratif, plaide toutefois plutôt pour un recouvrement de l'impôt sur le revenu retenu à la source par l'administration fiscale.

2.4. Le contentieux de l'impôt sur le revenu des ménages entre dans la compétence du juge administratif, quel que soit son mode de recouvrement

2.4.1. L'imposition des revenus ressort de la compétence de droit commun de la juridiction administrative

90] Dès 1956, le Tribunal des conflits avait relevé dans la décision Société Bourgogne-Bois qu'en vertu de la loi du 25 juillet 1953, le contentieux de l'assiette et du recouvrement des contributions directes devait être porté devant les tribunaux administratifs. Il avait ensuite jugé que lorsqu'une imposition ou taxe ne pouvait être rangée ni dans la catégorie des contributions directes, ni dans celle des contributions indirectes, son contentieux devait être rattaché au contentieux général des actes et opérations de puissance publique et relevait à ce titre de la juridiction administrative⁴⁴.

91] Le Conseil constitutionnel a posé une trentaine d'années plus tard les lignes de démarcation entre les deux ordres de juridiction dans sa décision du 23 janvier 1987 relative à la loi transférant à la juridiction judiciaire le contrôle des décisions du Conseil de la concurrence. Elles reprennent largement la décision du Tribunal des conflits. Interprétant la loi des 16 et 24 août 1790 ainsi que le décret du 16 Fructidor an III, le Conseil constitutionnel a décidé que, conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République celui selon lequel, « à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises dans l'exercice de prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif »⁴⁵.

⁴⁴ TC, 10 juillet 1956, Société Bourgogne-Bois.

⁴⁵ Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987.

92] Cette décision se traduit par la compétence de principe du juge administratif en matière fiscale, domaine régalién par excellence, sous réserve des exceptions de compétence fiscale du juge judiciaire prévues par la loi (litiges relatifs aux droits de mutation, impôt de solidarité sur la fortune notamment).

93] Les impôts directs sur le revenu, qui ne font pas partie d'une matière réservée par nature au juge judiciaire, relèvent ainsi naturellement de la compétence du juge administratif : les dispositions législatives de l'article L. 199 du livre des procédures fiscales qui codifient la répartition des compétences en matière fiscale attribuent à l'ordre juridictionnel administratif les litiges relatifs aux impôts directs.

94] En vertu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de celle du Tribunal des conflits, ainsi que des lois en vigueur, l'imposition des revenus ressortit ainsi à la compétence du juge administratif.

95] Le législateur ne peut donc confier au juge judiciaire la connaissance des litiges soulevés par l'imposition des revenus des ménages **que par dérogation à cette règle normale** de répartition des compétences.

2.4.1.1. Une dérogation ne serait pas justifiée au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel

96] Le juge constitutionnel reconnaît au législateur le pouvoir d'établir des exceptions aux règles de répartition des compétences entre ordres de juridiction dérivant du PFRLR qu'il a dégagé : il juge notamment que, « *dans la mise en œuvre de ce principe, lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé* »⁴⁶.

97] Il n'admet cependant de dérogation au principe constitutionnel que si cette entorse est dûment motivée par un souci de bonne administration de la justice. Il a ainsi censuré les dispositions législatives qui transféraient au juge judiciaire les litiges portant sur les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, estimant que la juridiction administrative, dépositaire de la compétence de droit commun s'agissant du contrôle de légalité des actes administratifs, était autant à même que l'autorité judiciaire d'offrir au requérant une voie de recours appropriée⁴⁷.

98] La principale dérogation qu'il a admise en matière fiscale depuis 1987 a consisté à **ne pas regarder comme inconstitutionnelle l'attribution au juge judiciaire de la compétence pour la CSG** sur les revenus d'activité et de remplacement, prélèvement sur les revenus qui, par sa nature d'impôt direct perçu sur les revenus des personnes physiques, aurait plutôt relevé du juge administratif (décision précitée du 28 décembre 1990). Il a décidé que le législateur avait pu à bon droit déroger pour cette contribution aux règles habituelles parce qu'elle succédait à des prélèvements – les cotisations sociales – pour lesquels le juge judiciaire était historiquement compétent et parce qu'elle avait gardé une très forte parenté avec ces derniers. Les dispositions relatives à la CSG et à la CRDS font

⁴⁶ Jurisprudence constante depuis la décision de principe du 23 janvier 1987 précitée ; pour un exemple récent, voir décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010.

⁴⁷ Décision n° 89-261 DC du 28 juillet 1989.

en effet référence à la fois aux textes fiscaux et aux textes sociaux, mais les mécanismes sociaux sont largement prédominants :

- ◆ pour les salaires et revenus de remplacement, l'assiette de la CSG et de la CRDS est plus large mais comprend intégralement celle des cotisations de sécurité sociale. La CSG et la CRDS sur les salaires sont recouvrées comme les cotisations de sécurité sociale ; elles sont précomptées par l'employeur ou l'organisme de versement sur les salaires ou les revenus de remplacement, puis reversées aux URSSAF avec la même périodicité et sous les mêmes garanties et sanctions que les cotisations sociales. Les règles applicables en matière de contrôle et de sanction sont celles qui gouvernent les cotisations de sécurité sociale (garanties, majorations de retard et pénalités de recouvrement, délai de reprise, contrôles pouvant être effectués par les organismes de recouvrement) ;
- ◆ la connexité avec les cotisations de sécurité sociale est également très forte pour les revenus des travailleurs indépendants. L'assiette de la CSG et de la CRDS est définie, à quelques ajustements près, à partir de celle des cotisations de sécurité sociale (cotisations d'assurance maladie-maternité pour l'ensemble des travailleurs indépendants et, pour les non salariés non agricoles, cotisations d'allocations familiales)⁴⁸. La CSG et la CRDS sont recouvrées selon les mêmes modalités et en même temps que la cotisation d'allocations familiales pour les revenus non salariés autres que les bénéficiaires agricoles. S'agissant des agriculteurs indépendants, ces impôts sont recouverts et contrôlés par les organismes payeurs des prestations sociales (caisses de mutualité sociale agricole).

99] Il est cependant intéressant de souligner que le Conseil constitutionnel, après avoir pris acte du choix du législateur de confier au juge judiciaire le contentieux de la CSG assise sur les salaires et revenus de remplacement, a décidé dans sa décision de 1990, que, dans le silence de la loi, pour les deux autres contributions composant la CSG, celles frappant les revenus du patrimoine et les produits de placement, « *demeurent en vigueur les règles de droit commun attribuant compétence à la juridiction administrative* ». Il a ensuite rejeté le grief fait à la loi de porter atteinte au principe d'égalité devant la justice en attribuant les différends relatifs aux contributions sociales à des ordres de juridiction distincts, mais non sans avoir observé que les trois contributions formant la CSG étant perçues au même taux, versées à un même organisme et poursuivant une même finalité, les modes de recouvrement et les procédures contentieuses applicables ne devaient pas aboutir à créer entre les diverses catégories de redevables des disparités qui porteraient atteinte au principe d'égalité devant la loi ou au principe d'égalité devant la justice. En l'espèce, il a estimé que le rapprochement entre les procédures contentieuses devant les deux ordres de juridiction pour la CSG permettait d'octroyer au contribuable des garanties sensiblement identiques quel que soit le juge compétent⁴⁹. Cette répartition des compétences concernant la CSG entre les deux ordres de juridiction a été confirmée par le Tribunal des conflits dans sa décision Magnies du 3 juillet 2000⁵⁰.

100] **La jurisprudence dérogatoire relative à la CSG concerne une imposition très particulière et ne trouverait pas à s'appliquer pour justifier le transfert au juge judiciaire de la compétence sur les litiges en matière d'impôt sur le revenu.** L'impôt sur le revenu prélevé à la source ne se substituerait pas à un prélèvement pour lequel le

⁴⁸ Les revenus professionnels non salariés non agricoles assujettis à la CSG et à la CRDS sont d'ailleurs définis par renvoi aux dispositions du code de la sécurité sociale : il s'agit des revenus soumis à ces cotisations au sens de l'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale.

⁴⁹ Par exception, les jugements des tribunaux des affaires de sécurité sociale sont notamment toujours susceptibles d'appel en matière de CSG et de CRDS alors que pour le reste du contentieux de la sécurité sociale, ces tribunaux jugent en dernier ressort les contentieux de faible montant, de sorte que les requérants contestant la CSG devant les juges judiciaires bénéficient avant cassation d'un double degré de juridiction comme ceux dont la réclamation relève de la compétence des juges administratifs.

⁵⁰ TC, 3 juillet 2000, n° 3192, Magnies c. Direction régionale des impôts du Nord, RJF 03/2001 n°364.

juge civil est traditionnellement compétent, comme c'était le cas de la CSG : l'impôt sur le revenu ne poursuit pas la même finalité que la CSG, destinée à se substituer à des cotisations sociales. Hormis le fait d'être assis pour partie sur la même base imposable que la CSG et d'être désormais recouvrée comme elle à la source, ces deux impositions, à système de prélèvements inchangé, resteraient fondamentalement distinctes. Surtout, sauf à procéder par la loi à un découpage de l'impôt sur le revenu en plusieurs contributions distinctes, l'impôt sur le revenu est, contrairement aux contributions sociales généralisées, un impôt global et unique ayant vocation à taxer toutes les catégories de revenus, jusqu'aux revenus d'origine indéterminée. Pour cette raison, **le Conseil constitutionnel n'accepterait vraisemblablement pas que l'impôt sur le revenu prélevé à la source soit contrôlé par le juge judiciaire et que le même impôt, lorsqu'il est prélevé par voie de rôle, le soit par le juge administratif.**

101] Il n'est pas non plus possible de soutenir que le passage à la retenue à la source engendrerait une situation de confusion des compétences juridictionnelles propre à légitimer, selon les termes de la décision de 1987, une dérogation à ce principe constitutionnel. Le changement de mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu ne rendrait pas inapplicables les règles habituelles de compétence découlant du PFRLR : il ne créerait en soi ni conflits de compétence entre ordres de juridiction ni incertitudes qui conduiraient les contestations contentieuses à se répartir entre les deux ordres de juridiction de manière préjudiciable pour le requérant. Le Conseil constitutionnel jugerait probablement qu'il n'y a dès lors pas lieu de déroger à la règle de la compétence administrative en matière d'impôts directs. **Il n'est sans doute pas possible, pour des raisons constitutionnelles, de créer un bloc de compétence en matière d'impôt sur le revenu au profit du juge judiciaire.**

102] Cette option du « tout judiciaire » aurait en outre pour inconvénient de faire juger par les juges judiciaires un contentieux exclusivement fondé sur l'application de règles de fond fiscales, au risque d'un éclatement de l'unité jurisprudentielle. Elle aurait aussi pour conséquence négative de scinder artificiellement entre les deux ordres de juridiction le bloc des « impôts commerciaux » que constituent à titre principal l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée, impôts très liés entre eux et donnant fréquemment lieu à des réclamations conjointes des contribuables à raison des mêmes opérations. *A contrario*, la compétence du juge administratif, au-delà des impératifs constitutionnels, se justifie pleinement par l'application des règles de droit fiscal et par la connexité de cet impôt avec ceux pour lesquels il est par ailleurs compétent.

103] L'option dérogatoire de la compétence judiciaire, partielle ou totale, doit donc être exclue, aussi bien pour des raisons constitutionnelles que pour des considérations pratiques de bonne administration de la justice, les deux n'étant d'ailleurs heureusement pas sans liens. **Seule la compétence du juge administratif sur la totalité de l'impôt sur le revenu, qu'il soit ou non recouvré à la source, est envisageable.**

2.5. Il sera nécessaire de déterminer les responsabilités respectives du redevable de l'impôt et du tiers payeur et d'assurer à chacun un droit au recours effectif

104] Le triangle entre redevable, tiers payeur et administration fiscale induit par la retenue à la source conduira à s'interroger sur la responsabilité respective du redevable et du tiers payeur dans le paiement de l'impôt.

105] En miroir, il faudra déterminer les voies de recours ouvertes respectivement au contribuable et tiers payeur, aux différents stades du recouvrement de l'impôt. Quel que soit le circuit de recouvrement retenu, la réforme devra assurer la garantie effective des droits des intéressés.

2.5.1. L'action en reprise devrait-elle être dirigée contre le bénéficiaire du revenu ou contre le tiers payeur ?

106] Pour les cotisations salariales de sécurité sociale⁵¹ et, par analogie, pour la CSG sur les salaires, c'est le débiteur de la créance, c'est-à-dire le tiers payeur, qui est le responsable du versement de l'impôt qu'il collecte aux organismes de recouvrement. En cas de défaut de paiement des prélèvements sociaux dans les délais prévus, c'est contre l'employeur à qui incombe le versement de ces prélèvements, et non contre le salarié, que se retourne l'organisme en charge du recouvrement. Les URSSAF exercent les divers moyens de recouvrement forcé et actionnent les sûretés destinées à garantir leurs créances à l'encontre des seuls employeurs. Ils sont par exemple les destinataires de la contrainte. Celle-ci peut être signifiée aux héritiers de l'employeur décédé. L'organisme chargé du recouvrement ne poursuit en revanche pas le salarié, même lorsque l'entreprise débitrice est placée en redressement ou en liquidation judiciaire. Dans ces cas de défaillance du débiteur, les URSSAF font valoir leurs privilèges garantissant le paiement des cotisations, majorations et pénalités de retard, qui prennent rang, après le privilège des créances fiscales, concurremment avec ceux garantissant les créances des salariés ne bénéficiant pas d'un super-privilège⁵². Mais la particularité de la CSG sur les salaires et des cotisations sociales est d'être calculées et prélevées en quelque sorte mécaniquement, par simple application d'un taux proportionnel par l'employeur sur les rémunérations de ses salariés, de sorte que les difficultés liées à cet impôt sont avant tout celles qui naissent du versement par le tiers payeur et non d'un litige sur le montant dû par le salarié.

107] La règle est la même pour les prélèvements à la source sur les revenus de source française perçus par des non-résidents :

⁵¹ En vertu de l'article L. 243-1 du code de la sécurité sociale pour les cotisations salariales.

⁵² Dans l'ordre, sont garanties :

- les créances super-privilégiées (certaines créances salariales, telles les salaires des deux derniers mois, indemnités de préavis, de congés payés, de fin de contrat à durée déterminée ou de fin de mission) mais aussi les créances des bénéficiaires d'un gage ou d'une hypothèque ;
- puis les créances privilégiées, qui sont d'abord les dettes fiscales, puis les dettes liées à un bail ou à un nantissement, puis les autres créances et les créances sociales des URSSAF.

- ◆ s'agissant de la retenue à la source sur les salaires, traitements, pensions et rentes viagères versées à des personnes n'ayant pas leur domicile fiscal en France prévue à l'article 182 A du code général des impôts, l'administration dispose, en vertu de l'article 1671 A du même code, d'une **action en paiement contre le débiteur** des revenus imposés, c'est-à-dire le tiers payeur, à charge pour ce dernier d'exercer un recours contre le bénéficiaire si le prélèvement n'a pas été opéré lors du versement de la somme imposée⁵³. Le Trésor n'est en revanche pas en droit de notifier directement au salarié un redressement correspondant à la retenue à la source non effectuée par son employeur⁵⁴ ;
- ◆ il en va de même, toujours en vertu de l'article 1671 A du code général des impôts, pour la retenue à la source sur certains revenus non salariaux visés par l'article 182 B du code général des impôts : en cas de contrôle fiscal, **c'est le débiteur qui est mis en cause** et à qui la retenue non acquittée est réclamée⁵⁵ ;
- ◆ en application respectivement des articles 1672 et 1678 quater du code général des impôts, l'établissement payeur est également le responsable du prélèvement des retenues sur les revenus mobiliers et sur les produits de placement à revenu fixe prévues aux articles 119 bis 2 et 125 A de ce code. Il doit établir une déclaration lors du versement et tenir à disposition de l'administration fiscale les documents justifiant du paiement des revenus concernés ainsi que du prélèvement opéré, lui permettant d'exercer son contrôle sur ces retenues⁵⁶. **L'établissement payeur de la retenue sur les revenus mobiliers de l'article 119 bis 2 peut faire l'objet d'un redressement d'assiette**⁵⁷. Il peut même être taxé d'office en l'absence de production dans les délais prescrits de la déclaration qui accompagne le versement de la retenue à la source⁵⁸.

108] Le principe d'une action en reprise dirigée uniquement contre le tiers payeur de la retenue à la source, tant en matière de contentieux d'assiette que de recouvrement, n'est cependant pas nécessairement la solution la plus adaptée pour un prélèvement à la source non libératoire sur les revenus des résidents. Dans le cadre d'un impôt sur le revenu des résidents prélevé à la source, il y a lieu de se demander s'il ne faudrait pas **distinguer un contentieux du recouvrement à la source et des procédures de paiement du reste du contentieux** (contentieux d'assiette de l'impôt et contentieux du recouvrement par voie de rôle pour la régularisation).

109] Lorsque le litige porte sur **l'assiette de l'impôt**, il semble en effet plus expédient, pour la retenue à la source perçue sur des résidents, que l'administration se retourne **contre le seul bénéficiaire des sommes imposées**. La personne physique bénéficiaire des revenus est le débiteur réel de l'impôt, l'organisme chargé de le verser à sa place ne jouant qu'un rôle d'intermédiaire. S'agissant des résidents de France, l'administration ne se heurte par ailleurs pas aux difficultés du contrôle et du recouvrement d'un impôt en dehors des

⁵³ Doctrine administrative 5 B-7124 n°45 du 1^{er} août 2001 et *Les impôts dans les affaires internationales*, Bruno Gouthière, n° 3327 p. 92.

⁵⁴ TA de Paris, 18 mars 1999, n° 94-11566 Masureel, RJF 11/1999 n° 1315.

⁵⁵ Ibid., Bruno Gouthière, n° 3499 p. 98. Pour un exemple de contentieux entre l'administration fiscale et le débiteur de la retenue à la source prévue à l'article 182 B du CGI (et d'application à ce dernier de l'amende spéciale pour retenue non effectuée, alors en vigueur et remplacée depuis 2005 par les sanctions de droit commun), voir CE 13 mars 1996 n° 148038, min. c. Clappier, RJF 5/1996 n° 586.

⁵⁶ Dans les conditions prévues par décret et codifiées aux articles 381 A et 381 A bis de l'annexe III au CGI pour la retenue de l'article 11 bis 2 du CGI et à l'article 381 S de la même annexe pour la retenue de l'article 125 A du CGI.

⁵⁷ CE 9 juillet 1997 n°149918, Sarl Prominvest immobilier, RJF 1997 n°792.

⁵⁸ CE 8 juillet 1998 n° 149736, Association Eglise de scientologie – Celebrity center, RJF 1998 n° 973 et conclusions du président Bachelier au BDCF 4/98.

frontières qui justifie que l'établissement payeur situé en France fasse l'objet de l'action en reprise pour les retenues sur les sommes versées à des non-résidents.

110] A l'inverse, si l'administration ne remet pas en cause le calcul de l'impôt mais que le litige porte uniquement sur **l'absence de versement de l'impôt par l'employeur**, l'on ne voit pas l'intérêt d'une action dirigée contre le contribuable et les solutions existant en matière de cotisations sociales et de retenues à la source pour les revenus des non-résidents sont pertinentes.

111] La ligne de fracture dans la responsabilité respective du redevable et du tiers payeur et dans la détermination de la personne que l'administration devrait poursuivre pourrait passer **entre litiges relatifs à l'assiette de l'impôt dû**, supposant une action contre le redevable de l'impôt **et ceux mettant uniquement en cause la fonction de collecte et de versement de la retenue** ne concernant que l'administration et le tiers payeur. Un choix devra en tout état de cause être opéré afin d'éviter d'ouvrir deux voies de reprise concomitantes qui seraient source de difficultés devant le juge de l'impôt et d'insécurité juridique pour le tiers payeur et le contribuable.

2.5.2. Qui, du redevable ou du tiers payeur, aurait intérêt pour contester l'impôt retenu à la source, et à quel moment ?

112] En cas de contestations des **prélèvements sociaux sur les salaires, c'est le tiers payeur qui introduit une action contentieuse** auprès de l'organisme de recouvrement. Lorsque le manque de diligence de l'employeur dans le versement des cotisations sociales a des conséquences pour le salarié (notamment pour l'ouverture de ses droits à la retraite), le juge judiciaire a par ailleurs reconnu à celui-ci la possibilité d'intenter un recours contre son employeur. Les salariés pour lesquels l'employeur n'a pas versé aux organismes de sécurité sociale les cotisations qu'il a précomptées sur leur salaire, disposent d'une action directe contre l'employeur dans le cas où, n'ayant pas réussi à faire valider les périodes en cause pour le calcul de leur pension de vieillesse, ils se sont vu attribuer une pension inférieure à celle qu'ils auraient normalement dû recevoir⁵⁹. La Cour de cassation a également jugé que l'employeur n'ayant pas acquitté pour certaines périodes les cotisations d'assurance vieillesse et se refusant à régulariser la situation, empêchant ainsi les salariés de faire valoir les années d'activité litigieuses, causait aux intéressés un préjudice certain dont il devait réparation⁶⁰.

113] En fiscalité internationale, depuis des décisions de 1975, le Conseil d'État a admis qu'étaient **recevables à contester la retenue à la source sur les revenus mobiliers versés à des non-résidents à la fois les sociétés distributrices de ces revenus et leurs bénéficiaires**⁶¹.

114] L'extension de la retenue à la source sur les revenus des résidents poserait la question de l'ouverture également dans ce cas de figure d'un double contentieux d'assiette, introduit

⁵⁹ CA Versailles 25 janvier 1980, 5^e ch., Guidici c/ Guillard.

⁶⁰ Cass. soc. 6 décembre 1984 n° 3578 S, SARL Héritiers Clément c/ Bado et alii. ; Cass. soc. 20 février 1997 n° 95-42.458, Sté Accor c/ Roche et a., RJS 4/97 n° 481, Bull. civ. V n° 79 ; Cass. soc. 7 juin 2007 n° 05-45.211, Centre audiophonologie c/ Hescot, RJS 12/07 n° 1322.

⁶¹ CE 19 décembre 1975, n° 84774 et 91895, Plén., RJF 1976 n° 77 et chronique de Bruno Martin Laprade, « Revenus de capitaux mobiliers. Retenue à la source sur les revenus mobiliers perçus par les sociétés étrangères » à la RJF 1976 p. 41. Cf également CE 9 juillet 1997, n° 149918, SARL Prominvest Immobilier précitée (note 47). Cette solution selon laquelle la retenue à la source sur les dividendes peut faire l'objet d'un contentieux de la part tant de la société étrangère ayant perçu le revenu que de la société française distributrice a été confirmée par la décision Denkavit du Conseil d'Etat (CE 6 avril 2007 n° 235069, Société Denkavit International BV et Denkavit France, RJF 7/07 n° 807 et conclusions de Claire Landais au BDCF 7/07 n° 87).

par le bénéficiaire résident ou par l'établissement payeur. En partant du principe que l'imposition est en réalité celle du titulaire du revenu et que la circonstance que l'impôt soit acquitté par un tiers n'est qu'une modalité de versement de l'imposition, il paraît logique que le bénéficiaire puisse engager lui-même un contentieux d'assiette, à supposer que le débiteur ait effectivement versé la retenue à la source litigieuse pour son compte⁶². Reste à savoir s'il serait pertinent, pour les revenus versés à des résidents, que le débiteur de la retenue puisse lui aussi introduire une réclamation. Une telle solution est loin d'être inenvisageable mais aurait l'inconvénient de permettre une double demande de restitution de la même somme, potentiellement problématique pour le juge de l'impôt.

115] En miroir de la différenciation des actions en reprise évoquée *supra*, l'émergence d'un contentieux spécifique à la retenue à la source sur les revenus courants pourrait résulter de la nécessité **d'ouvrir une voie de recours au contribuable pour contester des prélèvements excessifs avant l'établissement du solde de l'impôt**. Une voie de recours serait-elle reconnue au redevable avant la régularisation du solde de l'impôt, non pas pour contester les éléments constitutifs du calcul de l'impôt sur le revenu tels que les abattements ou exonérations, mais par exemple pour faire rectifier une erreur matérielle du tiers payeur dans l'application du taux transmis ? La retenue à la source n'étant pas libératoire, il faudrait en principe qu'il attende la régularisation du solde pour intenter un recours, le contentieux ne pouvant en théorie se nouer avant que l'administration ait pris formellement position sur l'impôt dû par l'émission d'un rôle (ou l'absence de toute régularisation). Mais l'on voit tout l'intérêt pour le contribuable de pouvoir contester des prélèvements mensuels excessifs au fil de l'eau. Se poserait alors sans doute une question de seuil ou de nature d'erreur pouvant ouvrir droit à réclamation, car si un tel recours immédiat paraît opportun en cas d'erreur manifeste (l'on pense notamment aux erreurs matérielles de saisie aboutissant à un prélèvement erroné), il semble difficile d'admettre que le contribuable puisse contester avant l'établissement du solde la détermination de son taux moyen d'imposition, variable complexe à établir et qui relève du contentieux de l'impôt hors problèmes de retenue à la source. Il faudra donc examiner plus avant l'utilité d'un recours avant la déclaration annuelle du contribuable et le cas échéant son articulation avec le contentieux habituel de l'impôt sur le revenu.

116] **Quelle que soit la solution retenue, contribuable et tiers payeur devront, chacun en ce qui le concerne, bénéficier de voies de recours appropriées** contre l'administration ou l'organisme en charge du recouvrement.

3. L'impôt sur le revenu prélevé à la source devrait rester progressif et tenir compte des charges de famille, selon un mécanisme homogène pour tous les redevables de l'impôt

117] Le législateur peut en principe déterminer librement l'assiette des impositions de toutes natures. Il lui revient cependant, comme le rappelle fréquemment le juge constitutionnel, de prendre en compte les **capacités contributives des redevables** compte tenu des caractéristiques de chaque impôt⁶³. Cet impératif est la conséquence directe de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui impose au législateur de répartir

⁶² Va dans ce sens la décision n° 185152 du CE du 21 mai 1997, Société immobilière hôtel Beauvallon, qui juge que le tribunal compétent pour connaître d'un litige relatif à la retenue à la source prévue à l'article 125 A du CGI, due sur des revenus versés à un résident de France est celui dans le ressort duquel a légalement son siège l'autorité compétente pour contrôler l'ensemble des impôts dus par le contribuable au nom duquel le prélèvement à la source a été effectué et pour mener le cas échéant des redressements.

⁶³ Voir par exemple la décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 ou la décision n° 2010-11 QPC du 9 juillet 2010.

la contribution commune de manière égale entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés contributives. La jurisprudence du Conseil constitutionnel a progressivement précisé la traduction à donner en matière d'imposition portant sur les revenus des personnes physiques à cette nécessaire répartition équitable de la charge fiscale en fonction des capacités des redevables. Pour cette catégorie d'impôts, le principe d'égalité devant les charges publiques suppose d'une part une **imposition par foyer** tenant compte des revenus et charges de famille et d'autre part la **progressivité de l'imposition**.

118] Ces deux déclinaisons du principe d'égalité devant les charges publiques ne sont pas en tant que telles incompatibles avec toute forme de prélèvement à la source. Elles constituent néanmoins des limites à certains scénarios radicaux de retenue à la source dans lesquels l'option pour ce mode de recouvrement aurait pour corollaire soit la disparition de toute prise en compte des revenus et des charges du foyer soit la fin de la progressivité d'ensemble de l'impôt sur le revenu.

3.1. Si aucune exigence constitutionnelle n'impose l'existence du quotient conjugal et du quotient familial, l'impôt sur le revenu retenu à la source doit tenir compte des revenus et des charges de famille, composantes de l'appréciation des facultés contributives évaluées à l'échelle du foyer

3.1.1. Une retenue à la source de l'impôt sur le revenu excluant toute prise en compte des revenus du conjoint et des charges de famille serait inconstitutionnelle

3.1.1.1. En matière d'imposition des revenus, le Conseil constitutionnel apprécie les facultés contributives par foyer

119] La « conjugalisation » de l'impôt sur le revenu et, plus largement, sa « familialisation » répondent à des préoccupations d'équité horizontale. Par le biais du quotient conjugal, la prise en compte de l'ensemble des revenus du foyer fiscal permet de taxer de la même manière un même revenu total disponible pour le foyer, quelle que soit sa répartition au sein du couple. Le quotient familial vise quant à lui à tenir compte du nombre de personnes à la charge effective du foyer et à moins taxer les ménages qui comptent en leur sein des enfants ou des ascendants à charge. La jurisprudence du Conseil constitutionnel reflète cette idée pragmatique selon laquelle le niveau de vie concret du contribuable, donc **la capacité contributive, doit être estimée à l'échelle du foyer, en fonction de ses revenus et de ses charges d'ensemble**.

120] **L'imposition par foyer s'inscrit dans le cadre d'une tradition fiscale française, expressément validée par le Conseil constitutionnel** dans sa décision n° 81-133 DC sur l'impôt sur les grandes fortunes. Le Conseil constitutionnel a décidé qu'« *il est de fait que le centre de disposition des revenus à partir duquel peuvent être appréciées les ressources et les charges du contribuable est le foyer familial [et] qu'en décidant que l'unité d'imposition pour l'impôt sur les grandes fortunes est constituée par ce foyer, le législateur n'a fait qu'appliquer une règle adaptée à l'objectif recherché par lui, au demeurant traditionnelle dans le droit fiscal français, et qui n'est contraire à aucun principe constitutionnel et, notamment, pas à celui de l'article 13 de la Déclaration des droits* ».

121] L'imposition commune revêt une signification d'autant plus grande en matière de prélèvements sur les revenus. Le commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel de la décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité confirme que « **ne fait guère de doute le caractère constitutionnel du principe selon lequel l'impôt sur le revenu doit être, conformément à l'article 13 de la Déclaration, une fonction croissante des capacités contributives du foyer fiscal. Il se déduit même a fortiori de la**

jurisprudence récente du Conseil constitutionnel qui voit dans la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu une exigence constitutionnelle »⁶⁴.

3.1.1.2. Le quotient conjugal et familial est justifié au regard de l'égalité devant les charges publiques et participe à l'exigence constitutionnelle de solidarité en faveur de la famille

122] Par sa décision du 9 novembre 1999 précitée, **le Conseil constitutionnel a justifié l'existence d'un quotient conjugal au regard du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques** en validant l'attribution de deux parts de quotient familial à un couple marié ou aux signataires d'un pacte civil de solidarité, par lequel ils se sont engagés à une aide mutuelle et matérielle. Lorsque les revenus de l'un des membres du couple sont faibles ou nuls, **l'avantage retiré par l'autre de l'imposition commune se justifie** d'après le Conseil constitutionnel **par la présence à son foyer d'une personne à sa charge, aux besoins matériels de laquelle elle subvient**. Lorsque les revenus sont plus équilibrés au sein du couple, il a estimé que l'application combinée du quotient familial et des autres règles de calcul de l'impôt sur le revenu ne faisait pas apparaître au profit des couples, par rapport aux célibataires et aux concubins, un avantage tel qu'il entraînerait une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

123] Au-delà de l'imposition par couple et du quotient conjugal, **le Conseil constitutionnel a confirmé la nécessité d'apprécier le respect de l'égalité devant les charges publiques par la prise en compte des revenus et des charges de famille du foyer en censurant pour ce motif la réduction dégressive de la CSG et de la CRDS** sur les revenus d'activité pour les personnes gagnant moins de 1,4 fois le SMIC⁶⁵. Les députés auteurs de la saisine avaient démontré de manière convaincante qu'en l'absence de prise en compte de l'ensemble des revenus et des charges du foyer, cette ristourne dégressive engendrait une inégalité devant les charges publiques : un salarié célibataire payé au SMIC aurait par exemple bénéficié de l'abattement ramenant son taux d'imposition de 8 % à 5,3 % alors qu'un salarié élevant seul deux enfants et touchant 1,4 SMIC aurait supporté un taux d'imposition de 8 %, les capacités contributives d'une famille monoparentale avec deux enfants percevant 1,4 SMIC étant pourtant inférieures de 30 % à celle du célibataire au SMIC. Raisonnant par foyer, le Conseil constitutionnel a décidé que le choix du législateur de ne pas prendre en considération l'ensemble des facultés contributives, en ne tenant compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci, créait entre les contribuables concernés une disparité manifeste contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789.

124] **La prise en considération des charges de famille par le mécanisme fiscal du quotient familial se rattache également, selon le Conseil, à l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946**⁶⁶, qui impliquent la mise en œuvre par le législateur d'une politique de solidarité nationale en faveur de la famille. Le Conseil

⁶⁴ Commentaire de la décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999 aux Cahiers du Conseil constitutionnel, Cahier n°8.

⁶⁵ Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000.

⁶⁶ Aux termes du 10^e alinéa du Préambule : « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». En vertu du 11^e alinéa la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à l'amère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. ».

constitutionnel juge de manière constante que le quotient familial est l'une des aides aux familles choisies par la représentation nationale et participe ainsi à cette exigence⁶⁷.

125] La jurisprudence du Conseil constitutionnel évalue ainsi le respect du principe d'égalité à l'aune des revenus et des charges globales des ménages, en comparant la situation respective des foyers au regard de leur participation aux charges publiques. Elle s'opposerait par conséquent à une individualisation de l'impôt sur le revenu. **Il est probable que le Conseil constitutionnel censurerait la retenue à la source si elle impliquait nécessairement l'abandon de la familialisation de l'impôt sur le revenu. Le juge constitutionnel s'opposerait ainsi vraisemblablement à un impôt sur le revenu individualisé faisant abstraction des revenus du conjoint ou partenaire de PACS ; le risque de censure d'un impôt sur le revenu ne tenant pas compte des charges du foyer serait également élevé.** Le bloc de constitutionnalité français ne permet pas de transposer le modèle de certains États qui ignorent fiscalement les charges de famille, comme les Pays-Bas, l'Irlande, la Suède, le Danemark, la Finlande, la Bulgarie, Malte ou Chypre, en contrepartie souvent d'allocations familiales plus généreuses.

3.1.2. La retenue à la source doit préserver un mode de prise en compte des charges de famille égal pour tous les contribuables, quel qu'en soit la forme

3.1.2.1. Les charges de famille pourraient être prises en compte selon d'autres mécanismes que le quotient familial

126] Le principe d'égalité devant les charges publiques implique la prise en compte des charges de famille. Le quotient conjugal et le quotient familial n'en sont cependant que l'une des modalités possibles : si le Conseil constitutionnel a rendu impérative une telle prise en compte et validé le système de quotients choisi par le législateur, il n'a pas jugé que le quotient familial et le quotient conjugal étaient les seuls mécanismes permettant de satisfaire cette exigence dérivée du principe d'égalité. Le législateur dispose en effet d'une marge de manœuvre pour fixer les mécanismes de prise en compte des capacités contributives. La jurisprudence constante du juge constitutionnel énonce qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives.

127] **Le Conseil constitutionnel a ainsi clairement jugé que le principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques ne suppose pas l'existence d'un quotient familial.** Dans sa décision n° 2010-44 QPC du 29 septembre 2010, il a estimé que, bien que l'imposition de la fortune soit établie par foyer fiscal, la répartition de la charge fiscale à raison des facultés contributives n'impliquait pas nécessairement l'application de ce mécanisme de quotient. Il a relevé que l'ISF constitue une imposition progressive et que le législateur a prévu divers mécanismes d'abattement, d'exonération ou de réduction d'impôt (notamment une réduction d'impôt pour charges familiales, même si elle n'est pas citée dans la décision). Il a ensuite rappelé que le législateur a considéré que la composition du foyer fiscal n'avait pas la même incidence qu'en matière d'impôt sur le revenu pour la détermination des facultés contributives du foyer et validé le principe de l'imposition par foyer sans quotient familial. Il en conclut qu'« *en prenant en compte les capacités contributives selon d'autres modalités, il n'a pas méconnu l'exigence résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789, qui ne suppose pas l'existence d'un quotient familial* ». Le Conseil constitutionnel a par ailleurs jugé conforme à la Constitution le mécanisme de réduction

⁶⁷ Décisions n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 et n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 relative à la loi de finances pour 1999.

d'impôt sur la fortune par personne à charge et son doublement par la décision n° 2011-638 du 28 juillet 2011 relative à la loi de finances rectificative pour 2011.

128] Dans l'éventualité où il serait démontré que le quotient familial doit être supprimé pour permettre la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, les charges de famille pourraient donc être prises en compte selon d'autres modalités. Il pourrait peut-être être remplacé par des dispositifs différents d'aide fiscale aux familles, comme le crédit d'impôt forfaitaire des États-Unis, la réduction d'impôt en vigueur en Italie ou en Autriche, ou encore un abattement, formule existant dans certains pays de l'Est et en Allemagne.

129] La liberté du législateur dans le choix d'un mécanisme de prise en compte des charges et des revenus du foyer est toutefois encadrée par une limite jurisprudentielle, dont les implications sont analysées ci-après : le Conseil constitutionnel exige qu'il fonde son appréciation des capacités contributives sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose et que cette appréciation n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques⁶⁸.

3.1.2.2. La prise en compte des charges de famille doit néanmoins demeurer suffisante et égale entre les redevables de l'impôt sur le revenu, à situation familiale identique

130] Deux contraintes s'imposeraient *a priori* dans le choix et le calibrage d'un nouveau mécanisme de prise en considération des charges de famille.

131] La première est la **nécessité de maintenir une prise en compte suffisante des charges de famille par un dispositif adapté dans sa portée à l'imposition des revenus**. Sa décision du 29 septembre 2010 rappelle, certes par la bouche du législateur, que la composition du foyer n'a pas la même incidence en matière d'ISF que pour l'impôt sur le revenu, ce qui sous-entend que les exigences du Conseil constitutionnel seraient logiquement supérieures pour cette dernière catégorie d'imposition qu'en ce qui concerne l'imposition sur la fortune. L'on ne s'avance guère en supposant que, dans le cadre de l'impôt sur le revenu, le Conseil constitutionnel ne considérerait pas comme une prise en compte suffisante des charges de famille une réduction d'impôt d'un montant identique à celle pratiquée sur l'ISF, qu'il a lui-même qualifiée de « faible » dans sa décision précitée du 28 juillet 2011.

132] Le remplacement du quotient familial par un dispositif nettement moins avantageux pour les familles pourrait à la limite poser problème au regard de l'exigence constitutionnelle de solidarité de la Nation en faveur de la famille découlant du Préambule de la Constitution de 1946. Le Conseil constitutionnel veille à un équilibre d'ensemble des différentes aides aux familles que le législateur choisit d'instituer. Il a ainsi admis dans son principe la subordination du versement des allocations familiales à des conditions de ressources, sous réserve toutefois que la fixation des plafonds de ressources, « *compte tenu des autres formes d'aide aux familles* », ne conduise pas à une remise en cause des exigences du Préambule (décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997). Il a de la même manière jugé conforme à cette exigence la limitation du montant d'avantage maximal que peut procurer le quotient familial, compte tenu du maintien par ailleurs des autres aides aux familles (décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998). Il conviendrait donc de veiller à ce qu'une suppression du quotient familial ne porte pas indirectement atteinte au principe de protection de la famille, en veillant à l'instauration d'un nouveau mécanisme de prise en compte des charges de famille adapté à l'imposition des revenus, même si, d'un point de vue

⁶⁸ Ce considérant de principe est par exemple énoncé dans la décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999 ou plus récemment dans la décision n° 2010-11 QPC du 9 juillet 2010.

constitutionnel, le montant du nouvel avantage pourrait évidemment être inférieur au gain actuel que représente dans certaines configurations le quotient familial pour les ménages.

133] La seconde contrainte tient à **l'égalité de traitement entre redevables d'un même impôt, à charges de familles données, que devrait respecter un nouveau système de prise en compte de la composition familiale**. A composition familiale donnée, tous les contribuables passibles de l'impôt sur le revenu se trouvent dans une situation identique au regard de l'objet de la disposition législative instituant un mécanisme de prise en compte des charges de famille pour le calcul de cet impôt. Ils devront donc être traités de manière identique. Ainsi, dans sa décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996 sur la loi de finances pour 1997, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions législatives qui réservaient une demi part supplémentaire de quotient familial aux seuls divorcés et célibataires ayant élevé un ou plusieurs enfants, à l'exclusion des veufs ayant également eu au moins un enfant à charge, au motif que l'ensemble de ces contribuables, quelle que soit l'origine de leur situation de parent isolé, étaient placés dans une situation identique au regard de l'objet de la loi fiscale. Le législateur n'est bien entendu pas mécaniquement lié par le nombre de personnes vivant au foyer, comme l'illustre la possibilité, validée par le juge constitutionnel, d'octroyer une demi-part supplémentaire de quotient familial aux parents isolés, de maintenir pour eux un montant d'avantage fiscal supérieur lié à cette demi-part⁶⁹, ou encore d'attribuer une demi-part supplémentaire de quotient familial aux titulaires d'une pension militaire d'invalidité⁷⁰.

134] Le Conseil constitutionnel est malgré tout vigilant s'agissant du respect des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Du point de vue de la prise en compte des charges de famille, les titulaires de revenus d'activité indépendante et de revenus salariés par exemple seraient manifestement dans une situation identique au regard de l'objet de la loi fiscale. Si le champ de la retenue à la source était limité aux seconds et que le choix était fait de supprimer le quotient familial pour les seuls revenus imposés à la source, il ne fait guère de doute que la différence de traitement des contribuables placés dans la même situation serait censurée, le mécanisme de remplacement produisant nécessairement des effets différents du quotient familial. Autrement dit, **le mécanisme de réduction d'impôt en raison des charges de famille doit être le même pour tous les contribuables, quel que soit le mode de recouvrement de l'impôt** : soit le quotient familial doit être maintenu pour tous, soit le nouveau système de familialisation de l'impôt sur le revenu doit s'appliquer à tous.

3.2. Le passage à la retenue à la source devrait respecter le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu consacré par le Conseil constitutionnel

135] De manière d'abord ambiguë, puis plus affirmée, **le Conseil constitutionnel a reconnu un caractère constitutionnel à la progressivité de l'imposition pesant sur les revenus des personnes physiques**. Il est aujourd'hui communément admis que la progressivité du barème fait partie des caractéristiques constitutionnelles de l'impôt sur le revenu⁷¹.

136] Saisi de la loi de finances pour 1991 instituant la CSG, le Conseil constitutionnel avait admis dans sa décision n°90-285 DC du 28 décembre 1990 la conformité à la Constitution du caractère proportionnel de cette nouvelle imposition, écartant le moyen tiré de ce que le choix d'un taux uniforme pour un impôt frappant les revenus serait contraire au principe

⁶⁹ Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 précitée.

⁷⁰ Décision n° 2010-11 QPC du 9 juillet 2010.

⁷¹ Cf « Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant l'impôt », Olivier Fouquet, *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n°33, 2011, p. 8.

d'égalité devant les charges publiques protégé par l'article 13 de la Déclaration de 1789. En première lecture, on pourrait donc voir dans cette décision un précédent validant sans réserve le principe d'une imposition proportionnelle des revenus des ménages. Un examen plus attentif montre que les juges constitutionnels n'ont cependant admis la constitutionnalité de la CSG qu'au motif que le produit de cette contribution, versé à la caisse nationale d'allocations familiales, était destiné à réduire à due concurrence les cotisations de sécurité sociale, non soumises à la règle de progressivité. C'est parce qu'elle avait vocation à se substituer à un mode de financement de la protection sociale déjà non progressif (elle est issue en partie de l'ancienne cotisation ouvrière d'assurance maladie) et avait pour objectif d'assurer une participation large de l'ensemble de la population au financement d'une couverture sociale devenue quasi universelle que la proportionnalité de la CSG a été validée⁷². Le Conseil constitutionnel a au passage relevé que les contributions nouvelles ne seraient pas déductibles de l'IRPP, dont les taux étaient progressifs. Si la progressivité n'est pas inhérente à la CSG, cette décision paraissait impliquer qu'*a contrario*, l'impôt principal sur le revenu, l'IRPP, ou plutôt l'imposition des revenus prise dans son ensemble, devait quant à elle être progressive, sans toutefois l'affirmer de manière explicite⁷³.

137] C'est par sa décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 que le Conseil constitutionnel a clairement érigé le principe de progressivité de l'impôt, dérivé du principe d'égalité, en principe constitutionnel⁷⁴. L'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1993 prévoyait une augmentation des taux des trois contributions composant la CSG et admettait pour partie la déductibilité des sommes versées au titre de la CSG des bases de l'impôt sur le revenu, la déduction étant toutefois limitée au montant correspondant à la hausse des taux et assortie d'un plafond⁷⁵. Après avoir énoncé que le principe d'égalité devant les charges publiques ne fait pas par principe obstacle à la déductibilité d'un impôt de l'assiette d'un autre impôt dès lors qu'en allégeant la charge fiscale pesant sur le contribuable, elle n'entraîne pas de rupture caractérisée d'égalité, les juges de la rue de Montpensier ont jugé qu'en l'espèce, la déduction opérée par la loi, partielle et limitée dans son montant par un mécanisme de plafonnement, ne remettait pas en cause le caractère progressif du montant de l'imposition globale du revenu des personnes physiques et n'était pas contraire, par suite, aux dispositions de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Le Conseil constitutionnel a ainsi consacré le principe de la progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques, qu'il fait découler du principe d'égalité des contribuables devant les charges publiques et de leur participation à l'impôt en fonction de leurs capacités contributives. Il ressort de ces deux décisions concernant la CSG que l'imposition des revenus doit normalement revêtir un caractère progressif, la CSG n'échappant à cette règle, bien qu'il s'agisse d'une imposition de toutes natures touchant les revenus, qu'en raison des circonstances et des buts particuliers dans lesquels elle a été instituée et parce que la déductibilité en cause n'avait qu'une incidence limitée sur la progressivité d'ensemble de l'imposition des revenus⁷⁶.

138] Lors de l'examen de la loi de finances pour 1998 ayant donné lieu à sa décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, le Conseil constitutionnel s'est de nouveau prononcé sur la conformité de la déductibilité de la CSG au principe constitutionnel de progressivité de

⁷² Ibid., p. 8.

⁷³ Décision n°90-285 DC du 28 décembre 1990, RJS 2/91 n°258, au recueil p. 95, Droit fiscal 1991 p. 612, note L. Philip ; Droit social 1991 p. 338 note X. Prétot.

⁷⁴ Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, considérant 32, au recueil p. 146 ; RJF 8-9/93 n° 1198 et RJF 11/93 n° 1446.

⁷⁵ 3 000 F pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés ; 6 000 F pour les contribuables mariés soumis à imposition commune.

⁷⁶ Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 ; RJS 7/93 n°805.

l'imposition des revenus⁷⁷. L'article 80 de la loi déferée réservait la déductibilité d'une fraction de CSG de l'assiette de l'impôt sur le revenu aux seuls revenus soumis au barème progressif de cet impôt, les cotisations de CSG acquittées par le contribuable ne pouvant en revanche venir en déduction de ses revenus imposés à l'IRPP selon un taux proportionnel privilégié (revenus du patrimoine soumis au prélèvement libératoire forfaitaire notamment). Le Conseil constitutionnel a jugé que cette distinction ne portait pas atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques. Bien au contraire, comme le souligne le commentaire de cette décision aux Cahiers du Conseil constitutionnel, les juges constitutionnels ont entendu réaffirmer le principe de progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques élevé au rang de principe constitutionnel en 1993, en jugeant qu'il appartenait au législateur, « *afin de ne pas remettre en cause le caractère progressif du montant de l'imposition du revenu des personnes physiques, que la déductibilité partielle de la contribution sociale généralisée continuerait à ne bénéficier qu'aux revenus et produits soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu et non à ceux soumis à un taux proportionnel* ».

139] Quelques mois plus tôt, la loi créant les plans d'épargne retraite avait fourni au Conseil constitutionnel une autre occasion de faire application du principe de progressivité de l'impôt sur le revenu. Dans sa décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997, il a rejeté le grief fait à la loi déferée de porter atteinte à ce principe en prévoyant un mécanisme de déductibilité des versements des salariés aux plans d'épargne retraite de leur rémunération nette imposable, bénéficiant par construction davantage aux salariés les plus aisés. Il a en effet rappelé que si la contribution commune doit être également répartie entre tous les citoyens, à raison de leurs facultés, ce principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte pour des motifs d'intérêt général, en l'occurrence la constitution d'une épargne en vue de la retraite, des mesures d'incitation par l'octroi d'avantages fiscaux. Il a jugé que la dépense fiscale en cause n'était pas de nature à porter atteinte au principe de progressivité de l'impôt dès lors que l'exonération des versements des salariés était limitée et que les sommes dont ils bénéficieraient en retour pour leur retraite seraient elles-mêmes assujetties à l'impôt sur le revenu progressif⁷⁸.

140] Le Conseil constitutionnel a également validé dans sa décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000 la suppression d'un avantage fiscal pour les seuls redevables de l'IRPP imposés à la dernière tranche du barème de cet impôt⁷⁹. Il a jugé que le législateur avait pu, sans méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques, supprimer pour ces contribuables aisés l'abattement institué sur certains revenus de capitaux mobiliers, au motif qu'une telle limitation du champ d'application des abattements en cause permettait de mieux prendre en compte les facultés contributives des redevables concernés.

141] Dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité présentée devant les juges administratifs, les requérants ont contesté la constitutionnalité de l'article 885 U du code général des impôts, fixant le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune. Ils soutenaient que ces dispositions législatives portaient atteinte à la règle constitutionnelle de la progressivité de l'impôt en ce qu'elles ne prévoyaient aucun système de quotient familial pour le calcul du montant de l'impôt de solidarité sur la fortune⁸⁰. Les juges de la rue de Montpensier ont écarté cette argumentation au motif que le législateur avait pris en compte la capacité contributive des contribuables selon d'autres modalités que le quotient familial, en instituant une imposition reposant sur un barème progressif ainsi que plusieurs

⁷⁷ Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997 ; RJF 2/98 n° 182.

⁷⁸ Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997 ; RJS 1997 n°478.

⁷⁹ Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000 ; RJF 3/01 n° 349.

⁸⁰ Cf décision du Conseil d'Etat de renvoi de cette QPC au Conseil constitutionnel n° 339081 du 9 juillet 2010, RJF 11/10 n° 1079 et conclusions du rapporteur public Laurent Olléon sous cette décision, au BDCF 11/10 n° 120.

mécanismes d'abattement, d'exonérations et de réductions d'impôt. L'ISF, progressif mais sans quotient familial, a ainsi été jugé conforme au principe d'égalité⁸¹.

142] Le Conseil constitutionnel a par ailleurs validé, au regard du principe de progressivité de l'impôt, la réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune mise en œuvre par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011. Les dispositions de la loi déferée substituent à l'ancien barème en sept tranches, allant jusqu'à un taux marginal d'imposition de 1,8 %, un nouveau barème beaucoup moins progressif car ne comportant plus que deux tranches aux taux respectifs de 0,25 et 0,5 % de la valeur nette imposable du patrimoine. Selon les auteurs de la saisine, ces dispositions portaient atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques garanti par l'article 13 de la Déclaration de 1789 en tant qu'elles réduisent la progressivité et le produit de l'ISF. Ils soutenaient en outre que le doublement de 150 à 300 euros de la réduction du montant de l'ISF par personne à charge méconnaissait également le principe de progressivité dès lors qu'il n'était accordé qu'aux foyers disposant des patrimoines les plus importants. Dans sa décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, le Conseil constitutionnel a estimé que, la réforme prévoyant par ailleurs la suppression des deux mécanismes qui limitaient le montant de l'ISF dû, - le « plafonnement du plafonnement » de la cotisation d'ISF en fonction des revenus et le bouclier fiscal -, la réduction de la progressivité de l'ISF avait eu pour objectif d'éviter de faire peser une charge excessive sur les contribuables au regard de leurs facultés contributives. En réduisant le nombre de tranches à deux et en abaissant les taux de l'ISF, le législateur n'a ainsi pas commis d'erreur manifeste d'appréciation. Il est intéressant de noter que le Conseil constitutionnel a souligné « *qu'en tout état de cause, [le législateur n'avait] pas supprimé toute progressivité du barème de cet impôt* ».

143] **Le premier enseignement que l'on peut retenir de cette décision récente est que le juge constitutionnel continue de veiller au respect du principe de progressivité de l'imposition des ménages.** Le Conseil constitutionnel a réaffirmé au point 28 de cette décision le principe du caractère progressif de l'imposition globale du revenu des personnes physiques. Il a en effet explicitement déclaré conforme à ce principe le choix du législateur de distinguer le mode d'imposition des prestations de retraite selon qu'elles sont versées sous forme de rente ou de capital, au motif « *que les modalités retenues par le législateur ne remettent pas en cause le caractère progressif du montant de l'imposition globale du revenu des personnes physiques et que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité doit être écarté* ».

144] Le second enseignement qui ressort de cette décision est que le Conseil constitutionnel, fidèle à sa jurisprudence sur ce point, a clairement réaffirmé **qu'il ne lui appartenait pas de se substituer au Parlement dans les choix de politique fiscale se traduisant par une plus ou moins grande progressivité de l'impôt. Le législateur dispose ainsi en la matière d'un large pouvoir d'appréciation**, le contrôle du Conseil constitutionnel se limitant à l'erreur manifeste, c'est-à-dire à la méconnaissance flagrante du principe constitutionnel de progressivité. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs en l'espèce admis la conformité au principe de progressivité d'un cas limite, puisqu'il a validé un impôt progressif avec un barème réduit à deux tranches d'imposition à des taux très bas. Cette décision indique donc qu'il est prêt à accepter un barème très resserré, réduit à sa plus simple expression, au moins en ce qui concerne l'imposition du capital. On peut noter cependant que l'impôt sur le revenu est déjà en partie proportionnel pour certaines catégories de revenus. Le Conseil constitutionnel n'interdit pas, au nom de la liberté du législateur en matière fiscale, d'inclure une dose de proportionnalité dans l'impôt sur le revenu, pourvu que celui-ci reste globalement progressif. Il a cependant réservé explicitement l'appréciation qu'il porterait sur un impôt sur le patrimoine (et *a fortiori* d'un impôt sur les revenus) qui ne serait plus progressif du tout : la constitutionnalité d'un tel

⁸¹ Décision n° 2010-44 QPC du 29 septembre 2010, à la RJF 11/10 n° 1073.

impôt proportionnel, même dans le champ de l'imposition du patrimoine, est loin d'être évidente.

145] Le Conseil constitutionnel a ainsi reconnu une pleine valeur constitutionnelle à la progressivité de l'imposition globale des revenus des personnes physiques. Ce principe, déclinaison de l'égalité devant les charges publiques, met à la charge du législateur **une obligation de différenciation de la charge fiscale en fonction des capacités contributives des contribuables**. Il est par conséquent raisonnable de penser qu'en l'état de sa jurisprudence, **le Conseil constitutionnel censurerait au nom du principe de progressivité de l'impôt une imposition sur les revenus à taux proportionnel unique** ou « flat tax ».

146] Sa jurisprudence concernant le principe de progressivité de l'impôt est cependant beaucoup moins riche que celle qu'il a développée à propos du principe plus général d'égalité devant les charges publiques dont il est dérivé : **le Conseil constitutionnel n'a pas précisé la portée exacte qu'il entend donner au principe de progressivité de l'impôt sur le revenu** qu'il a consacré. En raison des incertitudes qui subsistent à ce sujet, il est en conséquence difficile de prévoir jusqu'à quel point le Conseil constitutionnel, au nom de la liberté de choix du législateur sur le degré et les modalités de prise en compte des facultés contributives, accepterait une réduction de la progressivité des impôts portant sur le revenu des personnes physiques. Il serait logique qu'il se montre plus exigeant s'agissant de taxation des revenus qu'en matière d'imposition des hauts patrimoines, dès lors que l'imposition des revenus touche une population beaucoup plus large que l'ISF, aux facultés contributives beaucoup plus disparates. Pour cette raison, il serait plus qu'hasardeux de transposer purement et simplement en matière d'imposition des revenus la solution, au demeurant nuancée, qu'il a retenue dans sa décision du 28 juillet dernier concernant l'ISF. Dans sa décision n° 2010-44 QPC du 29 septembre 2010, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs lui-même refusé de comparer l'ISF et l'impôt sur le revenu.

147] En conclusion, **si l'extension de la retenue à la source pour l'imposition des revenus des personnes physiques supposait l'abandon de toute progressivité, la réforme serait inconstitutionnelle**. Il est en revanche difficile de se prononcer, au vu de la jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel, sur la constitutionnalité des scénarios intermédiaires de prélèvements à la source sur les revenus nécessitant une réforme du barème qui conduirait seulement à en atténuer la progressivité.

4. Le législateur pourrait abandonner une année d'imposition, sous certaines réserves, et devrait prévoir des mécanismes de transition destinés à éviter les effets d'aubaine et la perte d'une année fiscale de référence

148] L'un des principaux avantages attendu d'un passage à la retenue à la source est la suppression du décalage de plus d'un an qui existe actuellement entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt par voie de rôle après déclaration des revenus par le contribuable. Le basculement d'un impôt dû sur les revenus de l'année précédente à un impôt acquitté sur les revenus de l'année en cours nécessite l'adoption de mesures transitoires visant à accompagner le changement d'année de référence durant l'année de transition.

149] La nature de ces mesures de transition, leur faisabilité technique et leur opportunité dépendront pour l'essentiel du scénario de prélèvement à la source retenu dans lequel elles s'inscriront. Les variantes des dispositions législatives susceptibles d'accompagner le changement d'année de référence sont presque aussi illimitées que l'inventivité des fiscalistes. La dernière partie du présent rapport n'évoque pas en tant que telles toutes les formes qu'elles pourraient prendre mais s'attache à circonscrire de manière très générale

les contraintes juridiques encadrant les mesures transitoires à prévoir pour l'année de transition.

4.1. Aucune exigence constitutionnelle n'interdit *a priori* d'exonérer les redevables d'une année d'imposition, sous réserve de ne pas créer de rupture caractérisée d'égalité entre les contribuables

4.1.1. L'État pourrait en principe renoncer à percevoir le produit d'une année d'imposition, même si ce n'est pas la seule option possible

150] **La perception de l'impôt à raison des facultés contributives des redevables implique la mise en œuvre de mesures transitoires.** Les redevables ne pourraient acquitter à la fois au cours de l'année de transition l'impôt dû sur leurs revenus de l'année précédente selon le système actuel de recouvrement et l'impôt sur les revenus de l'année courante par retenue à la source. Sans aucune mesure transitoire, la charge fiscale serait hors de proportion avec leurs capacités de trésorerie et, de ce fait, sans doute ne respecterait-elle pas leurs facultés contributives. Même si le contribuable ne supporterait en réalité aucune cotisation supplémentaire d'impôt et ne subirait pas à proprement parler une double imposition censurée comme telle par le Conseil constitutionnel⁸², la simultanéité du paiement de deux années d'imposition pourrait être jugée contraire à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen au motif que l'impôt ne serait pas repris des citoyens d'après leurs facultés contributives. Cette hypothèse est en réalité un cas d'école tant elle pourrait compromettre l'acceptabilité de la réforme.

151] Les précédents rapports sur le passage à la retenue à la source envisageaient la plupart du temps la suppression pure et simple de l'impôt dû sur les revenus de l'année précédant la première retenue à la source. L'abandon de cette recette fiscale n'est cependant pas une obligation juridique inhérente à la transition d'un mode de recouvrement à un autre. Il s'agit d'un choix en opportunité du Gouvernement et du Parlement, en fonction notamment de ses incidences sur le budget de l'État et sur l'acceptabilité de la réforme. Les précédentes études évoquaient également une seconde solution : le lissage sur plusieurs des exercices suivants du paiement de cet imposition.

152] Dans la seconde option, l'État ne renonce pas à une année d'imposition : l'étalement dans le temps du recouvrement de l'impôt revient uniquement à différer le paiement de l'impôt. Il s'agirait de prévoir pour les revenus concernés par le passage à la retenue à la source, à titre transitoire, un dispositif d'étalement du recouvrement de l'impôt relatif à l'année précédente sur l'année de transition et les années suivantes, inspiré de celui existant pour les indemnités de départ volontaire en retraite, de mise à la retraite ou de départ en préretraite en vertu de l'article 163 A du code général des impôts⁸³, ou du régime d'étalement sur sept ans en vigueur pour les revenus agricoles exceptionnels⁸⁴. Cette mesure transitoire ne soulève pas de difficulté constitutionnelle particulière.

153] **Le principe de l'abandon d'une année d'imposition ne semble pas davantage se heurter en soi aux impératifs constitutionnels.** L'État renoncerait certes à une recette mais il continuerait de percevoir chaque année l'impôt sur le revenu sans discontinuité : l'année où l'État renonce à la perception de l'impôt sur le revenu afférent à l'année

⁸² Décision n° 98-406 DC du 29 décembre 1998 sur la contribution représentative du droit de bail et sa contribution additionnelle et plus récemment, la décision n° 2010-70 QPC du 26 novembre 2010.

⁸³ La fraction imposable des indemnités de départ volontaire en retraite, de mise à la retraite ou de départ en préretraite, peut, sur demande du salarié, être répartie par parts égales sur l'année de perception et les trois années suivantes (art. 163 A du CGI).

⁸⁴ Article 75-0 A du CGI.

précédente, il encaisse les cotisations d'impôt sur le revenu désormais retenues à la source. Du point de vue des recettes fiscales de l'État, toutes choses égales par ailleurs, l'opération est neutre, voire avantageuse en raison de l'inflation et de la progression de l'assiette imposable. L'État perçoit sans solution de continuité la contribution commune indispensable pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, comme le requiert l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Pour la même raison, l'exigence de « bon usage des deniers publics », qui découle de ses articles 14 et 15 et sur laquelle veille le Conseil constitutionnel⁸⁵, ne serait *a priori* pas méconnue. Enfin, l'abandon d'une année d'imposition ne créerait pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques dans la mesure où, comme l'exige la jurisprudence constitutionnelle en matière de dépenses fiscales, cet « avantage fiscal » ne ferait pas supporter à l'État des charges manifestement hors de proportion avec le bénéfice qu'il peut en attendre⁸⁶. Du point de vue du budget de l'État, le principe de l'année blanche ne semble donc pas inconstitutionnel.

4.1.2. Un changement d'année de référence pour l'ensemble des catégories de revenus soumises à l'impôt sur le revenu serait de nature à renforcer la constitutionnalité de la transition au regard du principe d'égalité devant la loi fiscale

154] **La seule incertitude touchant l'abandon d'une année d'imposition tient aux conséquences pour l'année de transition, en termes d'égalité des contribuables devant la loi fiscale, d'une retenue à la source limitée à une partie de l'assiette de l'impôt sur le revenu** : est-il possible de renoncer à l'imposition au titre de l'année précédant la transition pour les seuls revenus faisant désormais l'objet d'un prélèvement à la source et d'imposer les autres catégories de revenus au titre de cette même année ? L'on retrouve pour l'année de transition la difficulté constitutionnelle potentielle évoquée dans la deuxième partie du rapport concernant la constitutionnalité d'une retenue à la source qui ne s'appliquerait qu'aux revenus d'activité salariée et de remplacement à l'exclusion des revenus d'activités indépendantes, des revenus fonciers et des revenus de capitaux mobiliers.

155] Si le juge constitutionnel valide la distinction des modes de recouvrement selon les catégories de revenus en régime de croisière, il devrait *a priori* également admettre un traitement différent de ces catégories de revenus au regard du mode de recouvrement pour l'année de transition. Il pourrait considérer que la formation de ces revenus est différente et que les contribuables se trouvent dans des situations différentes au regard de la perception des revenus imposés, justifiant un traitement différent au regard des modalités de recouvrement de l'impôt. L'abandon d'une année d'imposition, au profit des seuls contribuables faisant l'objet d'une retenue à la source serait légitimée par le fait qu'ils seraient placés dans une situation différente de celle des autres redevables durant l'année de transition puisqu'ils seraient les seuls à acquitter durant cette année l'impôt sur l'année courante. A l'inverse, tous les contribuables à l'impôt sur le revenu seraient dans la même situation au regard de la contribution au financement des dépenses publiques, dès lors qu'ils règleraient tous une année d'imposition – et une seule – l'année de transition.

156] **Un moyen de limiter les risques d'inconstitutionnalité pourrait être de rapprocher le traitement des contribuables en organisant un changement d'année de référence pour l'ensemble des catégories de revenus** soumises à l'impôt sur le revenu.

⁸⁵ Voir par exemple la décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, considérant 18 ou encore la décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, considérant 16.

⁸⁶ Cf décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, concernant une mesure fiscale incitative, le crédit d'impôt sur des intérêts d'emprunt pour l'acquisition ou la construction d'une habitation principale institué par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. Voir également décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002.

La retenue à la source implique le changement d'année de référence mais ce changement peut être mis en place indépendamment de la retenue à la source, le mode de recouvrement étant pour partie déconnecté de l'année de référence. Si le système de retenue à la source est difficilement praticable pour les revenus des professions libérales et pour les revenus irréguliers non versés par des tiers, les acomptes provisionnels actuels pourraient être **adossés au revenu de l'année en cours et non à ceux de l'année précédente**, selon un système inspiré de l'impôt sur les sociétés, sous réserve d'une régularisation sur déclaration (mais au début de l'année N+1 et non plus en N+2) comme dans le cas de la retenue à la source. L'année de transition serait alors celle du changement d'année de référence pour tous et non plus celle d'un abandon de recettes au bénéfice de certains contribuables seulement.

4.2. Si l'option de l'abandon d'une année d'imposition était retenue, elle pourrait s'accompagner d'une imposition des revenus exceptionnels selon une moyenne pluriannuelle pour éviter les effets d'aubaine et prendre la forme d'une liquidation de l'impôt suivie d'un dégrèvement pour prévenir les effets collatéraux de la perte d'une année fiscale de référence

4.2.1. De nombreuses techniques, qui ne soulèvent pas de difficulté constitutionnelle, peuvent être mobilisées pour prévenir les effets d'aubaine liés à l'exonération d'une année d'imposition

157] En cas d'abandon d'une année d'imposition, la tentation pourrait être forte pour les contribuables d'éluider l'impôt en déclarant les revenus qui peuvent l'être au titre de l'année exemptée de contribution plutôt qu'au titre de l'année suivante ou de l'année précédente. L'équité entre contribuables pouvant « jouer » ou non sur l'exercice de rattachement d'un revenu, tout comme la préoccupation légitime de ne pas perdre une part de la matière normalement imposable, commandent de mettre en place des **dispositifs anti-abus** afin d'éviter ce phénomène d'évasion fiscale.

158] Ont été évoquées l'interdiction de déclarer les revenus exceptionnels au titre de l'année exonérée et le report obligatoire de ces revenus sur l'exercice suivant, la solution retenue par le Danemark d'une exonération excluant les revenus exceptionnels, une première imposition à la source calculée sur les deux revenus de l'année exonérée et de l'année suivante, ou encore une sanction des contribuables si les revenus déclarés lors de l'année blanche étaient largement supérieurs aux revenus annuels moyens des trois années précédentes.

159] Sous réserve d'une expertise plus approfondie concernant un éventuel mécanisme de sanction, **de tels dispositifs ne soulèvent pas a priori de difficultés juridiques particulières** : ils font partie de la boîte à outils mobilisable par le législateur pour encadrer la transition vers une retenue à la source.

160] **Plusieurs dispositifs d'imposition à l'impôt sur le revenu selon une moyenne pluriannuelle existent d'ores et déjà pour les revenus exceptionnels.** Prévus pour atténuer les effets de la progressivité de l'impôt lorsque les revenus du contribuable sont très irréguliers, ils pourraient être utilisés pour limiter les effets d'aubaine liés à la déclaration de revenus exceptionnels l'année précédant la transition. En matière de bénéfices non commerciaux, l'article 100 bis du code général des impôts institue un système de calcul de l'impôt selon une moyenne pluriannuelle pour les bénéfices provenant de la production littéraire, scientifique ou artistique et de la pratique d'un sport. Les bénéfices imposables sont déterminés en retranchant de la moyenne des recettes de l'année d'imposition du revenu exceptionnel et des deux (ou quatre) années antérieures la moyenne des dépenses de ces mêmes années. Les exploitants agricoles soumis au régime

réel peuvent également demander, en vertu de l'article 75-0 B du code général des impôts, à être imposés sur un bénéfice agricole moyen égal à la moyenne des bénéfices de l'année d'imposition et des deux années précédentes. Le calcul des bénéfices non commerciaux ou agricoles selon une moyenne triennale ou quinquennale est une option ouverte au contribuable. Dans le cadre du passage à la retenue à la source, il serait peut-être possible de s'inspirer de ces dispositifs, en les rendant contraignants à titre transitoire, pour prendre systématiquement en compte les revenus exceptionnels déclarés au titre de l'année non imposée.

4.2.2. La liquidation de l'impôt dû pour l'année N-1 suivie d'un dégrèvement permettrait de pallier les inconvénients de la perte d'une année fiscale de référence

161] **De nombreux impôts et dépenses fiscales sont calculés en fonction du revenu fiscal de référence**, déterminé à partir du montant des revenus déclarés à l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente : le revenu fiscal de référence est pris en compte pour l'octroi de toute une série d'avantages fiscaux ou de prestations sociales. C'est notamment le cas des régimes suivants :

- ◆ pour la taxe d'habitation : le plafonnement prévu à l'article 1414 A du code général des impôts, réservé aux contribuables dont le montant des revenus de l'année précédente n'excède pas certaines limites ; les abattements ainsi que les exonérations de taxe d'habitation en faveur des contribuables âgés de plus de 60 ans ou veufs, des contribuables infirmes, invalides ou titulaires de l'allocation adulte handicapé sont aussi calculés à partir du revenu fiscal de référence ;
- ◆ l'exonération ou le dégrèvement de taxe foncière en faveur des personnes âgées et des titulaires de l'allocation adulte handicapé ;
- ◆ l'exonération des plus-values immobilières réalisées par les titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte d'invalidité ;
- ◆ la prime pour l'emploi ;
- ◆ le crédit d'impôt en faveur des jeunes salariés exerçant un métier dans des secteurs connaissant des difficultés de recrutement ;
- ◆ l'exonération de CSG et de CRDS sur certains revenus de remplacement ;
- ◆ les chèques-vacances ;
- ◆ les dispositifs incitatifs à l'investissement dans l'immobilier locatif, pour l'appréciation des ressources des locataires (dispositifs dits « Besson » et « Borloo »).

162] La contribution exceptionnelle sur les hauts revenus prévue dans le projet de loi de finances pour 2012 repose également sur le revenu fiscal de référence.

163] **Connaître les revenus des années précédentes est aussi essentiel pour l'application des dispositifs de lissage et d'étalement de l'imposition.** Outre les options de lissage par calcul d'une moyenne pluriannuelle de revenus prévues aux articles 100 bis et 75-0 B déjà évoquées, le système du quotient prévu à l'article 163-0 A du code général des impôts nécessite aussi la prise en compte des revenus nets d'après lesquels le contribuable a été imposé au titre des trois années précédant son application. Ce système particulier d'imposition a été conçu pour éviter que la progressivité de l'impôt n'aboutisse à soumettre à une imposition excessive les revenus exceptionnels, qui ne sont pas susceptibles d'être perçus annuellement (distribution de réserves d'une société par exemple), ainsi que les revenus différés, dont le contribuable a eu la disposition au cours d'une même année mais qui se rapportent par leur date normale d'échéance à plusieurs années (rappels de salaires et pensions, loyers ou intérêts arriérés perçus en une seule fois). Ce système atténue la progressivité de l'impôt sur le revenu, en ne faisant pas porter le barème sur l'intégralité du revenu imposable, de la même manière que le quotient

familial⁸⁷. Le revenu exceptionnel ne peut donner lieu à l'application du quotient que s'il dépasse la moyenne des revenus nets des trois années précédentes. S'agissant des bénéfices agricoles, les exploitants peuvent opter, plutôt que pour la moyenne triennale, pour un régime d'étalement sur sept ans de leurs bénéfices exceptionnels en vertu de l'article 75-0 A du code général des impôts. La mesure d'étalement ne s'applique, là encore, que lorsque le bénéfice de l'année dépasse un seuil et une fois et demi la moyenne des résultats des trois années précédentes, ce dispositif pouvant d'ailleurs être combiné, en dehors de tout revenu exceptionnel, en raison de la forte irrégularité des revenus agricoles courants d'une année sur l'autre, avec le système de quotient de l'article 163-0 A décrit précédemment. Pour les salariés, les indemnités de mise à la retraite, de départ volontaire et de départ en préretraite peuvent bénéficier du quotient général de l'article 163-0 A.

164] Ces quelques exemples non exhaustifs illustrent les **difficultés indirectes pour le système fiscal liées à la suppression d'une année d'imposition à l'impôt sur le revenu**. Une technique permettant d'éviter ces inconvénients secondaires consisterait à **liquider l'impôt sur le revenu à partir de la déclaration habituelle du contribuable au titre de l'année N-1, qui serait maintenue**. Le calcul de l'impôt ferait apparaître le revenu fiscal de référence qui pourrait servir de base à l'application des dispositifs décrits ci-dessus l'année de la transition. L'ensemble des revenus, y compris les revenus exceptionnels seraient également de ce fait portés par une déclaration à la connaissance de l'administration fiscale. L'impôt sur les revenus perçus en N-1 serait calculé comme s'il devait être recouvré mais ferait ensuite l'objet d'un **dégrèvement d'office total et automatique** de la part de l'administration sans que le contribuable ait à en faire la demande ni à avancer le montant de l'impôt dégrèvé.

4.3. Un doute subsiste quant à la constitutionnalité du maintien des avantages fiscaux afférents à l'année d'imposition abandonnée

165] Dans l'hypothèse où le législateur ferait le choix de ne pas imposer les revenus de l'année précédant la transition, le maintien des avantages fiscaux correspondant aux revenus dispensés d'imposition serait-il juridiquement possible ? Il n'est pas évident d'apporter de réponse définitive à cette question, qui concerne un paramètre important en termes de coût et d'acceptabilité de la réforme. Deux logiques, qui correspondent à deux facettes des avantages fiscaux, sont en présence.

166] La première consiste à considérer qu'un avantage fiscal reste avant tout un mécanisme d'atténuation de l'impôt, indissociable du fait d'être redevable de cet impôt. Dans cette perspective, la renonciation par l'Etat à percevoir une année d'imposition entraîne *ipso facto* l'abandon corrélatif des avantages fiscaux afférents aux revenus qui ne sont pas imposés. Même si le contribuable remplit les conditions pour obtenir l'avantage fiscal l'année considérée, parce qu'il a orienté son comportement conformément aux incitations de la loi fiscale, et même si l'objectif poursuivi conserve par ailleurs sa pertinence, l'avantage fiscal perd sa raison d'être puisque le contribuable ne supporte aucune imposition qu'il viendrait atténuer. Ce raisonnement, qui vaut aussi pour les crédits d'impôt remboursables, apparaît particulièrement pertinent s'agissant des abattements, exonérations et réductions d'impôt, qui ne peuvent au maximum que réduire à néant la cotisation d'impôt normalement due mais ne se traduisent pas par un remboursement au profit du contribuable au-delà de l'impôt dû. Il serait conforme à cette logique de supprimer temporairement les avantages fiscaux en cas d'exonération ou de dégrèvement intégral de l'impôt sur le revenu de l'année de transition. L'État renonçant définitivement à percevoir

⁸⁷ Il consiste à calculer l'impôt correspondant au revenu exceptionnel ou différé en divisant le montant de ce revenu par un coefficient, puis à ajouter au revenu net global « courant » le résultat de cette division et à multiplier par le même coefficient la cotisation supplémentaire ainsi obtenue.

l'imposition sur l'année N-1, le contribuable perdrait l'avantage fiscal correspondant. Mais de la même manière que le Trésor continuerait de percevoir des recettes sans interruption par application de la retenue à la source sur les revenus courants de l'année de transition, le contribuable percevrait, en année N, par imputation sur la retenue à la source, l'avantage fiscal afférent à l'année en cours, de sorte qu'il n'y aurait pas davantage d'interruption dans le versement des avantages fiscaux pour le contribuable. Toutes choses égales par ailleurs, la solution serait donc neutre du point de vue du contribuable pour les avantages fiscaux perçus de manière récurrente. Un dispositif spécifique de report du bénéfice de l'avantage fiscal afférent à l'année N-1 sur la retenue de l'année N pourrait être prévu pour les avantages fiscaux perçus de manière ponctuelle.

167] Cette option, si elle était retenue par le législateur, ne soulèverait pas de problème de constitutionnalité particulier. Le Conseil constitutionnel juge en effet de manière constante qu'il est loisible au législateur de remettre en cause un avantage fiscal au maintien duquel le contribuable n'a pas un droit absolu.

168] La seconde logique consiste à envisager les dépenses fiscales comme une créance acquise par le contribuable sur le Trésor, que celui-ci devrait régler à partir du moment où le contribuable remplit les critères posés par la loi, indépendamment de la circonstance que l'impôt soit recouvré ou fasse l'objet d'un dégrèvement. Cela revient à voir dans l'avantage fiscal une forme de subvention qui devrait être maintenue dès lors que sa contrepartie économique, par exemple l'emploi d'un salarié à domicile par le contribuable, ou encore un investissement dans les territoires d'outre-mer, a été effective : si le contribuable a orienté son comportement dans le sens souhaité par les pouvoirs publics, il n'y a dans cette optique pas de raison de le priver du bénéfice de la mesure incitative, en dépit de l'absence de recouvrement de l'impôt. Le juge de l'impôt ne retient pas toujours une telle approche économique. Il a par exemple déchu un contribuable de l'avantage fiscal pour investissement outre-mer, alors même que l'investissement avait été réalisé, dès lors que le contribuable avait surfacturé le montant de l'investissement projeté. Refusant de maintenir le bénéfice de l'avantage fiscal au prorata des investissements effectivement réalisés, le Conseil d'État a ainsi dissocié l'avantage fiscal de sa contrepartie économique⁸⁸.

169] L'option consistant à se placer dans une logique de subvention et à maintenir les avantages fiscaux afférents à l'année précédant la transition n'est pas exempte de tout risque de censure. Il n'est pas certain que le juge constitutionnel jugerait conforme à la Constitution le choix du législateur de renoncer à la perception d'une créance sur le contribuable mais d'acquitter simultanément une dette à son égard née de la même assiette imposable.

170] Le maintien des avantages fiscaux attachés à l'année blanche, de surcroît dans un contexte budgétaire tendu, pourrait tout d'abord être jugé contraire à l'exigence constitutionnelle de bon usage des deniers publics et donc aux articles 14 et 15 de la Déclaration de 1789. Bien qu'il n'ait pas la même force que les principes d'égalité devant les charges publiques ou la loi fiscale, l'objectif de valeur constitutionnelle de bon usage des deniers publics se retrouve dans plusieurs décisions récentes du Conseil constitutionnel⁸⁹. S'appuyant sur ce principe ou sur celui de l'égalité devant les charges publiques, il pourrait considérer ce « cadeau », accroissant sans doute considérablement le coût de la réforme, comme une charge manifestement hors de proportion avec le bénéfice que l'État peut attendre du passage à la retenue à la source. Dans sa décision du 16 août 2007 sur la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, en se plaçant sur le terrain plus classique de l'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel a censuré l'effet d'aubaine que constituait l'octroi du crédit d'impôt sur le revenu à raison des intérêts

⁸⁸ CE 16 avril 2010, n° 322260, SNC Les Trois Salazes.

⁸⁹ CC n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011 ; CC n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 ; CC n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010 ; CC n° 2011-625 DC du 10 mars 2011.

d'emprunt contractés pour l'acquisition d'une habitation principale aux contribuables qui avaient procédé à cet investissement avant l'entrée en vigueur de la loi, qui avait pour objectif de renforcer leur pouvoir d'achat, au motif que cet avantage fiscal faisait supporter à l'État des charges manifestement hors de proportion avec l'effet incitatif attendu⁹⁰.

171] Par ailleurs, le maintien des dépenses fiscales correspondant à l'année blanche pourrait être contestable au regard du principe d'égalité devant les charges publiques si le passage à la retenue à la source était limité aux revenus d'activité et de remplacement versés par un tiers payeur. En effet, dans cette hypothèse, les redevables de l'impôt sur le revenu concernés par le changement de mode de recouvrement percevraient l'année de la transition à la fois les avantages fiscaux correspondant à l'année de la transition et ceux afférents à l'année précédente. Ils cumuleraient le bénéfice des dépenses fiscales de deux années d'imposition tout en n'acquittant qu'une seule année d'imposition. Il est permis de se demander si cette situation n'introduirait pas une rupture d'égalité avec les contribuables dont l'impôt sur le revenu resterait recouvré par voie de rôle, qui acquitteraient les cotisations des deux années N-1 et N et ne percevraient pour chacune qu'une fois l'avantage fiscal. Cette différence de traitement pourrait difficilement être justifiée par l'intérêt d'un passage à la retenue à la source dès lors que le mode de recouvrement de l'impôt est complètement étranger à l'effet incitatif poursuivi par le législateur par le biais de l'octroi d'un avantage fiscal. Elle pourrait là encore être prévenue par le passage simultané de toutes les catégories de contribuables à l'imposition sur les revenus courants, évoqué supra.

172] **La constitutionnalité d'un maintien des avantages fiscaux imputables à l'année de transition en cas de renoncement à la perception des cotisations d'impôt dues la même année ne va donc pas de soi.** En revanche, si en lieu et place de la renonciation à une année d'imposition, était retenue **l'option d'un étalement sur plusieurs exercices** du paiement de cette imposition, **la préservation des avantages fiscaux** au profit du contribuable (avec éventuellement, si cela est techniquement possible, une imputation étalée en parallèle des crédits d'impôt sur les cotisations dues au titre des premières retenues à la source) **serait moins problématique d'un point de vue juridique.**

⁹⁰ CC 16 août 2007, n° 2007-555 DC, considérant 20.

CONCLUSION

173] Si ni les exigences constitutionnelles ni les engagements internationaux de la France n'interdisent par principe le prélèvement à la source de l'imposition des revenus des ménages, la réforme soulève des questions de constitutionnalité nombreuses et parfois délicates. Dans l'éventualité où la réforme serait mise en oeuvre, une attention particulière devrait être portée à l'atteinte aux principes constitutionnels d'égalité devant la loi fiscale et d'égalité devant les charges publiques qui pourrait résulter du choix de limiter la retenue à la source à certaines catégories de revenus, notamment en cas de distinction des modes de recouvrement au sein de la catégorie des revenus professionnels. Il serait nécessaire de veiller à assortir des garanties appropriées la communication au tiers payeur de données à caractère personnel servant au calcul de l'impôt. Les modalités de contrôle, droits au recours et responsabilités respectives du redevable de l'impôt, du tiers payeur, de l'organisme de recouvrement et de l'administration fiscale, si ces derniers ne coïncident pas, devraient être précisément définis pour répondre aux questions nouvelles que suscitent un recouvrement de l'impôt sur le revenu par prélèvement à la source. Des mesures devraient accompagner l'année de transition pour éviter notamment tout risque de rupture d'égalité entre contribuables devant les charges publiques.

174] Ces difficultés ne semblent pas insurmontables. Elles peuvent probablement être résolues par l'adoption de dispositions législatives appropriées, tant pour le régime de croisière que pour l'année de transition. Le présent rapport ne constitue de ce point de vue qu'une étude exploratoire des conditions et garanties juridiques qui pourraient entourer le passage à la retenue à la source. Les paramètres retenus pourraient influencer fortement sur les termes dans lesquels se posent les difficultés juridiques indéniables qui ont été identifiées et pourraient en susciter de nouvelles. Il est par conséquent recommandé, si un nouveau projet de retenue à la source sur l'imposition des revenus voyait le jour, de saisir pour avis le Conseil d'État.

CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

Les prélèvements à la source

Rapport particulier sur la

Les scénarios de mise en œuvre de la retenue à la source de l'imposition des ménages

Sébastien VELEZ

**Administrateur à la commission des finances
de l'Assemblée nationale**

*Ce rapport est établi sous la seule responsabilité de son auteur. Il n'engage pas le Conseil
des prélèvements obligatoires*

SYNTHESE

- 1] La mise en œuvre de la retenue à la source (RAS) aurait pour principal avantage de supprimer le décalage d'un an existant actuellement entre la perception des revenus et leur imposition. Son extension, distincte à la fois de la généralisation du prélèvement mensuel de l'impôt et de l'imposition des revenus courants, pourrait être mise en œuvre à système fiscal constant. La simplification des modalités d'imposition, au-delà de ses propres vertus, faciliterait certes la mise en œuvre de la RAS ; mais, sous réserve d'accepter que l'impôt retenu à la source ne soit pas nécessairement identique à l'impôt dû *in fine*, l'évolution vers cette modalité de recouvrement est possible.
- 2] Cette évolution aurait pour effet de mettre fin au face-à-face traditionnel entre le contribuable et l'administration fiscale, puisqu'elle implique nécessairement l'existence d'un tiers payeur, à qui serait confiée la tâche de recouvrer l'impôt. À l'aune des précédents travaux conduits sur le sujet, et surtout des pratiques des autres États, le rôle de tiers payeur pourrait avantageusement être confié aux employeurs et aux organismes payeurs des revenus de remplacement, plutôt qu'aux banques. La nécessité de limiter la charge et la responsabilité pesant sur le tiers payeur, mais surtout le souci de préserver le droit à la vie privée des contribuables, devraient conduire à privilégier, comme outil de la RAS, l'application d'un taux synthétique, et non le calcul d'un barème individualisé.
- 3] Il existe déjà sur les avis d'imposition un taux moyen qui pourrait servir de base à celui utilisé pour opérer la retenue à la source. Afin que la RAS s'approche au plus près de l'impôt dû, il serait souhaitable que le taux moyen d'imposition (TMI) tienne compte d'un maximum d'informations : composition du foyer fiscal, revenus des autres membres de ce foyer, présence d'autres revenus que ceux servis par le tiers payeur, avantages fiscaux. Ce TMI frapperait essentiellement les revenus de type salarial (traitements, salaires et pensions), sur lesquels la retenue à la source est plus simple à mettre en œuvre. Afin de limiter les différences de traitement, des évolutions des modalités de recouvrement des autres catégories de revenus pourraient être étudiées. L'adéquation entre l'impôt retenu à la source et l'impôt finalement dû implique également la possibilité de moduler, en cours d'année, le taux moyen applicable, qui serait par hypothèse celui de la dernière imposition connue. Il faut cependant signaler que la recherche de cette adéquation pourrait aboutir à la mise en œuvre de mécanismes complexes.
- 4] Une fois retenu à la source par le tiers payeur, l'impôt doit être reversé au Trésor public, soit uniquement *via* la direction générale des finances publiques (DGFIP), soit dans le cadre d'une articulation entre celle-ci et un autre organisme de recouvrement, qui pourrait être les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). Si cette dernière option était choisie, l'intervention des URSSAF se limiterait en tout état de cause à recouvrer auprès des tiers payeurs les montants retenus mensuellement sur les revenus servis, pour aussitôt les reverser au Trésor public ; l'administration fiscale resterait donc compétente en amont et en aval de cette étape, pour la liquidation de l'impôt sur la base de la déclaration – que la RAS ne ferait pas disparaître – comme pour la régularisation, qui devrait également subsister.

- 5] La question de l'année de transition apparaît plus problématique. À législation inchangée, le passage à la retenue à la source aurait pour effet, s'il était réalisé l'année N, d'imposer au cours de cette année les revenus de l'année N (retenus à la source) et ceux de l'année N-1 (selon les modalités actuelles de recouvrement). Cette « double imposition » nuirait sans doute fatalement à l'acceptabilité de la réforme. L'option consistant à repousser ou à étaler cette double imposition souffrant – certes moins gravement – du même défaut, la piste la plus vraisemblable serait l'abandon d'une année d'imposition. Les conséquences de cet abandon pourraient néanmoins être favorables au budget de l'État, du fait du changement de la base de référence du produit d'impôt encaissé au cours de l'année N ; cela serait d'autant plus vrai en période de croissance économique, mieux adaptée à la mise en œuvre de la retenue à la source. L'abandon d'une année d'imposition rendrait en tout état de cause nécessaire la mise en place de mécanismes « anti-abus », afin d'empêcher les contribuables qui peuvent piloter le rythme de perception de leurs revenus de « loger » ces revenus sur l'année dont l'imposition serait effacée. L'éventail des solutions envisageables est assez large.
- 6] L'abandon d'une année d'impôt devrait logiquement entraîner l'abandon des avantages fiscaux attachés à cet impôt. Juridiquement possible, une telle option paraît peu vraisemblable, du fait de la dépendance alléguée de certains acteurs ou secteurs socio-économiques à la dépense fiscale. Il faudrait alors maintenir, au titre de l'année dont l'imposition serait effacée, ceux des avantages en impôt dont la suppression serait jugée néfaste, au motif qu'elle porterait préjudice à un tiers. Ce critère de sélection, qui semble le plus pertinent, n'est pas simple à définir. En retenant ce critère, et sur la base d'hypothèses très imparfaites, il est possible de donner un ordre de grandeur très approximatif de ce que coûterait – nonobstant l'effet d'assiette – l'année de transition (près de 12 milliards d'euros).
- 7] Les effets psychologiques de la retenue à la source sont encore plus délicats à mesurer que le coût de l'année de transition. Il est clair que la RAS suscite des craintes, exprimées d'ailleurs lors de l'examen par le Parlement du projet de loi de finances pour 1974, dans lequel le Gouvernement avait proposé la mise en œuvre de cette modalité de recouvrement. En réduisant mécaniquement le salaire versé, du fait du précompte de l'impôt par l'employeur, la retenue à la source pourrait avoir des effets sur les négociations salariales, et générer des tensions inflationnistes. Plus généralement, la RAS pourrait nuire aux relations de travail, les salariés disposant à salaire brut égal d'un salaire net distinct, du fait de situations fiscales différentes. Enfin et peut-être surtout, la RAS est souvent perçue comme une rupture du lien citoyen entre l'administration et l'impôt. Si la question des effets psychologiques est centrale, il est par définition très difficile d'y apporter des réponses. Au-delà des multiples choix d'ordre technique qu'elle impose, l'éventuelle mise en œuvre de la retenue à la source pose donc d'importantes questions de principe.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. METHODE DE RECOUVREMENT DISTINCTE DES AUTRES TECHNIQUES DE COLLECTE DE L'IMPOT, LA RETENUE A LA SOURCE N'APPELLE PAS NECESSAIREMENT DE REFORMES PROFONDES DE L'IMPOSITION DES MENAGES.....	3
1.1. Distinctes de la retenue à la source, la mensualisation et l'imposition des revenus courants pourraient toutefois accompagner sa mise en œuvre.....	3
1.1.1. <i>Les modalités actuelles d'imposition des revenus présentent des inconvénients que la retenue à la source aurait pour objet de pallier.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>La mensualisation n'est pas une alternative à la retenue à la source, à tout le moins pour l'impôt sur le revenu.....</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>L'imposition des revenus courants permettrait de supprimer le décalage entre la perception des revenus et leur imposition.....</i>	<i>6</i>
1.2. La mise en œuvre de la retenue à la source n'appelle pas nécessairement de réforme en profondeur de l'imposition des revenus.....	10
2. LA RETENUE A LA SOURCE FERAIT ENTRER DANS LE CIRCUIT DE RECOUVREMENT DE L'IMPOT UN NOUVEL ACTEUR, LE TIERS PAYEUR, CHARGE DE REVERSER LE PRODUIT COLLECTE A UN RESEAU QUI DEVRA ETRE DETERMINE.....	13
2.1. Le tiers payeur, le plus souvent l'employeur, ne devrait pas assumer de tâches trop lourdes.....	13
2.1.1. <i>Le tiers payeur, dans la généralité des cas, devrait être l'employeur.....</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>La mise en place de la retenue à la source nécessite une identification sécurisée des contribuables, qui ne devrait pas poser de difficultés majeures.....</i>	<i>16</i>
2.1.3. <i>Les exigences relatives à la protection de la vie privée devraient conduire à privilégier la retenue à la source par application d'un taux synthétique d'imposition.....</i>	<i>18</i>
2.1.4. <i>Facteur d'acceptabilité de la retenue à la source, la limitation des charges et de la responsabilité des tiers payeurs permettrait en outre d'éviter la mise en place de mécanismes de compensation potentiellement coûteux.....</i>	<i>23</i>
2.2. Quel que soit le réseau choisi pour recouvrer l'impôt retenu à la source, des évolutions administratives et contentieuses sont à prévoir.....	29
2.2.1. <i>Le choix du réseau de recouvrement d'un impôt sur le revenu retenu à la source, dont les enjeux ne doivent pas être méconnus, n'est peut-être pas la principale difficulté de la réforme.....</i>	<i>29</i>
2.2.2. <i>Quel que soit le réseau de recouvrement retenu, la retenue à la source ferait naître de nouvelles formes de contentieux, dont le règlement pourrait demeurer de la compétence du juge administratif.....</i>	<i>34</i>

3. LA RETENUE A LA SOURCE SERAIT VRAISEMBLABLEMENT OPEREE PAR APPLICATION D'UN TAUX MOYEN D'IMPOSITION AUX REVENUS DE TYPE SALARIAL.....	37
3.1. La mise en œuvre de la retenue à la source devrait tenir compte des différentes catégories de revenus.....	37
3.1.1. <i>En cas de mise en œuvre de la retenue à la source, le législateur devrait veiller à limiter autant que possible les différences de traitement entre catégories de revenus.....</i>	<i>37</i>
3.1.2. <i>Si tous les types de revenus ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une retenue à la source, des évolutions des modalités de recouvrement semblent possibles dans la plupart des cas.....</i>	<i>38</i>
3.1.3. <i>Lorsque le foyer fiscal perçoit des revenus mixtes, la présence de revenus de type salarial pourrait permettre d'inclure un large éventail des revenus dans le champ de la retenue à la source.....</i>	<i>49</i>
3.2. Le taux moyen d'imposition, dont l'objectif pourrait être d'imposer l'essentiel des revenus en tenant compte de la composition du foyer fiscal et des divers avantages en impôt, laisserait nécessairement subsister une procédure de régularisation.....	51
3.2.1. <i>Le tiers payeur devrait toujours pouvoir appliquer un taux moyen d'imposition.....</i>	<i>52</i>
3.2.2. <i>Une connaissance anticipée du taux moyen d'imposition de l'année précédente serait de nature à renforcer l'intérêt de la retenue à la source.</i>	<i>52</i>
3.2.3. <i>La composition du taux moyen d'imposition devrait permettre d'intégrer dans la retenue à la source autant d'éléments que possible.....</i>	<i>53</i>
3.2.4. <i>Les adaptations du taux moyen en cours d'année, pour souhaitables qu'elles soient, ne sauraient avoir pour effet de mettre fin à la régularisation.....</i>	<i>54</i>
3.3. La mise en place d'une retenue à la source « en temps réel » nécessiterait sans doute la réalisation d'études complémentaires.	62
4. EN FONCTION DES REPONSES AUX QUESTIONS DE PRINCIPE POSEES PAR LA TRANSITION VERS LA RETENUE A LA SOURCE, LA REFORME POURRAIT ETRE COUTEUSE.....	66
4.1. S'il apparaît comme une condition d'acceptabilité de la réforme du point de vue des contribuables, l'abandon d'une année d'imposition pourrait avoir des conséquences budgétaires différentes selon la situation économique.	66
4.1.1. <i>La perception de deux cotisations d'impôt au cours de l'année de transition pourrait rendre difficilement acceptable le passage à la retenue à la source.</i>	<i>66</i>
4.1.2. <i>L'effet sur les recettes de l'État de l'abandon d'une année d'imposition serait plus favorable en période de croissance économique.</i>	<i>68</i>
4.2. Si la transition vers la retenue à la source devait se traduire par l'abandon d'une année d'imposition, elle serait porteuse de risques budgétaires spécifiques, nonobstant l'état de la croissance économique.....	70
4.2.1. <i>Des dispositifs spécifiques devraient être mis en place afin de prévenir la tentation de l'optimisation fiscale.</i>	<i>70</i>
4.2.2. <i>Le sort réservé aux avantages fiscaux attachés aux revenus de l'année dont l'imposition serait effacée pourrait faire varier les effets budgétaires du passage à la retenue à la source.</i>	<i>74</i>

5. LA RETENUE A LA SOURCE POURRAIT PRODUIRE DES EFFETS PSYCHOLOGIQUES NEGATIFS, QUI N'APPELLENT PAS DE REPOSE EVIDENTE.	82
5.1. La mesure de l'impact psychologique de la mise en œuvre de la retenue à la source est nécessairement imparfaite.....	82
5.2. La mise en œuvre de la retenue à la source peut inspirer des craintes.....	83
5.2.1. <i>Les effets psychologiques potentiellement négatifs de la retenue à la source sont divers.</i>	83
5.2.2. <i>La crainte des effets psychologiques a été au cœur du débat sur le projet d'instauration de la retenue à la source par le projet de loi de finances pour 1974.</i>	86
5.3. Les craintes inspirées par la retenue à la source pourraient être relativisées.....	87
5.4. Le scénario de mise en œuvre de la retenue à la source pourrait assigner une fonction psychologique à la régularisation.	90
CONCLUSION.....	92
ANNEXE 1 : COMPARAISON DES TECHNIQUES DU BAREME ET DU TAUX MOYEN D'IMPOSITION	94
ANNEXE 2 : ELEMENTS DE CHIFFRAGE DU COUT DE L'ANNEE DE TRANSITION	96

INTRODUCTION

8] Le présent rapport particulier a pour objet d'analyser ce que pourrait être le scénario de mise en œuvre de la retenue à la source de l'imposition des ménages. Le sujet se concentrant en réalité sur l'impôt sur le revenu, les autres impôts acquittés par les ménages ne seront que brièvement évoqués. Sur le fond, il ne s'agit pas de se prononcer sur l'opportunité de la mise en œuvre de la retenue à la source, mais sur les modalités que pourrait prendre cette mise en œuvre. Il ne s'agit pas davantage de proposer un schéma de réforme unique et abouti, mais de recenser les grandes questions que poserait une telle réforme des modalités d'imposition, d'identifier les réponses envisageables et d'indiquer, lorsque cela est possible, les options qui pourraient être prioritairement retenues.

9] Le rapport a donc un caractère assez largement prospectif. Si certains des débats soulevés par la retenue à la source peuvent être étayés par des faits précis, ou par les expériences étrangères, il en est d'autres qui ont par essence du mal à quitter le champ de l'intuition, à l'image des effets psychologiques que pourrait produire cette modalité de recouvrement de l'impôt. Les débats sur le projet de loi de finances pour 1974, dans lequel le Gouvernement avait proposé la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, montrent toutefois l'importance de ces questions.

10] La préparation de ce rapport a été facilitée par les précédents rapports particuliers, auxquels il est en conséquence fréquemment fait référence. Le rapport s'appuie également, sans toujours conclure de façon identique, sur les travaux antérieurement conduits sur le sujet, en particulier les plus récents :

- ◆ le rapport de Didier Migaud, présenté en mars 2007 à la commission des Finances de l'Assemblée nationale¹ ;
- ◆ celui de François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle, remis au même moment, à leur demande, au ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie et au ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État².

11] Par ailleurs, le cadre retenu pour le rapport général étant à système fiscal constant, le présent rapport particulier n'évoque pas les pistes de réforme parfois associées à la retenue à la source, telle la fusion de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée. Pour les mêmes motifs, les pistes de simplification de l'impôt sur le revenu ne sont évoquées qu'en tant qu'elles auraient pu constituer un obstacle préalable à la mise en œuvre de la retenue à la source.

12] Sur ces bases, **le rapport s'articule en cinq parties** :

- ◆ la première a pour objet de rappeler que si la retenue à la source est une modalité de recouvrement de l'impôt distincte à la fois de la mensualisation et de l'imposition des revenus courants, elle est **seulement une modalité de recouvrement de l'impôt** ; autrement dit, sa mise en œuvre n'appelle pas nécessairement de réformes préalables des modalités d'imposition elles-mêmes ;

¹ *Vers l'impôt citoyen – Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et le rapprochement et la fusion de l'IR et de la CSG*, rapport d'information n° 3779

² *Rapport sur les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France*

- ◆ la deuxième est en quelque sorte consacrée aux **acteurs de la retenue à la source**. Celle-ci ferait en effet entrer dans le circuit du recouvrement de l'impôt un nouvel acteur, le tiers payeur, dont les tâches devraient être limitées afin de rendre la réforme acceptable par lui mais également afin de préserver la vie privée des contribuables. La retenue à la source implique également de désigner un réseau chargé de collecter auprès des tiers payeurs l'impôt retenu à la source ;
- ◆ la troisième partie analyse de plus près la **mécanique possible de la retenue à la source**, qui serait vraisemblablement opérée par application du dernier taux moyen d'imposition connu aux revenus de type salarial (traitements, salaires et pensions) ;
- ◆ la quatrième est relative aux enjeux, potentiellement lourds, posés par l'**année de transition** ;
- ◆ enfin, la cinquième partie s'attache, dans la mesure du possible, à l'analyse des **effets psychologiques de la retenue à la source**.

1. Méthode de recouvrement distincte des autres techniques de collecte de l'impôt, la retenue à la source n'appelle pas nécessairement de réformes profondes de l'imposition des ménages.

13] L'objet de cette partie est de rappeler brièvement ce qu'est et ce que n'est pas la retenue à la source :

- ◆ elle est une modalité de recouvrement spécifique de l'impôt, devant être distinguée à la fois de la mensualisation, qui n'est ni une alternative ni une condition préalable à la RAS, et de l'imposition des revenus courants, qui pourrait toutefois accompagner son éventuelle mise en œuvre pour certains types de revenus (1.1) ;
- ◆ elle n'est qu'une modalité de recouvrement spécifique, et non une réforme de l'impôt. Sa mise en œuvre peut donc être envisagée à système fiscal constant. Excédant par conséquent le champ du présent rapport, les pistes d'évolution de l'impôt sur le revenu qui pourraient être envisagées à l'occasion d'une éventuelle mise en œuvre de la RAS seront seulement évoquées pour mémoire (1.2).

1.1. Distinctes de la retenue à la source, la mensualisation et l'imposition des revenus courants pourraient toutefois accompagner sa mise en œuvre.

1.1.1. Les modalités actuelles d'imposition des revenus présentent des inconvénients que la retenue à la source aurait pour objet de pallier.

14] **Le système actuel d'imposition des revenus**, dont le principe est posé à l'article 1664 du code général des impôts (CGI), **repose sur un double décalage** :

- ◆ un premier décalage entre l'année de perception des revenus et l'année de paiement de l'impôt sur ces revenus. Ainsi, c'est au cours de l'année N qu'est payé l'impôt sur les revenus acquis au cours de l'année N-1 ;
- ◆ un second décalage entre la base de calcul des acomptes et la base de calcul du solde. Jusqu'à la production de l'avis d'imposition de l'année N-1 (en septembre de l'année N), les acomptes versés en N (tiers provisionnels ou acomptes mensuels) sont calculés sur la base du dernier impôt acquitté. Ainsi, le calcul des deux premiers tiers ou des huit premières mensualités payables en N au titre des revenus de N-1 est effectué sur la base de l'impôt payé en N-1, sur les revenus de N-2.

15] **Ce système, du fait du premier décalage, a pour principal inconvénient de faire potentiellement peser sur les contribuables une charge d'impôt excessive.** En effet, l'impôt n'étant pas calculé sur les revenus courants mais sur les revenus passés, son paiement peut s'avérer problématique pour les contribuables qui subissent une baisse de revenus d'une année sur l'autre. Un précédent rapport particulier¹ a montré de manière détaillée que plus d'un tiers des quelque 16 millions de foyers fiscaux imposables à l'impôt sur le revenu connaissent une baisse de revenus d'une année sur l'autre ; du fait de la crise économique, cette proportion a approché en 2010 les 40 %. Environ 10 % de ces baisses sont dites « brutales », c'est-à-dire supérieures à 30 %.

¹ Jérôme Itty, *Les prélèvements fiscaux potentiellement concernés par une extension du prélèvement à la source – Quelles seraient les bonnes raisons de passer à la retenue à la source pour tout ou partie des impôts des particuliers ?*, janvier 2012, pages 31 et suivantes

16] Le même rapport particulier a permis de constater que **les divers dispositifs mis en place pour pallier les effets pervers du décalage d'un an entre la perception des revenus et leur imposition sont faiblement utilisés** par les contribuables susceptibles d'en bénéficier :

- ◆ moins de 7 % des foyers imposables à l'IR ayant opté pour le prélèvement mensuel ont sollicité en 2010 une modulation de leurs acomptes mensuels ;
- ◆ seuls 2 % des foyers imposables à l'IR ont demandé à bénéficier de délais de paiement ;
- ◆ 0,01 % des foyers ont eu recours au dispositif spécifique aux baisses brutales de revenus.

17] Parce qu'elle serait assise sur les revenus de l'année en cours, la retenue à la source présenterait donc un véritable intérêt pour les contribuables dont les revenus connaissent une baisse sensible d'une année sur l'autre.

1.1.2. La mensualisation n'est pas une alternative à la retenue à la source, à tout le moins pour l'impôt sur le revenu.

18] La mise en œuvre de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu conduirait à généraliser le paiement mensuel de cet impôt. Or, il est d'ores et déjà possible de s'acquitter de sa cotisation d'IR en dix mensualités (de janvier à octobre), et non par tiers ; plus de 70 % des contribuables ont d'ailleurs opté pour cette modalité de recouvrement. Compte tenu de l'identité des rythmes de prélèvement, la généralisation de la mensualisation pourrait être présentée comme une alternative à la retenue à la source.

19] Une telle assimilation serait hâtive. En effet, **si la RAS et la mensualisation peuvent partager certains objectifs, elles ne produisent pas les mêmes effets** :

- ◆ la mensualisation comme la RAS, en permettant un fractionnement du paiement de l'impôt, ont pour objet de rendre moins lourd le versement de chaque acompte ;
- ◆ l'une comme l'autre allègent les contraintes administratives du contribuable, l'impôt étant dans le premier cas prélevé automatiquement sur le compte bancaire, dans le second cas précompté par un tiers (cf. *infra*) ;
- ◆ mais, **à la différence de la retenue à la source, la mensualisation ne règle aucunement la question du décalage d'un an entre la perception des revenus et leur imposition**. Ainsi, un contribuable dont les revenus baissent fortement entre l'année N-1 et l'année N doit, en l'état actuel du droit, s'acquitter de mensualités représentatives du paiement d'un impôt décorellé de ses nouveaux revenus¹. La retenue à la source permettrait à l'inverse que les mensualités d'impôt soient ajustées aux revenus du moment.

20] Si la retenue à la source de l'impôt sur le revenu n'était pas mise en œuvre, la généralisation de la mensualisation ne saurait donc être présentée comme une alternative. Elle pourrait être décidée pour des motifs tenant à la modernisation des modalités de recouvrement de l'impôt ou encore à l'amélioration de la trésorerie de l'État. Si ces motifs peuvent également justifier la mise en œuvre de la retenue à la source, celle-ci poursuivrait comme objectif premier la suppression du décalage d'un an entre la perception des revenus et leur imposition, décalage auquel la mensualisation obligatoire n'apporterait pas de réponse. S'il n'est pas ici question d'évaluer l'opportunité d'une généralisation de la mensualisation, il est toutefois permis de relever qu'elle pourrait rencontrer des oppositions : ainsi que le notaient François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle, la mensualisation obligatoire « *peut être ressentie comme une contrainte supplémentaire par les contribuables qui ne l'ont pas choisie et donc comme une réduction de la souplesse du*

¹ Modulo une éventuelle utilisation des dispositifs évoqués *supra* (modulation des acomptes, délais de paiement, dispositif « baisse brutale de revenus »)

« système actuel (comme le ferait la retenue à la source, mais sans les avantages complémentaires) »¹.

21] **Si elle n'est pas une alternative à la retenue à la source, la généralisation du prélèvement mensuel n'en est pas non plus une condition préalable.** La mensualisation obligatoire permettrait certes à ceux des contribuables n'ayant pas encore opté en ce sens de s'habituer au rythme de prélèvement qui devrait être celui de la retenue à la source, dans la généralité des cas. Mais elle n'aurait pas valeur de test pour le fonctionnement de la RAS, qui implique *a priori* le précompte de l'impôt par un tiers payeur, ce qui n'est pas le cas de l'actuelle mensualisation.

22] **La généralisation de la mensualisation, qui ne semble pas être la solution optimale s'agissant du recouvrement de l'impôt sur le revenu, pourrait en revanche apparaître comme un horizon de progrès pour la collecte d'autres impôts supportés par les particuliers, dont la retenue à la source apparaît difficilement envisageable.** Cette perspective a pu être évoquée pour la taxe d'habitation (TH), les taxes foncières (TF) et l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Mais aucun de ces trois types d'impôt ne paraît pouvoir être retenu à la source, quelle que soit la définition de cette modalité de prélèvement.

23] La retenue à la source est classiquement définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) comme « *un mode de recouvrement de l'impôt consistant à faire prélever son montant par un tiers payeur, le plus souvent l'employeur ou le banquier, au moment du versement au contribuable des revenus sur lesquels porte l'impôt* »². Cette définition implique d'une part l'existence d'un tiers, d'autre part la capacité de ce tiers à retenir l'impôt sur une assiette qui transiterait par son intermédiaire. Or, la TH, les TF et l'ISF sont des impôts assis sur des stocks et non sur des flux, seuls susceptibles d'être ponctionnés par un tiers. Le seul fait que la définition de l'INSEE mentionne exclusivement l'imposition des revenus montre bien que, s'agissant des impôts supportés par les ménages, seuls ces flux pourraient être « stoppés à la source ».

24] Dans ces conditions, **la seule question qui puisse se poser est de savoir si l'éventuelle retenue à la source de l'impôt sur le revenu permettrait d'adosser sur celles de l'IR les modalités de recouvrement de ces autres impôts acquittés par les ménages, sans instaurer de retenues à la source qui leur seraient propres.** Cette question se pose dans la mesure où les impôts locaux peuvent d'ores et déjà être recouverts, comme l'IR, par la voie du prélèvement mensuel (depuis 1991 pour la TH et depuis 1993 pour les TF), et où l'ISF pourra l'être, sous conditions, à compter de 2013.

Encadré 1 : La réforme des modalités de déclaration et de recouvrement de l'ISF

L'article 1^{er} de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 a prévu d'intégrer la déclaration d'ISF dans la déclaration annuelle des revenus, pour ceux des redevables de cet impôt dont le patrimoine est inférieur à 3 millions d'euros (2 du I de l'article 885 W du CGI). Les contribuables répondant à ce critère mais ne déposant pas de déclaration de revenus demeurent soumis, comme ceux dont le patrimoine excède 3 millions d'euros, à la déclaration spécifique prévue au 1 du I du même article. Cette intégration de la déclaration d'ISF à celle d'IR devrait prendre la forme d'un feuillet distinct. Le regroupement des deux déclarations s'accompagne d'un recouvrement et d'un acquittement de l'ISF selon les mêmes règles et sous les mêmes sanctions que l'IR, en application du deuxième alinéa introduit au I de l'article 1723 *ter*-00 A. Cela implique, par renvoi à l'article 1681 A, la possibilité d'opter pour un paiement mensualisé. L'ensemble de ces dispositions sont applicables à l'ISF dû à compter de l'année 2013.

¹ Annexe 4, « Comparaison entre la mensualisation obligatoire et la retenue à la source », page 3

² <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/prelevement-source.htm>

25] L'adossement au recouvrement de l'IR de celui de la TH, des TF et de l'ISF pourrait, en cas de mise en œuvre de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, prendre plusieurs voies :

- ◆ la communication au tiers payeur du montant d'impôt à retenir chaque mois en plus du précompte d'IR. Cette solution, qui serait la plus simple, livrerait au tiers payeur une information sur la situation fiscale du contribuable. Même si les montants de chacun des impôts étaient agrégés en une somme unique, le tiers payeur pourrait vraisemblablement déduire de la comparaison des montants à appliquer pour chaque contribuable les écarts de patrimoine, et se faire une idée, même très approximative, de leur « richesse ». Si le tiers payeur était l'employeur, la révélation de telles informations serait problématique, notamment dans le cadre des négociations salariales (cf. *infra*) ;
- ◆ l'intégration dans le taux synthétique d'imposition communiqué à l'employeur – qui devrait vraisemblablement être l'outil de la RAS (cf. *infra*) – des données permettant, par la ponction opérée sur le revenu, de précompter également les impôts locaux et l'ISF. La définition d'un taux synthétique d'imposition permettant d'approcher au mieux l'impôt dû *in fine* et donc de limiter le volume de la régularisation serait vraisemblablement un exercice complexe, compte tenu notamment des caractéristiques de l'impôt sur le revenu (cf. *infra*). Il ne paraît donc pas opportun d'en raffiner encore la composition, pour en faire le vecteur d'une imposition multiforme : **le traitement de la retenue à la source par l'administration fiscale ne s'en trouverait pas simplifié, et la lisibilité de la réforme par les contribuables en pâtirait sans doute.**

26] En conséquence, si l'extension de la mensualisation des impôts locaux et de l'ISF était recherchée – pour des motifs tenant à l'objectif général de modernisation du recouvrement de l'impôt –, elle pourrait l'être indépendamment d'une éventuelle retenue à la source de l'IR. Les marges de progression des taux de mensualisation sont assez grandes : en 2011, seuls 35,4 % des redevables de la TH et 28,4 % des redevables des TF avaient opté pour ce mode de recouvrement¹.

1.1.3. L'imposition des revenus courants permettrait de supprimer le décalage entre la perception des revenus et leur imposition.

27] **Plusieurs travaux conduits antérieurement au sujet de l'impôt sur le revenu ont évoqué, comme alternative possible à la retenue à la source, l'imposition des revenus courants (IRC).** Dans un rapport remis en décembre 1996 au ministre du Budget, Bernard Ducamin, Robert Baconnier et Raoul Briet se prononçaient contre la retenue à la source pour trois séries de raisons, qui feront l'objet d'une analyse plus détaillée *infra* : le transfert d'une partie de la charge afférente à la gestion de l'impôt de l'État vers les tiers payeurs, l'opposition des contribuables à un tel changement (mesurée par des études d'opinion) et l'atteinte au caractère citoyen de l'impôt. Les auteurs engageaient cependant les administrations compétentes à étudier la possibilité d'une taxation contemporaine des revenus « *qui, tout en maintenant le mode de prélèvement existant, permettrait, en supprimant le décalage existant entre l'année de perception de l'impôt et celle de la réalisation du revenu, de parvenir à certains des avantages prêtés à la RAS* »². Cette taxation contemporaine était alors envisagée sur un mode prospectif, consistant pour le contribuable à payer de manière fractionnée, au cours de l'année N, l'impôt estimé dû en début d'année, sur la base des informations disponibles et des perspectives d'évolution des revenus.

¹ Jérôme Itty, précité, pages 22 et 25

² *Études des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages : rapport au ministre du Budget*, page 190

28] Sans manifester d'hostilité de principe à la RAS, le Conseil des impôts estimait en 2000 que « *la question centrale est bien celle de l'imposition des revenus courants. La retenue à la source constitue une modalité technique parmi d'autres pour atteindre cet objectif* »¹. Le Conseil estimait même que quelques années de taxation contemporaine des revenus faciliteraient le passage à la retenue à la source, « *puisque les difficultés liées à l'année de transition seraient déjà surmontées par une réforme préalable* »² (cf. *infra*).

29] Deux ans plus tard, le Conseil des impôts renouvelait sa proposition d'imposition des revenus courants comme préalable à la retenue à la source, « *dans l'attente d'une solution, qui ne pourra être déterminée qu'après une large concertation avec les parties concernées – notamment les employeurs auxquels incomberont dans ce dispositif des tâches nouvelles* »³.

30] Afin d'étudier cette proposition, **les ministres des Finances et du Budget ont commandé en 2003 à l'Inspection générale des Finances un rapport sur l'opportunité de mettre en place l'imposition des revenus courants sans retenue à la source**⁴.

31] **Le schéma plus précisément étudié dans ce rapport était celui d'un système d'acomptes à valoir sur l'impôt de l'année en cours (N), acomptes qui seraient calculés sur la base de l'impôt dû au titre de l'année N-1**⁵. Le rapport écartait de manière assez lapidaire l'option consistant à ce que le contribuable applique un taux fourni par l'administration à son revenu : « *il est difficilement imaginable que le contribuable lui-même, muni d'un taux de prélèvement [...] fourni par l'administration se charge de payer spontanément l'impôt à chaque perception de revenus. La mission a donc considéré que cette option n'était pas opportune* »⁶. L'application d'un taux synthétique d'imposition fourni par l'administration imposerait certes au contribuable de calculer chaque mois le montant de son impôt, tâche qui incomberait au tiers payeur en cas de retenue à la source ; mais elle aurait l'avantage de lui permettre de bénéficier, sans démarche spécifique, d'un ajustement de son impôt à ses revenus, par le seul effet d'assiette ; cet effet d'assiette pourrait se doubler d'un effet de taux si le contribuable était autorisé à moduler son taux en cours d'année. Dans ces conditions, l'IRC se rapprocherait de la retenue à la source. La modulation des acomptes pourrait toutefois produire *in fine* les mêmes effets, au prix d'une indispensable démarche du contribuable : si le simulateur en ligne⁷ indiquait à titre informatif le nouveau taux moyen d'imposition résultant d'une évolution de la situation ou des revenus du contribuable, ce taux pourrait alors servir de base à la modulation des acomptes, sans qu'il soit besoin d'en faire l'outil de l'imposition des revenus courants. Mais quelle que soit la base de calcul des acomptes (dernier impôt acquitté ou impôt estimé pour l'année en cours), **une baisse de revenus n'entraînerait pas d'ajustement mécanique des acomptes**.

32] Afin que les contribuables puissent tirer le plus grand bénéfice de l'imposition des revenus courants, les auteurs du rapport de 2003 envisageaient donc des **possibilités de modulation des acomptes assez largement ouvertes** :

¹ *L'imposition des revenus*, dix-huitième rapport au Président de la République, page 105

² *Idem*, page 115

³ *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale*, vingtième rapport au Président de la République, 2002, page 36

⁴ André Barilari et Sarah Bouquerel, *Rapport relatif à l'imposition des revenus en cours mise en œuvre sans la retenue à la source*, septembre 2003

⁵ Ce mécanisme est parfois désigné par l'expression « l'IR comme l'IS » ou, en anglais, *pay as you earn*.

⁶ André Barilari et Sarah Bouquerel, précités, page 13

⁷ www.impots.gouv.fr

- ◆ la modulation à la baisse serait permise en cas de baisse du revenu de plus de 10 %, et en cas de survenance d'un évènement de nature à réduire le montant de l'impôt dû (mariage, divorce, naissance). Dans la généralité des cas, des justificatifs devraient être produits ;
- ◆ la modulation à la hausse ne serait obligatoire qu'en cas d'entrée ou de retour sur le marché du travail ou dans une situation imposable.

33] **La déclaration de revenus serait maintenue**, afin de permettre la régularisation, en N+1, de l'impôt acquitté en N, dans l'hypothèse où les acomptes versés auraient été globalement inférieurs ou supérieurs au montant de l'impôt dû *in fine*.

34] **L'imposition des revenus acquis l'année précédant celle du passage à l'IRC (année N-1) serait abandonnée**, afin de ne pas faire supporter deux cotisations d'impôt au contribuable l'année N (celle due au titre des revenus acquis en N-1, acquittée selon le système actuel en N ; celle due au titre des revenus de l'année N, acquittée selon le système de l'IRC en N). L'abandon d'une année d'imposition pourrait inciter ceux des contribuables qui peuvent piloter le rythme de perception de leurs revenus à les concentrer sur l'année dont l'impôt serait effacé (typiquement les plus-values de cession) ; un dispositif « anti-abus » devrait donc être mis en place. Cette question se posant également en cas de retenue à la source, la variété des solutions envisageables sera analysée *infra*.

35] Sur la base de ces hypothèses, **les auteurs du rapport concluaient que la mise en place de la taxation contemporaine des revenus aurait « un coût de gestion non négligeable »¹**, résultant :

- ◆ du nombre d'équivalents temps plein (ETP) qui seraient mobilisés par le traitement des demandes de modulation, en faisant l'hypothèse que 3 millions de ces demandes seraient adressées à l'administration fiscale. En retenant une durée moyenne de traitement de chaque demande d'une heure, 1 900 ETP seraient nécessaires ;
- ◆ parallèlement, d'une augmentation très modeste des gains de productivité résultant de la disparition des demandes de délais de paiement, du fait précisément de la mise en place de l'IRC (14 ETP de moins sur la base d'un traitement de chaque demande en 15 minutes) ;
- ◆ du coût de formation des agents, estimé à 500 000 euros ;
- ◆ de l'affranchissement des courriers de réponse aux demandes de modulation (1,5 million d'euros) ;
- ◆ de la mise en place d'un système rigoureux de recouvrement des acomptes, contrepartie des larges possibilités de modulation qui seraient ouvertes (2 millions d'euros).

36] **Certaines de ces conclusions ne sont plus d'actualité**. Ainsi, un précédent rapport a montré que ce sont 130 et non 14 ETP qui pourraient être économisés par la suppression de la procédure de délais de paiement². De même, l'estimation du coût du traitement des demandes de modulation repose sur l'hypothèse que ces demandes sont formulées par téléphone ou au guichet, alors qu'elles pourraient désormais l'être par Internet. La même remarque vaut pour la question de l'affranchissement des courriers de réponse. Au-delà de la question des évolutions technologiques et des pratiques des contribuables, il faut rappeler que les auteurs du rapport préconisaient que des justificatifs soient fournis à l'appui des demandes de modulation ; or il pourrait être envisagé – comme cela est déjà le cas s'agissant des demandes de modulation des tiers ou des mensualités – de permettre au contribuable de moduler ses acomptes de sa propre initiative, sous sa responsabilité en cas de sous-évaluation trop importante du montant de l'impôt dû.

¹ Page 29

² Jérôme Itty, précité, page 102

37] **À ces coûts administratifs, le rapport ajoutait le coût de l'année de transition.** Si l'IRC était mise en place l'année N, l'État percevrait au cours de cette année les acomptes à valoir sur l'imposition des revenus de cette même année. En revanche, il ne percevrait pas le produit de la régularisation de l'impôt dû au titre des revenus acquis en N-1, cet impôt étant effacé. En outre, le montant d'impôt encaissé en N serait réduit, du fait de l'IRC, du montant des modulations à la baisse. Les simulations effectuées dans le cadre de ce rapport montraient que le passage à l'IRC en 1999 aurait réduit de 5,83 milliards d'euros le produit d'impôt encaissé par rapport à ce qu'il aurait été sans changement des modalités de recouvrement, soit 40,17 milliards d'euros contre 46 milliards d'euros (équivalant à une perte de 12,7 % du produit de l'IR). Sans aller plus loin dans l'examen de la méthodologie de chiffrage, il faut cependant remarquer que **la question des avantages fiscaux attachés à l'imposition des revenus de l'année N-1 n'est pas traitée en tant que telle ; or, il s'agit là d'une question d'importance** (cf. *infra*).

38] **Le rapport concluait que « seule la retenue à la source permet de donner tous les avantages de l'imposition des revenus courants, tout en réalisant des gains administratifs et sans risque sur les rentrées fiscales »¹.**

39] **Cette conclusion mérite d'être nuancée.** S'il est vrai que l'imposition des revenus courants n'allègerait pas autant que la RAS les tâches du contribuable – en l'absence de tiers payeur et d'ajustement automatique de l'impôt aux revenus –, il faut rappeler ici les avantages habituellement attachés à l'imposition des revenus courants, comparativement à la retenue à la source :

- ◆ aucun tiers n'est impliqué dans la relation fiscale entre le contribuable et l'administration. Le contribuable autoliquiderait l'impôt – selon des modalités à définir – avant d'en reverser le produit, en principe mensuellement, au Trésor public. Par conséquent, cette modalité de recouvrement ne ferait peser **aucune charge nouvelle sur les banques ou les employeurs**, tiers payeurs les plus vraisemblables en cas de retenue à la source ;
- ◆ en l'absence de tiers payeur, **la question de la communication de données confidentielles concernant la situation des contribuables ne se poserait pas** (cf. *infra*) ;
- ◆ **le fait qu'aucun tiers ne précompte l'impôt éviterait l'effet « bas de la feuille de paye »** consubstantiel à la RAS, qui veut que le revenu effectivement perçu par le contribuable soit amputé du précompte d'impôt, et donc optiquement réduit. Cet effet, d'ordre psychologique, pourrait avoir des répercussions problématiques sur le processus de négociation salariale (cf. *infra*) ;
- ◆ **le paiement de l'impôt par le contribuable permettrait le maintien du lien citoyen que représente l'impôt**, la rupture de ce lien étant l'un des autres effets psychologiques potentiels de la RAS (cf. *infra*) ;
- ◆ **toutes les catégories de revenus pourraient être prises en compte.** Pour certains types de revenus, l'absence de tiers payeur – ou à tout le moins la difficulté à en identifier un de crédible – rendrait vraisemblablement impossible la mise en place d'une retenue à la source (cf. *infra*).

40] L'objet du présent rapport étant d'analyser ce que pourrait être le scénario d'une extension de la retenue à la source, il ne s'agit pas de se prononcer davantage sur les mérites comparés de la retenue à la source et de l'imposition des revenus courants. En revanche, l'IRC peut apparaître comme une modalité d'accompagnement de la retenue à la source, en tant que **solution de recouvrement pour ceux des revenus qu'il serait impossible de retenir à la source faute de tiers payeur, en particulier les revenus**

¹ Page 33

d'activité des indépendants¹. En cas de passage à la retenue à la source, la suppression du décalage entre la perception des revenus et leur imposition permise par l'IRC limiterait la différence de traitement entre les revenus retenus à la source et les autres, assurant ainsi un meilleur respect des prescriptions constitutionnelles (cf. *infra*).

1.2. La mise en œuvre de la retenue à la source n'appelle pas nécessairement de réforme en profondeur de l'imposition des revenus.

41] **La simplification du système d'imposition des revenus est parfois présentée comme une condition préalable à la mise en œuvre de la retenue à la source.** Elle serait à tout le moins la condition de l'efficacité de ce mode de recouvrement, à en croire certains commentaires : « *Le prélèvement à la source ne peut réellement simplifier les procédures et rendre la collecte moins coûteuse que s'il s'accompagne de l'individualisation et d'une simplification drastique de l'impôt sur le revenu* »².

42] Intuitivement, la mise en œuvre de la RAS serait simplifiée si l'impôt sur le revenu était cédulaire et non global, individualisé et non familialisé, proportionnel et non progressif, et exempt de « niches fiscales ».

43] Dans ces conditions, il serait assez simple de demander aux tiers payeurs (par exemple les employeurs) d'appliquer pour chaque salarié un taux unique, qui permettrait de recouvrer l'intégralité de l'impôt, sans qu'il soit besoin de procéder à aucune autre opération :

- ◆ absence de prise en compte des autres revenus du contribuable du fait du caractère cédulaire de l'imposition ;
- ◆ absence de prise en compte des revenus du conjoint du fait du caractère individuel de l'impôt ;
- ◆ pour la même raison, absence de prise en compte du nombre d'enfants ;
- ◆ application d'un taux unique à l'ensemble des revenus et à l'ensemble des contribuables du fait du caractère proportionnel de l'impôt ;
- ◆ absence d'imputation sur l'assiette ou le montant de l'impôt des différentes mesures de déduction, réduction ou crédit d'impôt.

44] Sans même avoir à se prononcer sur l'opportunité d'une réforme de si grande ampleur, il faut rappeler que **la simplification de l'impôt sur le revenu ne pourrait se faire que dans les limites posées par le Conseil constitutionnel**. Ces limites ont été précisément décrites dans un précédent rapport particulier³, dont il ressort à grands traits :

- ◆ qu'« *il est probable que le Conseil constitutionnel censurerait la retenue à la source si elle impliquait nécessairement l'abandon de la familialisation de l'impôt* », familialisation qui nécessite d'une part l'imposition commune du foyer (assurée dans le système actuel par le quotient conjugal) et d'autre part la prise en compte par l'impôt des charges de famille (assurée par le quotient familial) ;
- ◆ que le quotient conjugal et le quotient familial ne sont qu'une des modalités possibles de prise en compte de la famille par l'impôt ;
- ◆ que la progressivité de l'impôt sur le revenu étant un principe constitutionnel, la loi instaurant la retenue à la source ne saurait faire de l'IR un impôt proportionnel.

¹ Telle était la conclusion de François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle, dans leur rapport précité (pages 26 et 27).

² Réjane Hugounenq, Hélène Périer, Henri Sterdyniak, « Faut-il individualiser l'impôt sur le revenu ? », *Problèmes économiques*, n° 2.756, 10 avril 2002, page 9

³ Marie-Astrid de Barmon, *Les contraintes juridiques encadrant une extension des prélèvements à la source*, novembre 2011, pages 33 à 42

45] **Dans les limites posées par le Conseil constitutionnel, de nombreuses simplifications sont envisageables.** Il pourrait être décidé de renoncer au caractère global de l'impôt sur le revenu, au profit d'une imposition spécifique à chaque cédule. Seraient ainsi mécaniquement levés les obstacles liés à l'absence, pour certaines catégories de revenus, de tiers payeur aisément identifiable (par exemple les revenus fonciers) : seraient retenus à la source ceux des revenus pouvant être recoupés par un tiers, les autres demeurant imposés selon les modalités actuelles (idéalement avec la suppression de l'année de décalage).

46] Les modalités de prise en compte de la situation conjugale et familiale pourraient être rendues plus lisibles et plus simples d'application par la substitution au quotient familial d'un abattement, d'une réduction ou d'un crédit d'impôt¹. Dans le premier cas, l'assiette résultant de l'addition des revenus des membres du foyer fiscal serait réduite d'une fraction à définir ; dans les deuxième et troisième cas, le montant d'impôt résultant de l'application du barème à la somme des revenus du foyer fiscal serait réduit d'une fraction à définir, avec une possibilité de reversement par l'administration fiscale si le montant de l'avantage en impôt dépasse l'impôt dû, ou si les contribuables sont non imposables. Ces méthodes de prise en compte de la situation familiale, qui seraient sans doute plus aisément compréhensibles des citoyens que la mécanique du quotient familial, seraient en outre d'un maniement plus simple par le tiers payeur, si la liquidation de l'impôt devait lui être confiée. Mais elles ne seraient pas nécessairement neutres du point de vue de la redistribution opérée par l'avantage en impôt, ainsi que le montre la contribution de la direction générale du Trésor aux travaux conduits en 2011 par le Haut Conseil de la famille sur l'architecture des aides aux familles². À rendement constant de l'impôt, la solution consistant à remplacer le quotient familial par un crédit d'impôt (qui serait alors de 607 euros par enfant) aurait pour effet d'augmenter de 829 euros par an en moyenne le revenu disponible de 18 % des ménages et de diminuer de 931 euros par an en moyenne celui de 16 % des ménages. Une telle réforme ferait en effet bénéficier les ménages non imposables d'un avantage dont ils sont aujourd'hui exclus, ce qui entraîne, à coût constant, une redistribution des ménages les plus aisés vers les plus modestes.

47] Pour des motifs de simplicité, il pourrait être envisagé de substituer à l'actuel barème à taux marginal par tranches un barème à taux réel, qui consisterait à imposer les revenus de manière progressive mais à un taux unique. Le taux d'imposition augmenterait de manière linéaire ou quasi-linéaire sur l'échelle des revenus (par exemple par fraction de 500 euros), de sorte qu'il serait possible de connaître le taux résultant du barème sans se livrer aux calculs plus complexes, induits par le barème actuel.

48] Afin que l'impôt retenu à la source s'approche au plus près de l'impôt dû *in fine*, il pourrait être jugé utile de supprimer ou à tout le moins de limiter les dispositifs permettant de réduire ou d'annuler le montant de l'impôt. Si le maintien du soutien apporté par certains avantages fiscaux à des acteurs ou secteurs socio-économiques était jugé d'intérêt général, il pourrait être décidé de substituer à tout ou partie de ces avantages des dépenses budgétaires. Une telle substitution permettrait dans certains cas, à coût budgétaire constant, d'augmenter le soutien effectivement apporté aux acteurs ou secteurs concernés, en faisant l'économie de la rémunération, au moyen de la réduction d'impôt (RI), de l'apporteur de capacité fiscale³.

¹ Si l'on en reste aux alternatives fiscales, sans envisager la prise en compte de la situation familiale par des aides de nature budgétaire

² « Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années ? », 29 avril 2011, annexe 3 (http://www.hcf-famille.fr/IMG/pdf/ANNEXE_3_Tresor.pdf)

³ Ce phénomène d'« évaporation fiscale » a été décrit, s'agissant de la réduction d'impôt au titre de la réalisation d'investissements productifs outre-mer, par le rapport d'information n° 946 de la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur les niches fiscales, en juin 2008 : Didier Migaud, Gilles Carrez, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson, Gaël Yanno, pages 85 à 92.

49] La seule évocation de ces quelques pistes devrait suffire à montrer que **le débat autour de la simplification de l'impôt sur le revenu excède de très loin celui autour de ses modalités de recouvrement**. Ainsi, la question des « niches fiscales », qui a fait l'objet d'une actualité médiatique et législative particulièrement chargée au cours des dernières années, a justifié à elle seule la rédaction de plusieurs rapports administratifs et parlementaires. Plus généralement, les chantiers de réforme qui viennent d'être brièvement évoqués seraient extrêmement lourds.

50] **La seule véritable interrogation est donc la suivante : est-il possible de retenir l'impôt sur le revenu à la source malgré la complexité du système fiscal français ? Un précédent rapport particulier¹ a montré que des États dont le système fiscal est au moins aussi complexe que le nôtre pratiquent la RAS ; la réponse est donc par principe positive.**

51] Cela ne signifie pas que l'éventuelle mise en œuvre de la retenue à la source ne serait pas vue comme l'occasion d'apporter des modifications à l'IR lui-même, et pas seulement à ses modalités de recouvrement. Cela signifie que ces pistes d'évolution sont hors du champ du présent rapport.

52] Cela ne signifie pas davantage que la mise en œuvre de la retenue à la source à système fiscal constant serait simple. **La RAS serait possible au prix :**

- ◆ **d'une certaine complexité dans la liquidation de l'impôt.** Cette complexité serait d'autant moins intolérable que l'établissement de l'impôt demeurerait de la compétence de l'administration fiscale, s'il était fait le choix de ne pas alourdir excessivement la charge des tiers payeurs et de ne pas leur révéler de nombreuses informations sur la situation personnelle des contribuables ;
- ◆ **du maintien d'une régularisation assez substantielle,** faute de pouvoir intégrer *ab initio* dans le taux moyen d'imposition l'ensemble des éléments constitutifs de l'impôt finalement dû, par exemple les nouvelles réductions d'impôt acquises en cours d'année.

¹ Sandra Desmettre, *Les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, décembre 2011

2. La retenue à la source ferait entrer dans le circuit de recouvrement de l'impôt un nouvel acteur, le tiers payeur, chargé de reverser le produit collecté à un réseau qui devra être déterminé.

53] La mise en œuvre de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu mettrait un terme à la classique relation bilatérale entre le contribuable et l'administration fiscale, puisque la retenue serait opérée par un tiers. Si la piste la plus souvent évoquée pour le choix du tiers payeur est celle des employeurs, d'autres options doivent toutefois être étudiées ; en tout état de cause, l'acceptabilité de la réforme est sans doute conditionnée d'une part à la limitation des charges qui lui seraient imposées, d'autre part et surtout au respect du droit à la vie privée des contribuables (2.1). Au-delà du tiers payeur, la RAS pourrait faire entrer dans le circuit de recouvrement un quatrième acteur, s'il était décidé de confier la collecte des sommes retenues par le tiers payeur aux URSSAF, et non à l'administration fiscale (2.2).

2.1. Le tiers payeur, le plus souvent l'employeur, ne devrait pas assumer de tâches trop lourdes.

54] Les développements qui suivent reposent sur l'hypothèse que la retenue à la source suppose l'existence d'un payeur du flux (en l'espèce du revenu), à qui incomberait la charge de prélever l'impôt pour le compte de l'État. La participation de tiers au recouvrement de l'impôt ne serait pas une entière nouveauté, puisque les prélèvements à la source existants sont déjà opérés ainsi, en général par les employeurs (s'agissant des prélèvements sociaux) ou les établissements financiers (s'agissant des prélèvements forfaitaires libératoires sur les revenus de capitaux mobiliers). Ces tiers payeurs sont également tiers déclarants, puisque les employeurs comme les établissements financiers indiquent à l'administration fiscale, pour l'établissement de la déclaration préremplie, les revenus perçus par les contribuables.

2.1.1. Le tiers payeur, dans la généralité des cas, devrait être l'employeur.

2.1.1.1. Le recours aux banques devrait être exclu, sauf exceptions.

2.1.1.1.1. Cinq catégories d'arguments pourraient plaider en faveur d'un recouvrement par les banques d'un éventuel impôt retenu à la source.

55] **Le premier argument est celui du nombre.** Le volume d'interlocuteurs de l'administration fiscale serait considérablement réduit non seulement par rapport à la situation actuelle, mais également par rapport à l'hypothèse d'une retenue opérée par les payeurs de revenus (employeurs et organismes payeurs des revenus de remplacement). Aux quelque 36 millions de foyers fiscaux seraient substitués les dizaines¹ d'établissements bancaires sur les comptes desquels les contribuables déposent leurs revenus, interlocuteurs bien plus concentrés que ne le seraient les payeurs de revenus.

56] **Le deuxième argument est celui de la fiabilité.** Moins nombreuses que les payeurs de revenus, les banques sont également réputées plus solvables. Les risques de faillite d'un payeur de revenus (notamment d'une petite entreprise)² ou, sans aller jusqu'à cette

¹ Cet ordre de grandeur est un majorant, car l'essentiel des comptes sont tenus par les principales banques que sont BNP-Paribas, la Société générale, le Crédit agricole, le Groupe BPCE, le Crédit mutuel et la Banque postale.

² Le risque est moins grand s'agissant des organismes payeurs des revenus de remplacement.

extrémité, les difficultés de trésorerie le conduisant à pratiquer la rétention du produit d'impôt retenu à la source, sont sans nul doute plus importants que pour les grands établissements bancaires. À titre d'illustration, le tableau ci-dessous présente, par secteur d'activité, le nombre de faillites enregistrées en 2009.

Tableau 1 : Défaillances d'entreprises selon l'activité économique

Activité	2009
Industrie manufacturière, industries extractives et autres	4 441
<i>dont industrie manufacturière</i>	4 302
Construction	14 944
Commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration	19 870
<i>Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles</i>	12 101
<i>Transports et entreposage</i>	1 776
<i>Hébergement et restauration</i>	5 993
Information et communication	1 415
Activités financières et d'assurance	837
Activités immobilières	2 094
Activités spécialisées, scientifiques et techniques et activités de services administratifs et de soutien	5 909
Enseignement, santé humaine et action sociale	1 114
Autres activités de services	2 759
Total	53 383

Source : INSEE

57] **Le troisième argument est celui de l'expérience.** Les banques pratiquent déjà la retenue à la source d'une partie de l'impôt sur le revenu, à savoir les prélèvements forfaitaires libératoires sur les revenus de capitaux mobiliers (cf. *infra*).

58] **Le quatrième argument est celui de la neutralité dans les relations de travail.** La retenue à la source par les établissements bancaires permettrait d'éviter l'effet « bas de la feuille de paye », c'est-à-dire la minoration du revenu effectivement versé par le payeur au contribuable, du fait du précompte de l'impôt. Cet effet d'ordre psychologique ne se produirait pas si la RAS était opérée par les banques. Plus généralement, la retenue par les banques éviterait que les différences de situation fiscale entre salariés d'un même employeur ne modifient la teneur des négociations salariales et par extension les relations de travail (cf. *infra*).

59] **Le cinquième argument est celui de la confidentialité.** La révélation aux banques de la diversité des situations fiscales de leurs clients poserait peut-être moins de problèmes à cet égard que la révélation des mêmes informations aux payeurs de revenus. En effet, les banques disposent souvent d'informations confidentielles que les employeurs ne connaissent pas, informations nécessaires par exemple à l'octroi d'un prêt (situation de famille, revenus annexes). Les banques connaissent en outre les montants d'impôt prélevés, en particulier pour les contribuables mensualisés. Accessoirement, le contribuable ayant plus facilement la faculté de choisir sa banque que son employeur, la révélation d'informations confidentielles pourrait être mieux tolérée.

2.1.1.1.2. Toutefois, les nombreux inconvénients attachés à l'intervention des banques dans le précompte de l'impôt devraient conduire à ne pas retenir cette solution.

60] Il faut commencer par dire qu'**aucun des pays pratiquant la retenue à la source n'a opté pour cette solution**, ainsi qu'a permis de le constater un précédent rapport particulier¹. En outre, **aucun des précédents rapports étudiant la mise en œuvre de la**

¹ Sandra Desmettre, précitée

RAS en France n'a préconisé cette solution. L'option avait la faveur de la direction générale des Impôts (DGI) à la fin des années 1990, mais elle n'avait pas été retenue par le groupe de travail ministériel mis en place sur la retenue à la source.

61] Au-delà de ce simple constat, le fait de confier aux banques le soin de retenir l'impôt à la source poserait des difficultés de trois ordres : techniques, « organisationnelles », et, dans une moindre mesure, psychologiques.

62] La première difficulté technique résulte du fait que **tous les virements opérés sur un compte bancaire ne correspondent pas nécessairement à des revenus imposables** ; il conviendrait donc que les payeurs de revenus procèdent à un « marquage » ou un « codage » de leurs virements, afin que ceux-ci puissent être identifiés par les banques comme une assiette sur laquelle opérer une retenue à la source. Au demeurant, les virements ordonnés par les payeurs de revenus, fussent-ils codés, ne correspondent pas nécessairement pour leur totalité à l'assiette imposable ; en effet, certaines de leurs composantes n'entrent pas dans l'assiette imposable, à l'image des remboursements de frais de transport. Il conviendrait alors de coder, au sein des virements eux-mêmes codés, les éléments d'assiette imposable. Inversement, certains avantages en nature imposables dans la catégorie des traitements et salaires ne se retrouvent pas sur le compte bancaire de leurs bénéficiaires, alors qu'ils constituent des éléments de l'assiette imposable.

63] La seconde difficulté technique tient aux « pratiques bancaires » des contribuables :

- ◆ d'une part car **certains contribuables détiennent plusieurs comptes bancaires**. Cette « multibancarisation », qui selon la Fédération bancaire française concernait en 2010 28 % de la population, pourrait entraîner une grande complexité dans le recouvrement de l'impôt, dont la fiabilité serait de surcroît entamée ;
- ◆ d'autre part car **tous les revenus imposables ne sont pas nécessairement versés par virement bancaire**. Or, il est difficilement envisageable de coder les dépôts de chèques et d'espèces, directement réalisés par le bénéficiaire, sans intervention du payeur de revenus.

64] En termes « organisationnels », **la mise en place d'un système d'information entre les banques et l'administration fiscale ne serait pas nécessairement plus simple qu'entre la même administration et les payeurs de revenus**. Les retenues à la source actuellement opérées par les banques le sont selon les modalités simplifiées du prélèvement forfaitaire libératoire, par application d'un taux unique à certaines catégories de revenus de capitaux mobiliers. Les modalités de communication entre les banques et l'administration fiscale seraient autrement plus complexes s'il leur fallait appliquer à chaque client un taux personnalisé.

65] La participation des banques au recouvrement de l'IR rendrait en outre plus complexe les opérations de contrôle, puisque **l'administration fiscale se retrouverait face à deux interlocuteurs** : le payeur de revenus s'agissant de la régularité de ses versements à la banque, en particulier de leur codage, et les banques pour le reversement au Trésor public.

66] Enfin, un argument d'apparence conjoncturel et difficile à objectiver car d'ordre psychologique, mérite toutefois d'être souligné. **Il n'est pas certain, compte tenu du contexte actuel de crise financière internationale, que les contribuables soient particulièrement séduits par la perspective de voir les banques retenir leur impôt sur le revenu.**

67] **En conséquence, il ne paraît pas opportun de recommander que la retenue à la source, si elle devait être généralisée, soit opérée par les banques.** Il ne paraît pas pour autant souhaitable, pour des raisons qui seront détaillées *infra*, de revenir sur les retenues à la source d'ores et déjà opérées par les établissements financiers. Au surplus, cette option

pourra être étudiée pour ceux des revenus qui ne sont pas servis par les employeurs et les organismes payeurs des revenus de remplacement (cf. *infra*).

2.1.1.2. Le recours aux employeurs et aux organismes payeurs des revenus de remplacement semble devoir être privilégié.

68] Recommandée par tous les précédents rapports sur le sujet et pratiquée par tous les pays, la retenue à la source par le payeur du revenu (employeur ou organisme payeur des revenus de remplacement) paraît devoir être privilégiée. Un argument supplémentaire abonde en ce sens : employeurs et organismes payeurs des revenus de remplacement sont d'ores et déjà chargés de retenir à la source les cotisations sociales salariales et la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus d'activité¹ et de remplacement. L'assiette de la CSG est différente de celle de l'IR et l'affectataire de son produit n'est pas le même ; pourtant, **la CSG est bien un impôt général sur le revenu, que les employeurs et les organismes payeurs des revenus de remplacement sont habitués à retenir à la source** pour le compte des organismes de sécurité sociale.

69] Si cette option était retenue, **l'administration fiscale aurait – outre le contribuable – un seul interlocuteur**, qui contrairement aux banques détiendrait l'ensemble des informations permettant en cas de besoin de reconstituer l'assiette taxable à l'IR, à tout le moins s'agissant du revenu servi par lui.

70] **La retenue à la source par les employeurs et les organismes payeurs des revenus de remplacement nécessiterait une bonne connaissance, par l'administration fiscale, de l'ensemble de ces tiers payeurs.** Dans ses travaux conduits en 2007 à la suite du rapport précité de François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle, l'administration fiscale considérait que cette tâche n'avait rien d'insurmontable :

- ◆ « *s'agissant des organismes employeurs privés, ils sont normalement connus de manière exhaustive par les applications de la DGI, puisqu'ils sont par principe fiscalisés, c'est-à-dire au moins soumis à la TVA ou à la taxe sur les salaires [...]* » ;
- ◆ « *s'agissant des organismes employeurs publics, de nombreuses administrations publiques (APU) sont déjà recensées par la DGI, car fiscalisées [...]* » ;
- ◆ « *la DGI serait en mesure de mettre en place un dispositif d'acquisition de la connaissance des APU "manquantes". Il est en effet possible de comparer, au moyen d'un rapprochement avec l'INSEE, les APU connues du reste du "monde APU" et de mettre ainsi en évidence les carences d'identification* ».

71] Le fait de privilégier la retenue à la source par les employeurs et les organismes payeurs des revenus de remplacement dans la généralité des cas ne doit pas interdire d'étudier, dans certaines situations particulières, la possibilité de faire retenir l'impôt par d'autres acteurs. Parce que cette étude est difficilement dissociable de celle de la mise en place de retenues à la source spécifiques sur les différentes catégories de revenus, elle sera faite au cas par cas *infra*.

2.1.2. La mise en place de la retenue à la source nécessite une identification sécurisée des contribuables, qui ne devrait pas poser de difficultés majeures.

72] Parce qu'elle impliquerait en principe le prélèvement de l'impôt par un tiers, la retenue à la source romprait le face-à-face habituel entre le contribuable et l'administration fiscale. La bonne marche de cette modalité de recouvrement implique donc que l'administration fiscale – qui conserverait en tout état de cause un rôle éminent dans la gestion de l'impôt

¹ À l'exclusion des revenus d'activité des indépendants

(cf. *infra*) – soit en mesure de faire correspondre d'une part les informations transmises par les tiers payeurs au sujet des contribuables dont ils assurent le précompte de l'impôt et d'autre part les informations transmises par les contribuables eux-mêmes – au moyen de la déclaration de revenus, qui serait maintenue (cf. *infra*). Si la nécessité d'une identification fiable des contribuables était déjà un pré-requis de la mise en place de la déclaration préremplie, les enjeux d'identification en cas de mise en œuvre de la retenue à la source sont un peu différents, car plus directement financiers. L'identification sécurisée des contribuables serait également, en cas de mise en œuvre de la RAS, un élément nécessaire à la lutte contre la fraude ainsi qu'au contrôle fiscal.

73] **Le moyen d'identification réputé le plus sûr est le numéro d'inscription au répertoire des personnes physiques (NIR)**, communément désigné comme le « numéro INSEE ». Le NIR est d'ores et déjà un identifiant partagé par les payeurs de revenus et l'administration fiscale. L'article 107 de la loi de finances pour 1999¹ a en effet autorisé l'administration fiscale à utiliser le NIR en vue d'éviter les erreurs d'identité et de vérifier les adresses des personnes. Dans sa décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, le Conseil constitutionnel a validé cette disposition, compte tenu précisément du caractère circonscrit de l'utilisation du NIR par l'administration fiscale ; il semble ressortir en creux de cette décision que l'utilisation du NIR pour la liquidation même de l'impôt pourrait apparaître plus problématique au regard des exigences constitutionnelles relatives à la protection de la vie privée et de la liberté individuelle, car elle pourrait permettre des croisements de fichiers que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) veille à limiter.

74] L'architecture actuelle repose sur une table de correspondance entre le NIR – utile pour l'identification des contribuables – et le numéro SPI (simplification des procédures d'imposition), identifiant fiscal utilisé pour la liquidation de l'impôt. Selon la direction générale des Finances publiques (DGFIP), le taux d'appariement entre NIR et SPI est d'environ 90 %. Au-delà du nécessaire respect des prescriptions de la CNIL, l'intégration du NIR dans les applications de traitement de l'impôt sur le revenu nécessiterait des adaptations informatiques potentiellement lourdes.

75] Dès lors, deux solutions sont envisageables :

- ◆ l'utilisation successive du NIR (pour identifier les contribuables) et du SPI (pour leur traitement fiscal proprement dit) ;
- ◆ l'utilisation du SPI tout au long de la chaîne, y compris par les tiers payeurs.

76] Selon la CNIL elle-même, la première solution serait préférable à la seconde :

- ◆ elle serait d'une part plus simple à mettre en œuvre, les payeurs de revenus utilisant déjà le NIR dans le cadre de la déclaration préremplie. Il serait simplement nécessaire de prévoir dans la loi une nouvelle possibilité d'utilisation du NIR par ces payeurs, afin de se conformer aux prescriptions légales et constitutionnelles en matière de protection de la vie privée et de constitution de fichiers informatiques ;
- ◆ elle serait par ailleurs d'emblée plus conforme à ces prescriptions, la seconde solution ayant « *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* »².

¹ Loi n° 98-1266 de finances pour 1999 du 30 décembre 1998

² Document transmis par la CNIL à François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle dans le cadre de la préparation de leur rapport précité, page 3

2.1.3. Les exigences relatives à la protection de la vie privée devraient conduire à privilégier la retenue à la source par application d'un taux synthétique d'imposition.

2.1.3.1. Le calcul d'un barème d'imposition personnalisé par le tiers payeur, qui ferait peser sur lui une charge assez lourde, ne serait pas suffisamment protecteur des données personnelles.

77] Une fois le tiers payeur désigné, la mise en œuvre de la retenue à la source impose de faire un choix quant aux modalités précises de calcul des précomptes. Une première méthode consisterait à faire appliquer par le tiers payeur un barème d'imposition précis, individualisé pour chaque contribuable. Concrètement, cela signifie que l'administration fiscale communiquerait aux tiers payeurs les outils de calcul de l'impôt à retenir, en fonction des critères dont elle-même use pour liquider, dans le système actuel, l'impôt sur le revenu :

- ◆ la situation conjugale et familiale du contribuable, les prélèvements à la source ayant vocation à être des acomptes sur l'impôt du foyer fiscal et non sur un impôt individualisé ;
- ◆ les revenus du foyer fiscal autres que ceux sur lesquels seraient opérés les prélèvements, ceux-ci ayant vocation à être des acomptes sur l'impôt global, et non sur un impôt cédulaire ;
- ◆ les « pratiques fiscales » du foyer, de nature à faire varier – en général à la baisse – le montant à prélever (réductions et crédits d'impôt notamment).

78] **Ce système présente pour principal avantage de permettre une bonne approximation de l'impôt dû *in fine*** par les acomptes retenus à la source, et conséquemment de réduire le volume de régularisation (cf. *infra* annexe 1). Il serait par ailleurs adapté aux contribuables primo-déclarants, car il éviterait de leur appliquer un taux de retenue par défaut (cf. *infra*).

79] **Mais les lourds inconvénients de ce système expliquent qu'il ait été systématiquement écarté par les précédents rapports** étudiant la possibilité de mettre en œuvre la RAS de l'impôt sur le revenu en France. Les inconvénients en question peuvent être rassemblés en deux catégories :

- ◆ **d'une part la complexité de gestion pour le tiers payeur**, qui procéderait *de facto* à la liquidation d'un impôt personnalisé pour chacun des contribuables. La bonne synchronisation entre les acomptes retenus à la source et l'impôt finalement dû appelleraient notamment des modifications régulières du barème appliqué par le tiers payeur, du fait par exemple de l'évolution des revenus mais également de changements de situation familiale. La tâche à assumer par le tiers payeur serait donc complexe, et en conséquence de nature à multiplier les risques d'erreur ;
- ◆ **d'autre part l'insuffisant respect de la vie privée**, droit constitutionnellement reconnu. En effet, le calcul des acomptes retenus à la source par le tiers payeur nécessiterait que celui-ci soit informé de la situation conjugale et familiale, des revenus annexes et des pratiques fiscales des contribuables dont il aurait à précompter l'impôt. Faire calculer l'impôt par application d'un barème ne tenant compte d'aucun autre élément que le revenu versé par le tiers payeur – moyen de préserver la confidentialité – éloignerait alors la RAS de son objectif, à savoir coller au plus près de l'impôt dû.

80] La préoccupation de confidentialité qui fait consensus dans les précédents travaux, sans être spécifique à la France, semble y être particulièrement prégnante. Dans son rapport précité, Didier Migaud faisait ainsi part de « *l'étonnement qu'il a pu constater chez ses interlocuteurs espagnols devant le fait qu'une quelconque appréhension puisse exister ici*

quant au respect de la vie privée avec la mise en place d'un prélèvement à la source »¹. Un précédent rapport particulier a en effet montré que dans d'autres pays, la retenue à la source passe par la communication au tiers payeur, c'est-à-dire en pratique à l'employeur, de nombreuses informations qualifiées ici de confidentielles, en particulier la situation conjugale et familiale².

2.1.3.2. **Plus protectrice de la vie privée, la solution du taux moyen d'imposition devrait être privilégiée.**

81] Si la protection de la confidentialité des données personnelles des contribuables devait constituer, comme le préconisaient François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle, « le premier objectif dans la mise en œuvre de la retenue à la source »³, **il faudrait préférer à la solution du barème celle dite du taux synthétique**. Il s'agirait de faire appliquer par le tiers payeur aux revenus versés par lui un taux moyen d'imposition, tenant compte de la situation du foyer fiscal (quotient conjugal et quotient familial), des autres revenus du foyer que ceux sur lesquels le tiers payeur opère la retenue, et des différents avantages en impôt dont bénéficie le foyer. Le taux moyen d'imposition (TMI) le plus facilement applicable serait le dernier taux connu, résultant de la comparaison entre l'impôt payé et les revenus perçus. **Systématiquement préconisée par les précédents rapports, cette solution a très clairement la préférence de la CNIL** : « 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 d'un taux d'imposition mensuel applicable [...] – une simple donnée agrégée qui pourra tenir compte de l'ensemble des critères à prendre en compte – et non de tout ou partie des renseignements individuels nécessaires à son calcul »⁴.

82] La composition du TMI et ses possibilités d'adaptation en cours d'année seront analysées en détail *infra* ; à ce stade, il s'agit simplement de constater que l'application d'un taux synthétique de ce type est plus protectrice de la vie privée que la liquidation de l'impôt par le tiers payeur.

83] **La dernière étude sur les informations révélées par l'application d'un taux moyen d'imposition en cas de retenue à la source a été conduite en novembre 2011 par la direction générale du Trésor⁵, à la demande du Conseil des prélèvements obligatoires**. Réalisée sur un échantillon de 500 000 déclarations fiscales relatives à l'impôt sur les revenus de 2009 payé en 2010, cette étude fait l'hypothèse d'une retenue à la source opérée sur les traitements et salaires, par application par l'employeur d'un taux transmis par l'administration fiscale, correspondant au rapport entre les revenus et l'impôt de l'année précédente ; sont ainsi pris en compte la situation conjugale et familiale, les autres revenus du foyer (à l'exception de ceux faisant déjà l'objet d'une retenue à la source, et par extension de l'impôt afférent), ainsi que l'ensemble des avantages fiscaux (à l'exclusion de la prime pour l'emploi). Les développements qui suivent ont pour objet de résumer les principales conclusions de cette étude.

¹ Page 73

² Sandra Desmettre, précitée, pages 172 et 173

³ Page 20

⁴ Contribution du Président Alex Türk, citée dans le rapport de Didier Migaud, page 77

⁵ Service des politiques publiques, sous-direction des finances publiques, bureau des études fiscales, « Quelle information fournirait à l'employeur la transmission d'un taux d'imposition ? », présentation du 17 novembre 2011

84] Il apparaît tout d'abord que des contribuables percevant le même salaire peuvent avoir des taux moyens d'imposition différents, en fonction de leur situation conjugale et familiale, des revenus de leur conjoint, de leurs revenus annexes et des éventuels avantages fiscaux dont ils bénéficient. La variété des TMI est illustrée par le tableau ci-dessous, extrait des travaux précités de la direction générale du Trésor.

Tableau 2 : Cas-types moyens d'imposition

Situation matrimoniale	Revenus annuels du déclarant	Revenus annuels du conjoint	Nombre d'enfants	Revenus du capital	Niches fiscales	Impôt effectif hors PPE	Taux moyen effectif
Célibataire	24 000	-	0	0	0	1 705	7,1 %
Marié	24 000	0	2	0	0	0	0,0 %
Marié	24 000	0	0	0	0	380	1,6 %
Marié	24 000	6 000	2	0	1 150 *	- 1 150	- 3,8 %
Marié	24 000	36 000	0	0	0	5 232	8,7 %
Célibataire	24 000	-	0	10 000	0	3 696	10,9 %

Note de lecture : L'union juridique simple de ce salarié à un conjoint inactif baisse son taux d'imposition de 7,1 % à 1,6 %.

*Cette niche fiscale peut-être assimilée à un crédit d'impôt garde d'enfant.

Source : direction générale du Trésor

85] Pour qu'il puisse déduire certaines informations relatives à la situation d'un salarié donné, il faudrait que l'employeur retenant l'impôt à la source puisse mesurer l'écart entre le taux à appliquer effectivement et un taux de référence théoriquement applicable à ce salarié. L'étude de la direction générale du Trésor a retenu comme taux de référence celui qui résulte du barème pour un célibataire sans enfant, percevant uniquement le revenu versé par l'employeur, et ne bénéficiant d'aucun avantage en impôt. Un TMI inférieur au taux de référence, qui peut s'expliquer par la situation familiale ou le recours à des dépenses fiscales, ne fournirait pas à l'employeur d'informations potentiellement défavorables au salarié lors de négociations relatives à sa rémunération ; cela pourrait même jouer en sens inverse, le salarié pouvant arguer à l'appui d'une demande de revalorisation de sa rémunération de l'existence de charges personnelles ayant pour effet de minorer son taux d'imposition par rapport à son taux de référence. En revanche, un TMI supérieur au taux de référence permet à l'employeur de déduire que son salarié appartient à un foyer fiscal percevant des revenus supérieurs à ceux versés par lui, qu'il s'agisse des revenus d'activité du conjoint, ou bien de revenus du patrimoine ; la détention par l'employeur d'informations de ce type est potentiellement plus problématique pour le salarié dans les phases de négociation de sa rémunération ou, à l'extrême, lorsque son employeur doit procéder à une sélection en cas de licenciement collectif.

86] Plus de 82 % des salariés ont un TMI inférieur à leur taux de référence. La fraction de salariés dont le TMI est supérieur au taux de référence varie en fonction du niveau de revenus :

- ◆ elle est la plus élevée lorsque le revenu salarial est autour du SMIC. Alors que le taux de référence est alors de 0 %, 28 % des salariés concernés ont un taux de plus de 1 %. La crainte d'un éventuel effet de la RAS sur les négociations salariales, pourrait donc être avivée par le fait que les salariés les plus exposés à cet effet seraient les plus modestes ;
- ◆ seuls 3,4 % des salariés percevant autour de 2 000 euros ont un taux moyen d'imposition supérieur de plus d'un point à leur taux de référence (7,1 %) ;
- ◆ la fraction est encore plus faible (2 %) pour les salariés percevant autour de 4 000 euros, dont le taux de référence est de 15,6 %.

87] **Le niveau de confidentialité permis par le recours à cette méthode de retenue à la source est globalement assez bon (82 %).** La portée des informations fournies à l'employeur pour les 18 % restants peut être en partie relativisée :

- ◆ d'une part, un TMI supérieur au taux de référence ne permet pas de déduire précisément la nature et le montant des autres revenus du foyer fiscal ;
- ◆ d'autre part, il n'est pas exclu que certaines des informations potentiellement révélées par la comparaison des taux d'imposition soient déjà connues de l'employeur, soit que le salarié affiche un train de vie manifestement sans rapport avec son seul revenu d'activité, soit qu'il ait expressément communiqué à son entourage professionnel des informations sur sa situation personnelle ;
- ◆ enfin, tout cela suppose que l'employeur soit suffisamment soucieux de connaître la situation du foyer fiscal de ses salariés pour qu'il juge utile de calculer un taux de référence et d'y comparer les taux effectivement applicables.

88] Il resterait néanmoins possible qu'un employeur cherchant à analyser les taux moyens de ses salariés parvienne, surtout si le nombre d'employés est restreint, à déduire certaines informations qu'il pourrait par la suite réutiliser. Mais avec la méthode du barème, ces informations lui seraient fournies sans qu'il ait besoin de se livrer à une quelconque analyse.

89] **S'il était malgré tout estimé que le recours au taux moyen d'imposition n'était pas assez protecteur de la confidentialité, il pourrait être décidé de permettre l'individualisation de ce taux.** L'individualisation serait laissée au libre choix des contribuables, chaque membre du foyer fiscal décidant du taux communiqué au tiers payeur. Afin d'éviter un sous-recouvrement en cours d'année, qui offrirait aux contribuables un avantage de trésorerie indu, il conviendrait de prévoir un mécanisme de sanction lorsque l'addition des cotisations d'impôt résultant de l'application de taux individualisés serait significativement éloignée du montant qu'aurait produit l'application du dernier TMI connu du foyer à chacun des revenus dans le champ de la RAS. Sous réserve que l'employeur ne soit pas informé de l'option de ses salariés en faveur de l'individualisation du taux d'imposition, il s'agit là d'un moyen de renforcer la confidentialité, puisqu'il serait possible de ne rien révéler sur les revenus du conjoint. La présence de revenus annexes continuerait en revanche d'apparaître dans l'écart entre le TMI individualisé et le taux de référence, pour l'un, l'autre ou l'ensemble des membres du foyer fiscal.

90] **Au-delà du renforcement de la confidentialité, l'individualisation du taux moyen permettrait de respecter l'équilibre financier entre membres d'un foyer fiscal.** Cette question, neutre du point de vue de l'administration fiscale compte tenu du fait que le revenu est imposé par foyer, peut se régler aujourd'hui sans difficulté majeure, le décalage d'un an entre la perception du revenu et son imposition laissant aux membres du foyer fiscal la possibilité de répartir entre eux la charge de l'impôt en fonction de leurs capacités contributives, en particulier lorsqu'ils perçoivent des revenus très disparates. La situation serait différente en cas de retenue à la source : un prélèvement de 30 % sur un salaire mensuel de 10 000 euros laisse par construction un reste à vivre plus important que le même prélèvement sur un salaire de 2 000 euros. Parce que le TMI est un taux et non un montant, son application ne saurait en tout état de cause avoir pour effet d'assécher totalement le revenu le plus faible ; mais il ferait peser sur son bénéficiaire une charge supérieure à ce qu'elle serait si l'impôt était individualisé. L'individualisation du TMI, qui ne serait pas une individualisation de l'impôt, permettrait aux foyers fiscaux qui le souhaitent de faire en sorte que chacun de leurs membres conserve, au mois le mois, l'autonomie financière que lui permettent ses revenus.

91] Il faut cependant remarquer que **l'individualisation du TMI rendrait vraisemblablement plus complexe la gestion de l'impôt retenu à la source**, puisqu'il faudrait procéder à un rapprochement entre les acomptes résultant de l'application des taux individualisés et ceux qui auraient résulté d'une application du taux du foyer. Dans l'hypothèse d'une mise en œuvre de la retenue à la source, un choix devra sans doute être fait sur cette question.

Encadré 2 : Exemple d'individualisation du taux moyen d'imposition

Soit un couple de salariés sans enfant. Monsieur perçoit en N un salaire de 40 000 euros, Madame un salaire de 20 000 euros. Par souci de simplicité, il est fait l'hypothèse qu'aucun abattement n'est opéré. Le taux moyen d'imposition du foyer étant de 10 %, la cotisation d'impôt due sera de 6 000 euros. Par application du TMI du foyer, la retenue à la source sur le salaire de Monsieur s'élèverait à 4 000 euros sur l'année, celle sur le salaire de Madame à 2 000 euros. Si Madame estime ne devoir prendre en charge que 1000 euros d'impôt, elle peut demander l'application d'un TMI individualisé, qui serait alors de 5 %. Afin que la totalité de l'impôt retenu à la source corresponde bien à 6 000 euros, il faudrait que Monsieur prenne en charge 5 000 euros, soit un TMI individualisé de 12,5 %.

Si Monsieur demandait l'application d'un TMI individualisé de 11 %, l'impôt retenu à la source sur son salaire serait de 4 400 euros. Un solde de 600 euros serait alors dû au Trésor public (soit un écart de 10 % par rapport au montant total dû). Si l'écart autorisé entre l'impôt résultant de l'application de TMI individualisés et du TMI théoriquement applicable au foyer fiscal n'était que de 5 %, une pénalité devrait être appliquée.

92] Globalement plus protectrice du droit au respect de la vie privée que la liquidation de l'impôt par le tiers payeur, **la transmission d'un taux synthétique d'imposition devrait néanmoins respecter un certain nombre de contraintes juridiques**. Détaillées dans un précédent rapport particulier¹, ces contraintes sont ici énumérées pour rappel :

- ◆ il conviendrait tout d'abord de circonscrire clairement l'objet de l'autorisation d'utilisation, par le tiers payeur, de la donnée confidentielle que serait le taux moyen d'imposition ;
- ◆ dans la logique de ce qui précède, il serait nécessaire d'assujettir le tiers-payeur au secret professionnel ;
- ◆ la fixation du détail des garanties offertes aux contribuables devrait être réservée par la loi non pas à un décret simple, mais à un décret en Conseil d'État après avis motivé de la CNIL ;
- ◆ il s'agirait enfin de prévoir un régime de sanctions en cas de manquement au respect de la vie privée par le tiers payeur, en particulier en cas d'utilisation extra-fiscale du TMI, par exemple comme outil d'arbitrage à l'occasion de négociations salariales ou de licenciement collectif.

93] Plus protectrice de la vie privée que la méthode du barème personnalisé, celle du taux moyen pourrait en outre permettre d'approcher correctement l'impôt dû *in fine* par les contribuables, compte tenu de la forte concentration des taux moyens. François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle relevaient que 41 % des imposables avaient un TMI compris entre 0 et 5 % et 40 % un taux compris entre 5 et 10 %, ce qui laisse espérer « *de fortes chances pour que les écarts de taux moyen d'imposition entre salariés, à salaire égal, soient assez faibles* »².

¹ Marie-Astrid de Barmon, précitée, pages 18 à 22

² Page 21

2.1.4. Facteur d'acceptabilité de la retenue à la source, la limitation des charges et de la responsabilité des tiers payeurs permettrait en outre d'éviter la mise en place de mécanismes de compensation potentiellement coûteux.

2.1.4.1. Le souci de limiter les charges pesant sur les tiers payeurs devrait conduire à opérer quelques choix évidents.

94] La mise en œuvre de la retenue à la source aurait pour conséquence de confier aux tiers payeurs une mission qu'ils n'exercent pas dans le système actuel, à savoir la collecte d'acomptes d'impôt sur le revenu. La perspective de cette nouvelle tâche pourrait faire naître des craintes chez les tiers payeurs potentiels : complexité du processus de retenue à la source lui-même, risque d'apparaître aux yeux des contribuables comme une forme de poste avancé de l'administration fiscale, de guichet auquel seraient à tort adressées les demandes ayant vocation à être traitées par les services fiscaux. L'expression de telles craintes ne serait pas isolée : ainsi que l'a montré un précédent rapport particulier, dans ceux des États ayant déjà mis en place la RAS, « *les critiques du dispositif portent essentiellement sur le coût et la complexité pour les employeurs* »¹. En France, **les précédents rapports insistent tous sur la nécessité de ne pas imposer de trop lourdes charges aux tiers payeurs, qui n'ont jamais manqué d'exprimer leurs craintes lorsqu'ils étaient consultés.** C'est ainsi que dans leur rapport précité, François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle écrivaient qu'« *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* »². Facteur d'acceptabilité, la simplicité du dispositif pour le tiers payeur est également un gage de son efficacité, en limitant le risque d'erreur dans la retenue de l'impôt. Si la volonté de limiter la charge induite par la RAS demeurait l'un des objectifs de la réforme, quelques choix devraient s'imposer d'évidence au législateur.

95] **Le premier de ces choix concerne l'outil de la retenue.** Plus protectrice de la vie privée des contribuables pour les raisons détaillées *supra*, la technique du taux moyen d'imposition est en outre plus simple d'application que celle du barème personnalisé. En effet, le tiers payeur n'aurait pas à procéder lui-même à la liquidation ou quasi-liquidation de l'impôt ; il se contenterait d'appliquer un taux de prélèvement au revenu qu'il verse, taux qu'il n'aurait pas à calculer lui-même puisqu'il lui serait transmis par l'administration fiscale ou par le contribuable (cf. *infra*).

96] **Le second choix, plus général, consisterait à ne pas impliquer le tiers payeur au-delà de la retenue elle-même, dans des opérations relevant du cœur de métier de l'administration fiscale.** Le tiers payeur devrait pour ce faire recevoir des consignes très précises sur la conduite à tenir dans les situations atypiques, en particulier lorsqu'il ne dispose pas du taux applicable à tel ou tel contribuable (cf. *infra* pour les solutions envisageables). Surtout, il faudrait éviter que le tiers payeur intervienne dans la gestion de l'impôt ; devraient en conséquence relever de la seule compétence de l'administration fiscale l'éventuelle régularisation du solde en cas de discordance entre le montant des acomptes retenus à la source et le montant de l'impôt finalement dû au titre d'une année, de même que les éventuelles relances et sanctions à prendre contre les contribuables, ainsi que la mission générale de conseil, qui ne saurait incomber aux tiers payeurs.

¹ Sandra Desmettre, précitée, page 13

² Page 16

2.1.4.2. *En tout état de cause, la retenue à la source ferait peser sur les tiers payeurs des tâches incompressibles.*

97] **La première de ces tâches, en apparence simple, est la réception des taux d'imposition applicables.** Il faut en effet rappeler qu'à la différence des cotisations sociales et de la CSG, l'impôt sur le revenu ne serait pas recouvré par application d'un taux unique, mais par application d'un taux personnalisé pour chaque contribuable¹. La charge pour le tiers payeur serait donc différente selon la modalité de transmission retenue. Deux options sont envisageables :

- ◆ la transmission directe par l'administration au tiers payeur ;
- ◆ la transmission par l'administration au contribuable, qui transmettrait à son tour au tiers payeur.

98] **La transmission directe et automatisée des taux par l'administration aux tiers payeurs, qui n'auraient alors pas à saisir le taux applicable à chaque revenu dans leurs applications informatiques, serait d'évidence la plus souhaitable.** Elle serait à la fois plus simple pour les tiers payeurs mais également plus rapide et plus sûre, du fait de l'absence d'intermédiaire entre l'administration fiscale chargée de calculer le taux et le tiers payeur chargé de l'appliquer. François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle constataient que cette option n'était pas envisageable à court terme, faute d'outils de communication adaptés entre l'administration fiscale et les tiers payeurs. La DGFIP estime que la situation n'a pas suffisamment évolué depuis lors pour permettre la transmission automatisée à l'ensemble des tiers payeurs d'un TMI personnalisé par contribuable. Si la retenue à la source devait être mise en œuvre, il pourrait être utile de tenter d'évaluer la faisabilité et d'approcher le coût de la mise en place d'un système d'information adapté.

99] Les rapports de 2007 évoquaient cependant une possible transmission automatisée à certains organismes payeurs de revenus de remplacement, et tout particulièrement à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV-TS), compte tenu :

- ◆ de l'existence, d'ores et déjà, d'un circuit d'information entre l'administration fiscale et ces organismes. L'article L.152 du livre des procédures fiscales prévoit en effet que l'administration fiscale communique aux organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale les informations nominatives conditionnant notamment le bénéfice de certaines prestations. Afin de gérer la transmission de ces données, la direction générale des Impôts avait mis en place un serveur dédié, le Centre national de transfert des données fiscales (CNTDF), par lequel pourraient transiter les TMI ;
- ◆ du nombre de taux que la CNAV-TS devrait entrer manuellement dans ses applications informatiques, en l'absence de transmission automatisée, à savoir un stock de près de 13 millions de retraités avec un flux annuel d'environ 700 000 personnes ;
- ◆ de l'accord de principe de la CNIL, exprimé dans la contribution remise à François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle.

100] Dans le même document, la CNIL exprimait en revanche sa préférence, s'agissant de la communication des TMI aux autres tiers payeurs, pour une transmission « à l'initiative du contribuable, à partir d'un document officiel qu'il aurait reçu de l'administration »². **La saisie des taux moyens d'imposition de chaque contribuable, à l'exclusion de ceux mentionnés supra, devrait donc être réalisée manuellement par les tiers payeurs, sur la base de l'information communiquée par les contribuables eux-mêmes.** Cette

¹ La simplicité du recouvrement des cotisations sociales et de la CSG ne doit cependant pas être caricaturée, ainsi que l'a rappelé un précédent rapport particulier : « *L'employeur, dans le cadre du prélèvement à la source, est amené à gérer des règles de calcul dont la complexité dépasse largement l'image courante selon laquelle les prélèvements sociaux reposeraient sur la seule application de taux proportionnels indifférenciés à une assiette* » (Yann-Gaël Amghar, *Les prélèvements sociaux et la retenue à la source*, décembre 2011, page 10).

² Page 2

solution serait plus lourde à gérer par les tiers payeurs que la transmission automatisée, puisqu'elle serait notamment applicable aux quelque 24 millions de salariés. Consulté dans le cadre de la préparation du présent rapport, le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables a indiqué que la charge induite par le traitement d'une information supplémentaire par salarié ne serait pas négligeable.

101] En tout état de cause, **la transmission « manuelle » semble plus réaliste que la transmission automatisée, qui suppose une parfaite connaissance par l'administration fiscale de la structure de l'emploi**, ce qui est pour le moins optimiste du fait notamment des situations d'emplois multiples et des changements d'emploi en cours d'année. Ainsi que l'a montré un précédent rapport particulier¹, la connaissance par l'administration fiscale des situations d'emploi pourrait toutefois être affinée par la transmission à la DGFIP des déclarations uniques d'embauche (DUE), qui sont aujourd'hui obligatoirement transmises aux URSSAF. Il n'en demeure pas moins que le traitement de ces déclarations par la DGFIP serait assez lourd compte tenu du nombre annuel de DUE, estimé autour de 39 millions (dont près de 19 millions au titre des emplois intérimaires) par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Selon la DGFIP, la mise en place d'un tel système nécessiterait des évolutions informatiques relativement lourdes, sur au moins trois ans.

102] Enfin, **la transmission manuelle permettrait plus facilement au contribuable qui le souhaite de faire modifier son taux moyen d'imposition en cours d'année**, sans passer par l'intermédiaire de l'administration fiscale (cf. *infra*).

103] **Quelles que soient les modalités de transmission des taux d'imposition, le tiers payeur devrait intégrer ce taux à son système de paye, afin que le prélèvement soit effectivement opéré.** La trace du prélèvement devrait également se retrouver sur le bulletin de salaire, auquel il faudrait donc que l'employeur ajoute une ligne. Cette tâche pourrait s'avérer assez lourde pour les tiers payeurs versant des revenus à des populations dont le taux de rotation est fort, typiquement les salariés intérimaires ou saisonniers ; pour ces catégories particulières de contribuables, a pu être évoquée une piste consistant à appliquer un taux forfaitaire (par construction non personnalisé) au-delà d'un seuil de rémunération à définir (compte tenu de la proportion sans doute plus forte que la moyenne de contribuables non imposables).

104] **Le reporting à l'administration fiscale constituerait la troisième tâche du tiers payeur.** Il faudrait en effet que la DGFIP soit informée, pour chaque contribuable, du montant des acomptes retenus à la source, afin qu'elle puisse le comparer à l'impôt dû au titre de l'année, pour procéder le cas échéant à une régularisation. À cet égard, le constat dressé par François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle en 2007 reste d'actualité : *« L'ensemble des interlocuteurs considère que la déclaration annuelle de données sociales (DADS), 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 »*². Principale source de la déclaration pré-remplie, la DADS est transmise à la DGFIP le 21 mars de l'année N+1, pour les revenus versés l'année N. En l'état du droit, l'administration fiscale n'aurait donc connaissance du montant individualisé des acomptes retenus à la source qu'une fois par an.

105] Cette connaissance pourrait être affinée par l'entrée en vigueur de la déclaration sociale nominative (DSN), dont la création est prévue par l'article 30 de la proposition de loi n° 3706, relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives. Destinée à se substituer à l'ensemble des déclarations sociales

¹ Yann-Gaël Amghar, précité, page 54

² Annexe I : « Les adaptations nécessaires à mettre en œuvre par les tiers payeurs », page 7

actuellement existantes, la DSN serait établie chaque mois par les employeurs ; dans un contexte de retenue à la source, cette déclaration, si elle était transmise à l'administration fiscale, lui permettrait d'être tenue informée plus régulièrement des acomptes d'impôt prélevés par les tiers payeurs. Un précédent rapport particulier, dont relevait plus spécifiquement l'analyse détaillée du projet de DSN, a conclu que « *l'impact de ce projet en termes de charge pour les employeurs est ambigu : le risque d'accroissement temporaire de la charge déclarative ne saurait être écarté pour les très petites entreprises ne recourant pas à un tiers-déclarant et ne gérant pas leur paie de façon informatisée* »¹.

106] En tout état de cause, l'entrée en vigueur de la DSN serait progressive, entre 2013 et 2016 ; c'est seulement en 2016 qu'elle se substituerait à la DADS. Il faut remarquer que ce calendrier semble procéder d'une vision assez volontariste ; la lecture du compte-rendu de l'examen de l'article 30 de la proposition de loi par la commission des Lois de l'Assemblée nationale permet en effet d'apprendre, à en croire le Rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales, que « *tous les représentants des organismes concernés [...] jugent utopique la généralisation de la déclaration sociale nominative au 1^{er} janvier 2016* »².

107] **La dernière tâche qui incomberait au tiers payeur serait bien évidemment de reverser le produit d'impôt collecté à celui des réseaux qui aura été choisi** : soit directement à l'administration fiscale, soit aux URSSAF, à charge pour elles de transférer le produit ainsi collecté au Trésor public. La question du choix du réseau de recouvrement sera traitée *infra*.

2.1.4.3. Limiter les tâches confiées au tiers payeur pourrait permettre d'éviter la mise en œuvre de mécanismes spécifiques de compensation.

108] **Mission nouvelle pour les tiers payeurs, la retenue à la source serait indubitablement constitutive d'une charge pour ces nouveaux acteurs du recouvrement de l'impôt, a minima d'une charge administrative. Les précédents travaux sur le sujet laissent penser que cette charge serait somme toute assez modeste.** Dans son rapport précité, Didier Migaud jugeait ainsi « *un peu excessif* » le chiffrage communiqué par le président du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, qui estimait à « *une à trois heures de travail par bulletin de salaire* » la charge induite par la RAS, du fait d'« *écritures comptables peu compliquées en elles-mêmes mais qui s'ajoutent à l'ensemble des obligations déjà existantes* »³.

109] Les consultations menées dans le cadre de la préparation des travaux du Conseil des prélèvements obligatoires sur les prélèvements à la source ont permis de constater que **les représentants des tiers payeurs ne partagent pas le relatif optimisme des précédentes études** conduites sur le sujet. L'estimation précise du coût de la RAS pour les tiers payeurs, qui dépend des options retenues, serait vraisemblablement différente selon les secteurs et les modalités de gestion de la paye, internalisées ou externalisées. Un précédent rapport particulier, se fondant sur les travaux consacrés par l'Université québécoise de Sherbrooke à la retenue à la source⁴, a indiqué que les études conduites dans les pays qui pratiquent la RAS sur les « coûts de conformité » (*compliance costs*) qu'elle induit pour les tiers payeurs estiment ces coûts entre 1,3 et 3,5 % des montants prélevés.

¹ Yann-Gaël Amghar, précité, pages 50 et 51

² Intervention de Dominique Dord lors de la réunion du 5 octobre 2011, Rapport n° 3787 d'Étienne Blanc, tome I, page 169

³ Page 84

⁴ Daniel Boudreau et Gilles Larin, *Les retenues à la source et les acomptes provisionnels : des problèmes de couverture et d'équité - Fascicule 1 : Les fondements théoriques*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, mars 2010 (travaux cités dans le rapport de Jérôme Itty, page 104)

110] Dès lors que la mise en œuvre de la retenue à la source aurait pour effet d'associer au recouvrement de l'impôt des acteurs dont ce n'est pas la vocation, **il pourrait être envisagé de compenser les éventuels coûts induits**. Trois modalités de compensation sont théoriquement possibles :

- ◆ une véritable compensation budgétaire ;
- ◆ l'octroi au tiers payeur d'un avantage fiscal au titre des dépenses effectivement engagées pour la mise en œuvre de la RAS ;
- ◆ une facilité de trésorerie.

111] Les deux premières options, qui impliquent une connaissance précise du coût de gestion de la RAS par le tiers payeur afin de calibrer précisément le montant de l'aide, n'ont été retenues par aucun des pays pratiquant la retenue à la source. Jusqu'en 1979, les employeurs espagnols percevaient une « prime de recouvrement », égale à 1 ‰ du montant collecté. Désormais, seule la Nouvelle-Zélande sert une forme très indirecte de compensation, en finançant « *des intermédiaires pour les petits employeurs, chargés d'établir les rapports mensuels et de verser la RAS* »¹. La première option n'a pas été évoquée par les précédents travaux sur la mise en œuvre de la retenue à la source en France². La deuxième l'a été très succinctement par le comité de stratégie fiscale³ en 1999, dans le cas où des organismes extérieurs prendraient en charge, pour le compte des tiers payeurs, la gestion comptable de la RAS : était alors évoquée l'idée d'accorder aux entreprises recourant à ces organismes un avantage fiscal de même nature que celui accordé aux adhérents aux centres et associations de gestion agréée⁴. Retenir l'une ou l'autre de ces options serait donc novateur, *a fortiori* si la volonté de limiter la charge pesant sur le tiers payeur demeure un principe fort de l'éventuelle réforme des modalités de recouvrement de l'IR. Au surplus, si la retenue à la source devait être mise en œuvre dans le contexte budgétaire actuel, le coût de ces options pourrait être problématique.

112] La troisième option consisterait à permettre aux tiers payeurs de conserver en trésorerie, pendant une période donnée, le produit d'impôt collecté chaque mois. Dans son rapport précité, Didier Migaud voyait dans la pratique retenue par l'Espagne – qui accorde aux employeurs un avantage de trésorerie allant de 20 jours pour les plus grosses structures à trois mois pour les PME – « *une piste intéressante pour une mise en place harmonieuse et apaisée du prélèvement à la source dans notre pays* »⁵. François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle proposaient d'en rester aux règles en vigueur en matière de recouvrement des cotisations et contributions sociales et de TVA, en application desquelles « *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 les reverseront que trimestriellement* »⁶. Cette dernière modalité, qui pourrait avoir la préférence de l'administration fiscale, suscite cependant une certaine inquiétude parmi les représentants des tiers payeurs ; l'on peut en effet craindre qu'une gestion erratique de l'avantage de trésorerie par de petites entreprises ne les mette en difficulté au moment de reverser le produit d'impôt collecté antérieurement.

¹ Sandra Desmettre, précitée page 112

² À titre d'information, il peut être rappelé que la mise en œuvre de la télétransmission des feuilles de soins par les médecins leur avait ouvert droit à une aide budgétaire de 9 000 francs.

³ Structure de réflexion ministérielle mise en place à la fin des années 1990

⁴ Prévu par l'article 199 *quater* B du CGI, cet avantage consiste en une réduction d'impôt égale au montant des dépenses exposées pour la tenue de la comptabilité et pour l'adhésion à un CGA ou une AGA, plafonnée à 915 euros par an.

⁵ Page 85

⁶ Page 34

2.1.4.4. *La responsabilité des tiers payeurs devrait être limitée.*

113] Si le schéma esquissé dans les développements qui précèdent devait être retenu, la tâche du tiers payeur consisterait donc à déclarer et reverser au réseau désigné le produit d'impôt sur le revenu, collecté par application aux revenus versés par lui d'un taux personnalisé par contribuable. Ce taux lui serait fourni soit par l'administration fiscale soit, plus vraisemblablement, par le contribuable lui-même. Le contribuable aurait éventuellement la possibilité de faire varier en cours d'année son taux d'imposition. Conséquemment, **la responsabilité du tiers payeur ne saurait être engagée pour d'autres motifs que les suivants :**

- ◆ l'absence de versement ou de déclaration des acomptes d'impôt retenus ;
- ◆ un versement ou une déclaration inférieurs au montant collecté ;
- ◆ la collecte d'un montant inférieur à ce qu'il aurait dû être par application des taux communiqués ;
- ◆ un versement ou une déclaration hors délais.

114] Ces différents cas de défaillance du tiers payeur peuvent résulter :

- ◆ d'une simple erreur, par exemple en cas d'application d'un taux différent de celui communiqué par le contribuable ;
- ◆ de difficultés économiques sérieuses pouvant conduire le tiers payeur, s'il s'agit d'une entreprise, jusqu'à la liquidation judiciaire ;
- ◆ de comportements frauduleux, consistant à minorer volontairement les reversements.

115] Il faut signaler que d'apparents sous-versements pourraient en réalité résulter d'un facteur extérieur au tiers payeur, qui ne devrait alors pas être considéré comme défaillant. En effet, un écart de versement d'un mois sur l'autre peut s'expliquer par le fait que les contribuables, sous réserve qu'ils y soient autorisés, aient décidé de minorer leur taux moyen d'imposition. Si la modulation du taux n'est pas conditionnée à l'autorisation de l'administration, le réseau de recouvrement ne disposerait pas – à tout le moins avant l'entrée en vigueur de la DSN – d'une déclaration mensuelle individualisée qui lui permette, en croisant les informations individuelles¹ et les volumes encaissés, de rapprocher les variations des encaissements de celles des taux moyens. Il appartiendrait alors au réseau collecteur de se rapprocher du tiers payeur dont le profil de reversements apparaîtrait atypique, afin de savoir si cette apparente atypie résulte de l'exercice par les contribuables de leur droit à modulation (en l'espèce à la baisse) du taux moyen d'imposition.

116] **Un régime de responsabilité adapté devra donc être prévu si la retenue à la source était instituée.** En réduisant le nombre de payeurs, la RAS est supposée améliorer le recouvrement de l'impôt ; la conséquence en miroir est le plus grand impact sur le produit d'impôt collecté de la défaillance de l'un de ces payeurs. Par construction, le régime de responsabilité n'existe pas aujourd'hui. Mais le législateur pourrait s'inspirer des mécanismes existants pour ceux des impôts dont le recouvrement fait intervenir un autre acteur que le contribuable ou l'administration fiscale ; il s'agit bien sûr de la CSG – retenue à la source –, mais également de la TVA. Les précédents rapports proposaient de même d'aligner le régime de responsabilité des tiers payeurs sur celui existant pour l'un ou l'autre de ces impôts.

117] Le choix du régime de responsabilité sur lequel aligner celui des tiers payeurs dépendrait vraisemblablement d'un autre choix structurant, celui du réseau de recouvrement des acomptes retenus à la source.

¹ il conviendrait que figure sur la DSN le taux communiqué par le contribuable au tiers payeur. Des comportements de fraude seraient néanmoins envisageables, consistant à minorer fictivement les taux communiqués, afin de réduire à due concurrence les reversements.

2.2. Quel que soit le réseau choisi pour recouvrer l'impôt retenu à la source, des évolutions administratives et contentieuses sont à prévoir.

2.2.1. Le choix du réseau de recouvrement d'un impôt sur le revenu retenu à la source, dont les enjeux ne doivent pas être méconnus, n'est peut-être pas la principale difficulté de la réforme.

2.2.1.1. La question du choix du réseau de recouvrement doit être ramenée à ses justes proportions : il n'est aucunement question de retirer à l'administration fiscale toute compétence en matière de liquidation et de recouvrement de l'impôt sur le revenu.

118] Les précédents rapports sur la mise en œuvre de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu en France se sont intéressés, plus ou moins longuement, à la question de savoir quel était le réseau de recouvrement le mieux adapté. Si le rapport précité de Didier Migaud évoquait les banques pour les exclure aussitôt, le choix doit en réalité être fait entre l'administration fiscale et les URSSAF. Il faut tout de suite préciser qu'**il s'agit seulement de désigner celui des deux réseaux auquel il serait opportun de confier la collecte des seuls acomptes d'IR retenus à la source.**

119] Il n'a donc jamais été question de remettre en cause l'affectation à l'État du produit de l'impôt sur le revenu. Dans l'hypothèse d'une collecte des acomptes par les URSSAF, il faudrait naturellement prévoir un mécanisme de reversement au Trésor public. Certaines impositions de toutes natures sont d'ores et déjà recouvrées par un réseau non affectataire du produit. Tel est notamment le cas du versement transport, recouvert par les URSSAF pour le compte des autorités organisatrices de transport, mais également de l'impôt sur le revenu acquitté, selon des modalités particulières, par les auto-entrepreneurs (cf. *infra*).

120] Le rappel qui vient d'être fait est superfétatoire tant il est évident. Il apparaît en revanche plus utile de dissiper tout malentendu sur le rôle qui pourrait être celui des URSSAF si le recouvrement des acomptes retenus à la source leur était confié, en précisant que **l'administration fiscale resterait compétente pour l'établissement initial et le contrôle final de l'impôt :**

- ◆ l'administration fiscale resterait seule destinataire de la déclaration de revenus, dont le maintien serait nécessaire (cf. *infra*) ;
- ◆ sur la base de cette déclaration, l'administration fiscale calculerait le taux moyen d'imposition de l'année N-1 ;
- ◆ elle en assurerait la transmission au contribuable ou au tiers payeur, pour que celui-ci procède à la retenue à la source de l'impôt sur les revenus de l'année N ;
- ◆ la régularisation postérieure à la collecte des acomptes retenus à la source, dont le maintien serait vraisemblablement nécessaire (cf. *infra*), demeurerait de la seule compétence de l'administration fiscale, qui serait donc chargée de recouvrer le solde manquant auprès du contribuable, ou inversement de lui restituer le trop-perçu ;
- ◆ les actions de recouvrement forcé du solde seraient conséquemment du ressort de l'administration fiscale.

121] Confier le recouvrement des acomptes retenus à la source aux URSSAF, ce n'est donc pas retirer à l'administration fiscale ces missions qu'il serait « *inconcevable de confier à qui que ce soit d'autre* »¹.

¹ Didier Migaud, précité, page 112

122] **La lecture des précédents rapports laisse pourtant apparaître une sensibilité particulière autour de cette question.** À cet égard, il est intéressant de noter que le document de travail du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie communiqué à leurs interlocuteurs par François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle, pourtant très complet, ne faisait pas mention de cette question. La lecture des contributions fournies par ces interlocuteurs, en pièce jointe au rapport, renseigne donc assez peu sur la manière dont cette question est appréhendée. Le rapport conclut d'ailleurs que « *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* »¹. Le rapport de Didier Migaud, qui avançait de nombreux arguments en faveur de la collecte des acomptes par les URSSAF, concluait sobrement qu' « *un choix devra être fait entre les deux réseaux de recouvrement possibles* »², sachant que « *l'administration fiscale n'aurait vraisemblablement rien à perdre à se désengager du recouvrement des acomptes au profit des URSSAF, si tel était le choix effectué* »³.

123] **En prenant bien soin de préciser que cette circonstance n'est jamais expressément évoquée, il est possible de se demander si les précautions qui semblent parfois avoir été prises sur ce sujet ne sont pas liées à la crainte qu'aurait pu susciter, au sein de l'administration fiscale, la perspective d'un recouvrement des acomptes retenus à la source par les URSSAF.** En effet, une telle réallocation des compétences en matière de recouvrement ne manquerait pas d'avoir des effets, toutes choses égales par ailleurs, sur les effectifs actuellement en charge du recouvrement de l'impôt sur le revenu. Ces effets s'ajouteraient à ceux, parfois mis en avant, qu'aurait en tant que telle la retenue à la source.

124] Il faut tout de suite dire à ce sujet que **l'effet de la RAS sur les effectifs de l'administration fiscale n'aurait rien de massif.** Un précédent rapport particulier⁴ a analysé en détail les économies en termes de coûts de gestion que pourrait procurer la retenue à la source, s'agissant en particulier de la mission de recouvrement amiable, principalement impactée par cette éventuelle réforme. Le tableau suivant résume les principales économies à attendre de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, en euros et en ETP. En tout état de cause, les économies en ETP seraient inférieures aux chiffres parfois évoqués dans des travaux antérieurs de l'administration (jusqu'à 2 000 ETP). Le nombre d'ETP libérés par le fait de confier aux URSSAF le recouvrement des acomptes d'IR n'est pas connu.

Tableau 3 : Synthèse des économies en gestion permises par la retenue à la source

Nature des économies	En ETP	Valorisation des ETP en euros	En euros *
Suppression des encaissements en numéraire et en chèques dans les services d'impôts des particuliers et en trésorerie	53,9	2 658 963	
Économies dans le coût de gestion des encaissements par les centres d'encaissement			3 160 757
Suppression des enveloppes d'envoi des titres interbancaires de paiement			43 274
Suppression des lettres de rappel			315 141
Suppression des procédures de délai de paiement	130,44	6 434 943	
Total	184,34	9 093 906	3 519 172

* La ventilation des économies en euros entre économies en ETP et autres économies n'a pu être réalisée.

Source : DGFIP, citée dans le rapport particulier de Jérôme Itty

¹ Page 32

² Page 111

³ Page 113

⁴ Jérôme Itty, précité, pages 97 et suivantes

125] Il faut ensuite se demander si **les crispations qu'auraient éventuellement pu faire naître la perspective de la RAS au sein de l'administration fiscale pourraient s'être réduites du fait de la fusion de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la comptabilité publique** (DGCP) en une direction unique, la DGFIP. Schématiquement, la mise en œuvre de la retenue à la source avant la fusion aurait probablement réduit les besoins du côté du recouvrement (donc de la DGCP), pour faire naître, au moins pendant la phase de transition, de nouveaux besoins (en particulier en matière de conseil) au sein de la DGI. La gestion de ces évolutions contradictoires serait peut-être plus aisée désormais, au sein d'une même administration.

2.2.1.2. Une première option consisterait à maintenir à l'administration fiscale la compétence pour recouvrer l'intégralité de l'impôt sur le revenu retenu à la source, acomptes comme solde.

126] **Les arguments plaidant en ce sens tiennent à la cohérence et à la lisibilité des modalités de recouvrement de l'impôt sur le revenu.** Le premier d'entre eux consiste à dire qu'il ne serait pas illogique que l'administration fiscale continue à recouvrer, comme elle le fait dans le système actuel et comme elle l'a fait historiquement, un impôt dont le produit lui demeurerait en totalité affecté. Cet argument de principe est fort, mais il ne saurait à lui seul emporter la conviction, puisque, comme cela a été dit *supra*, les URSSAF recouvrent d'ores et déjà des produits pour le compte d'autres affectataires.

127] Les arguments tenant à la lisibilité du dispositif de recouvrement sont sans doute plus audibles encore. Le fait d'impliquer les URSSAF porterait à de trois à quatre le nombre d'acteurs du recouvrement, contre seulement deux aujourd'hui : au face-à-face entre l'administration fiscale et le contribuable se substituerait une relation quadrangulaire (administration – contribuable – tiers payeur – URSSAF), alors que la RAS n'exige en principe qu'une relation triangulaire (administration – contribuable – tiers payeur).

128] Les comparaisons internationales montrent que dans les pays caractérisés par une pluralité d'administrations financières (l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Luxembourg et le Danemark), les modalités de recouvrement de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales ne se confondent pas, l'IR étant par principe recouvré par l'administration fiscale¹. Il faut noter au passage que la plupart des pays retenant l'IR à la source ont donc un réseau de recouvrement unique. Une fusion des réseaux pourrait par construction résoudre la question de savoir à qui confier le recouvrement des acomptes d'IR, mais l'étude d'une telle option dépasse le cadre du présent rapport et n'a du reste jamais été évoquée dans les précédents travaux.

2.2.1.3. Une seconde option consisterait à articuler le recouvrement autour du réseau de l'administration fiscale et de celui des URSSAF, ces dernières étant alors chargées de collecter les seuls acomptes retenus à la source.

129] Il convient avant tout de rappeler qu'il **n'existe pas d'obstacle juridique au recouvrement de l'impôt** sur le revenu par les URSSAF, ainsi que l'a démontré un précédent rapport particulier². En effet, le Conseil constitutionnel a jugé que le recouvrement d'un impôt par des personnes morales de droit privé ne méconnaît aucune disposition ni aucun principe constitutionnels, sous réserve qu'il soit effectué par des organismes placés sous le contrôle de l'État, ce qui est le cas des URSSAF (décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*).

¹ Sandra Desmettre, précitée, pages 128 et 129

² Marie-Astrid de Barmon, précitée, page 24

130] **Trois arguments de principe pourraient plaider en faveur d'une collecte des acomptes d'IR par les URSSAF. Le premier est celui de l'expérience.** En effet, les URSSAF sont déjà chargées du recouvrement d'impositions de toutes natures retenues à la source, au premier rang desquelles la CSG sur les revenus d'activité. La CSG étant le principal prélèvement fiscal assis sur les salaires, et les revenus de type salarial (traitements, salaires, pensions)¹ étant ceux qui sont le plus susceptibles de se prêter à la retenue à la source (cf. *infra*), les URSSAF pourraient être considérées comme plus immédiatement prêtes à assurer la collecte des acomptes d'IR retenus à la source.

131] **Un deuxième argument est celui de la simplicité pour les tiers payeurs.** Si l'assiette de l'IR n'est pas exactement celle de la CSG, elle en est toutefois assez proche ; pour les prélèvements sur l'assiette salariale dont ils doivent assurer le recouvrement, les tiers payeurs conserveraient en la personne de l'URSSAF un interlocuteur unique². Les supports déclaratifs pourraient être les mêmes que ceux existant en matière de cotisations et contributions sociales (DADS et éventuellement, à terme, DSN). À l'occasion de la déclaration et du paiement des cotisations sociales et de la CSG, serait ajouté au support déclaratif le précompte d'IR opéré sur les salaires.

132] **À l'argument de la simplicité s'ajoute celui du coût pour le tiers payeur,** résumé en ces termes par un précédent rapport particulier : « *on peut considérer que la charge marginale de déclaration et de paiement serait quasi-nulle si les paiements et déclarations des acomptes étaient effectués en même temps et dans les mêmes processus que ceux des cotisations sociales, et qu'elle serait au contraire non nulle si elle était effectuée selon un processus spécifique qui ne serait pas intégré dans les autres processus de déclaration et de paiement entre l'entreprise et la DGFIP. Si elle était gérée en même temps que d'autres processus déclaratifs (TVA), l'intégration d'une déclaration et d'un paiement supplémentaires sur des assiettes différentes ne serait pas neutre pour l'entreprise* »³. Dans l'hypothèse d'un dispositif de recouvrement adossé à celui de la TVA, qui a le mérite d'être le circuit le plus général reliant les tiers payeurs à l'administration fiscale, il faudrait toutefois prévoir une obligation déclarative distincte pour ceux des tiers payeurs qui ne sont pas tenus de faire une déclaration de TVA, par exemple les entreprises redevables de la taxe sur les salaires. L'hypothèse alternative, à savoir la mise en place d'un circuit de recouvrement *ad hoc*, mobiliserait de nouveaux moyens au sein de l'administration fiscale ; elle aurait en revanche le mérite de cantonner la gestion de la RAS au niveau des services de paye, ce qui serait facteur de simplicité⁴.

2.2.1.4. Le choix du réseau de recouvrement des acomptes pourrait résulter d'une analyse comparative des coûts, dont la réalisation devrait être faite en cas de passage à la retenue à la source.

133] La réalisation d'une étude comparative, dont l'administration fiscale considère qu'elle serait en tant que telle coûteuse en temps comme en moyens humains, serait sans doute nécessaire si la retenue à la source devait être mise en œuvre. En l'absence d'une telle étude, quelques éléments peuvent toutefois être évoqués.

134] Pour les raisons exposées *supra*, **le recouvrement par la DGFIP nécessiterait a minima l'adaptation des circuits de recouvrement qui la lient à certains tiers payeurs**, voire la mise en place d'un circuit *ad hoc*, destiné à couvrir toute la population

¹ L'emploi dans les développements qui suivent des termes « salaire » et « salarial », par commodité, renvoie en réalité à l'ensemble des revenus de type salarial.

² L'assiette du prélèvement serait bien évidemment différente selon qu'il s'agisse de la CSG ou de l'IR.

³ Yann-Gaël Amghar, précité, page 60

⁴ Facteur souligné notamment par François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle dans l'annexe II à leur rapport précité, page 16

concernée. À l'inverse, compte tenu du fait que les URSSAF recouvrent les cotisations sociales et la CSG sur les revenus d'activité auprès d'une population de tiers payeurs identique à celle qui devrait retenir à la source l'impôt sur le revenu, et sur une assiette proche de celle de l'IR, « *le coût marginal de l'extension de ce processus aux précomptes d'IR serait très faible* »¹. Ce coût marginal serait essentiellement, selon l'ACOSS, un coût de conduite de projet ; les coûts de mise en place d'un flux financier de l'ACOSS vers la DGFIP seraient très faibles. Selon l'ACOSS, le transfert de la gestion des cotisations d'assurance chômage de Pôle Emploi vers les URSSAF, opération proche de celle qui serait à conduire en cas de recouvrement des acomptes d'IR retenus à la source, a confirmé la faiblesse du coût marginal.

135] **Les URSSAF pourraient bénéficier d'un avantage comparatif s'agissant du contrôle de cohérence entre les acomptes versés et les montants déclarés** : « *effectuer des rapprochements sur pièce entre DADS et versements ou intégrer cet élément dans les plans de contrôle représenterait une adaptation limitée pour le dispositif de contrôle URSSAF, alors que ce dispositif serait à constituer pour la DGFIP* »². Quel que soit le réseau choisi pour recouvrer les acomptes, ce contrôle aujourd'hui inexistant nécessiterait en tout état de cause la mobilisation de moyens humains. Afin de préserver au maximum les compétences de l'administration fiscale en aval de la collecte des acomptes, il pourrait être décidé que les URSSAF, après avoir constaté un écart entre le montant à recouvrer et le montant effectivement versé par le tiers payeur, le signalent à la DGFIP, à charge pour elle de recouvrer les sommes manquantes ou de restituer les sommes excédentaires. Assez peu lisible, cette option conduirait à se priver de l'expertise des URSSAF en matière de recouvrement forcé auprès des payeurs de revenus, expertise que la DGFIP devrait alors acquérir.

136] Si le choix du réseau de recouvrement devait passer par une comparaison des performances respectives des URSSAF et de l'administration fiscale, **cela impliquerait de pouvoir confronter d'une part le coût de recouvrement par la DGFIP et d'autre part le coût de gestion facturé par les URSSAF à l'État**. En effet, sauf à ce qu'il soit décidé de faire supporter aux URSSAF le coût du recouvrement, celui-ci devrait vraisemblablement être facturé à l'État, attributaire du produit recouvré, selon les modalités habituellement pratiquées par l'ACOSS. Ce coût pourrait être proche de celui du recouvrement des cotisations et contributions sociales, estimé en 2010 à 0,33 euro pour 100 euros encaissés (contrôle inclus)³. Ce coût moyen tient compte de celui du recouvrement auprès de populations qui devraient demeurer hors du champ de la RAS, à savoir les employeurs particuliers et les indépendants (cf. *infra*) ; le coût du recouvrement des comptes d'employeurs (0,21 euro pour 100 euros encaissés⁴) permet donc d'approcher de plus près ce que pourrait être la base de facturation à l'État. Quel que soit son niveau, le montant facturé à l'État ne serait en principe pas un coût net pour les finances publiques dans leur ensemble, puisque la charge assumée par les URSSAF n'aurait pas à l'être par l'administration fiscale.

137] **Il importerait de mettre en regard de ce coût l'efficacité de chacun des réseaux dans le recouvrement de l'impôt**. Cette comparaison n'est par construction pas possible, l'IR étant actuellement recouvré par l'administration fiscale. Les taux de recouvrement de l'IR d'une part et des cotisations et contributions sociales ne renseignent qu'imparfaitement sur la performance du recouvrement, sur rôle dans un cas et à la source dans l'autre. À la dernière date pour laquelle la comparaison est possible, c'est-à-dire 2009, le taux de recouvrement après contrôle des cotisations et contributions sociales (au 31 mars 2010)

¹ Yann-Gaël Amghar, précité, page 60

² *Idem*

³ Chiffres issus du rapport particulier de Yann-Gaël Amghar, précité, page 38

⁴ DUE et contrôle inclus, sur le périmètre du recouvrement des cotisations salariales et patronales

était de 99,15 % tous types de cotisations confondues (99,48 % pour la CSG) et celui de l'IR (au 31 décembre 2010) était de 99,35 %¹.

138] À la dernière date pour laquelle la comparaison est possible, c'est-à-dire 2009, le taux de recouvrement après contrôle des cotisations et contributions sociales (au 31 mars 2010) était de 99,15 % tous types de cotisations confondues (99,48 % pour la CSG) et celui de l'IR

139] Il faut signaler enfin qu'un **recouvrement des acomptes d'IR par les URSSAF ne devrait pas avoir pour effet de minorer le gain de trésorerie censé résulter pour l'État de la retenue à la source**, puisque les versements des acomptes collectés par les URSSAF, sur une base mensuelle, pourraient être opérés le jour même de la collecte, selon une pratique habituelle de l'ACOSS.

140] **Sous réserve d'une étude comparative démontrant que le recouvrement des acomptes d'IR directement par la DGFIP serait moins coûteux, cette tâche paraît pouvoir être confiée aux URSSAF, à charge pour elles de reverser le produit correspondant à la DGFIP. Cette option apparaît à ce stade comme la plus pragmatique** : en plus du montant de cotisations et de contributions sociales, les tiers payeurs reverseraient à leur interlocuteur habituel, selon les mêmes procédures, le produit d'impôt collecté auprès des contribuables ; ce produit serait alors reversé par les URSSAF à l'administration fiscale, qui conserverait bien évidemment l'intégralité de ses compétences en amont et en aval de la collecte des acomptes. Plus qu'une alternative entre deux réseaux, **le choix à faire en cas de mise en œuvre de la retenue à la source serait entre d'une part un recouvrement intégralement assumé par la DGFIP, d'autre part un recouvrement articulé entre les URSSAF pour les acomptes et la DGFIP pour le solde**. Les compétences de liquidation de l'impôt, de production du taux moyen, de régularisation et de conseil au contribuable demeureront en tout état de cause celles de l'administration fiscale.

2.2.2. Quel que soit le réseau de recouvrement retenu, la retenue à la source ferait naître de nouvelles formes de contentieux, dont le règlement pourrait demeurer de la compétence du juge administratif.

141] Employé par commodité, le terme « contentieux » renvoie aux différentes formes de désaccord qui pourraient survenir entre les acteurs de la retenue à la source, que ces désaccords soient ou non tranchés par le juge.

2.2.2.1. La mise en œuvre de la retenue à la source pourrait faire émerger de nouveaux types de contentieux.

142] Le face-à-face entre l'administration fiscale et le contribuable devrait être maintenu pour l'établissement initial et le recouvrement final de l'impôt. Par conséquent, **le contentieux de l'établissement de l'impôt (en particulier la détermination des éléments d'assiette) ne devrait pas connaître de profondes modifications**, ces compétences demeurant celles de l'administration fiscale. **La seule évolution notable pourrait provenir de la contestation, par le contribuable, du calcul par l'administration fiscale de son taux moyen d'imposition**. Contrairement à la situation actuelle dans laquelle le taux moyen figurant sur l'avis d'imposition n'a aucun effet juridique (cf. *infra*), le taux moyen calculé dans un contexte de retenue à la source serait le principal outil de recouvrement de l'impôt ; la fixation d'un taux supérieur à ce qu'il devrait être pourrait donc entraîner, au détriment du contribuable, une ponction supplémentaire sur ses revenus mensuels. Il pourra être argué que ce sur-prélèvement ayant vocation à être

¹ Le taux de recouvrement de l'IR « au basculement » (avant entrée dans la phase contentieuse) étant de 97,57 %.

corrigé au moment de la régularisation, le problème soulevé n'en est pas un ; en pratique, la RAS y perdrait de son intérêt, et sans doute de son acceptabilité. Il conviendrait par conséquent de prévoir une possibilité de correction d'une éventuelle erreur de l'administration. **Afin d'éviter la multiplication de recours administratifs voire contentieux, il pourrait être décidé de laisser au contribuable la possibilité de modifier son taux, s'il estime que celui transmis par l'administration est erroné.** Cette option permettrait, au-delà de la correction d'erreurs matérielles, d'ajuster le taux de la retenue à l'évolution en cours d'année de la situation du contribuable (cf. *infra*), évitant conséquemment les recours gracieux qui pourraient être formés par les contribuables dont le TMI excessif assècherait la trésorerie. La modification du taux se ferait alors sous la responsabilité du contribuable ; les minorations excessives seraient purgées au stade de la régularisation, le cas échéant par application d'une sanction au-delà d'un certain seuil (cf. *infra*). **Le contentieux de la régularisation, précisément, ne devrait pas connaître de bouleversement**, puisque le recouvrement du solde – le cas échéant forcé – demeurerait de la seule compétence de l'administration fiscale.

143] **Les nouveaux cas de contentieux se formeraient donc dans la phase de recouvrement des acomptes**, qui verrait se substituer à la relation bilatérale « administration – contribuable » une relation triangulaire « organisme de recouvrement (administration fiscale ou URSSAF) – tiers payeur – contribuable ». Deux types de contentieux peuvent alors être distingués :

- ◆ **entre le contribuable et le tiers payeur**, si celui-ci prélève des acomptes supérieurs (ou, moins vraisemblablement, inférieurs) à ce qu'ils devraient être compte tenu du taux qui lui a été communiqué. Cette voie contentieuse existe en matière de cotisations sociales¹, mais elle est très peu utilisée. Le contentieux qui se nouerait alors serait dans la généralité des cas un contentieux entre personnes privées, qui pourrait être assimilé à un contentieux du travail et donc relever de la juridiction prud'homale. Si le contentieux était considéré comme fiscal, le soin de le trancher pourrait être confié au juge administratif. Dans un souci de clarté, un choix devrait vraisemblablement être opéré par le législateur ;
- ◆ **entre l'organisme de recouvrement et le tiers payeur**, en cas d'absence ou d'insuffisance de versement ou de déclaration, dans la limite des responsabilités incombant au tiers payeur (cf. *supra*). Au-delà des contentieux relatifs au calcul de l'impôt, serait également concerné ici le contentieux du recouvrement forcé.

2.2.2.2. Même si le recouvrement des acomptes était opéré par les URSSAF, la répartition des attributions contentieuses pourrait ne pas évoluer.

144] **Le contentieux de l'impôt sur le revenu relève, en l'état du droit, de la compétence du juge administratif.** L'article L.199 du livre des procédures fiscales (LPF) dispose en effet qu'« *en matière d'impôts directs et de taxes sur le chiffre d'affaires ou de taxes assimilées, les décisions rendues par l'administration sur les réclamations contentieuses et qui ne donnent pas entière satisfaction aux intéressés peuvent être portées devant le tribunal administratif* ». Le contentieux du recouvrement de l'impôt est cependant partagé entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire. Aux termes de l'article L.281 du LPF, le juge administratif statue sur les recours contre les décisions prises par l'administration sur les contestations portant « *sur l'existence de l'obligation de payer, sur le montant de la dette compte tenu des paiements effectués, sur l'exigibilité de la somme réclamée, ou sur tout autre motif ne remettant pas en cause l'assiette et le calcul de l'impôt* » ; le juge de l'exécution statue quant à lui « *sur la régularité en la forme de l'acte* » de recouvrement, s'agissant en particulier de l'exécution forcée.

¹ Le salarié peut former un recours contre son employeur lorsque son manque de diligence dans le versement des cotisations sociales a des conséquences pour lui.

145] **S'il était décidé de confier aux URSSAF le soin de collecter les acomptes retenus à la source, la répartition des contentieux pourrait sembler, en première analyse, devoir être modifiée.** Les mesures de contrôle et de recouvrement prises par les URSSAF sont en effet, en l'état du droit, placées sous le contrôle du juge judiciaire. Il pourrait donc être envisagé que le contentieux du recouvrement (à l'exclusion de celui ressortissant à la compétence du juge de l'exécution) soit éclaté entre le juge judiciaire (pour ce qui concerne le recouvrement par les URSSAF des acomptes) et le juge administratif (pour ce qui concerne le recouvrement par l'administration fiscale du solde).

146] **Mais cette solution, qui ne serait manifestement pas de nature à simplifier l'organisation contentieuse, n'est sans doute tout simplement pas possible.** En effet, un précédent rapport particulier a conclu que le Conseil constitutionnel censurerait vraisemblablement les dispositions législatives transférant le contentieux de l'IR du juge administratif au juge judiciaire. La compétence du juge administratif en matière de contentieux des impôts directs relève en effet du principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel « *à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises dans l'exercice de prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif* » (décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*).

147] Si le législateur peut déroger à ce principe dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il ne pourrait pas nécessairement le faire s'agissant de l'IR. Le raisonnement qui a permis de confier au juge judiciaire la compétence contentieuse en matière de CSG sur les revenus d'activité et de remplacement¹ pourrait ne pas être transposable à l'IR. En effet, la CSG « *succédait à des prélèvements – les cotisations sociales – pour lesquels le juge judiciaire était historiquement compétent et [...] avait gardé une très forte parenté avec ces derniers* »².

148] En tout état de cause, compte tenu du nombre et de l'importance des autres choix à opérer dans l'hypothèse d'une mise en œuvre de la retenue à la source, la question de la répartition des contentieux, si elle est bien évidemment importante, n'apparaît pas à ce stade prioritaire.

¹ La CSG sur les revenus du patrimoine et la CSG sur les produits de placement demeurant, dans le silence de la loi, de la compétence du juge administratif (décision n° DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*).

² Marie-Astrid de Barmon, précitée, page 26

3. La retenue à la source serait vraisemblablement opérée par application d'un taux moyen d'imposition aux revenus de type salarial.

149] Il s'agit à ce stade de s'interroger sur le cœur de ce que pourrait être un mécanisme de retenue à la source, autour de deux questions clés et d'une question plus prospective :

- ◆ quels revenus seraient concernés par ce mode de recouvrement (3.1) ?
- ◆ comment le taux moyen d'imposition appliqué par le tiers payeur pourrait-il permettre la meilleure adéquation entre les acomptes retenus à la source et l'impôt finalement dû (3.2) ?
- ◆ est-il possible d'envisager une autre modalité de retenue à la source que l'application du taux moyen de la dernière année connue (3.3) ?

3.1. La mise en œuvre de la retenue à la source devrait tenir compte des différentes catégories de revenus.

150] Le revenu global soumis à l'IR est composé de différentes catégories de revenus, chacune de ces catégories pouvant faire l'objet de diverses modalités d'imposition. La jurisprudence constitutionnelle, qui veille au respect de l'égalité des contribuables devant l'impôt et la loi fiscale, imposerait au législateur de limiter, dans l'hypothèse d'une mise en œuvre de la retenue à la source, les différences de traitement des revenus selon leur appartenance (3.1.1). Or, il n'est pas toujours possible, à tout le moins à système fiscal constant, d'instaurer une retenue à la source spécifique à chacune de ces catégories de revenus ; pour ceux des revenus qu'il ne serait pas possible ou pas souhaitable de soumettre à la RAS, des évolutions des modalités de perception de l'impôt permettraient toutefois de limiter les différences de traitement (3.1.2). Les principales difficultés concernent les foyers fiscaux percevant uniquement des revenus appartenant à des catégories sur lesquelles il est difficile ou impossible d'instaurer une retenue à la source spécifique : en effet, pour les foyers fiscaux percevant des revenus de type salarial, la retenue à la source pourrait permettre d'imposer, même imparfaitement, la quasi-totalité des catégories de revenus (3.1.3).

3.1.1. En cas de mise en œuvre de la retenue à la source, le législateur devrait veiller à limiter autant que possible les différences de traitement entre catégories de revenus.

151] Dès lors que la mise en œuvre de la retenue à la source sur chacune des catégories de revenus apparaît *a minima* malaisée (cf. *infra* 3.1.2) l'instauration de ce mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu entraînerait nécessairement un traitement différencié des revenus selon leur catégorie. La conformité d'un tel traitement différencié aux normes et à la jurisprudence constitutionnelles a été examinée en profondeur dans un précédent rapport particulier¹, dont les principales conclusions sur ce sujet sont résumées à grands traits ci-dessous.

152] La jurisprudence du Conseil constitutionnel concernant les modalités de recouvrement de l'impôt est assez peu abondante. Sous cette importante réserve, **il est raisonnable de penser que le Conseil ne censurerait pas les dispositions législatives permettant de recouvrer de manière différenciée les revenus d'activité et de remplacement d'une part (revenus de type salarial et revenu des indépendants) et les revenus du**

¹ Marie-Astrid de Barmon, précitée, pages 12 à 17

patrimoine d'autre part, en considérant notamment le fait que certains revenus du patrimoine font d'ores et déjà l'objet de retenues à la source (cf. *infra*).

153] Un traitement différencié des revenus d'activité – qui consisterait à retenir à la source les revenus de type salarial mais pas les revenus des indépendants – apparaît plus contestable au regard des prescriptions constitutionnelles. Deux approches peuvent être envisagées :

- ◆ une approche accommodante pourrait conduire le Conseil constitutionnel à constater que les deux types de revenus se trouvent dans une situation objectivement différente compte tenu de leur rythme de perception, de leur niveau de régularité, de la présence ou de l'absence de tiers payeur. La retenue à la source, conçue alors comme une simple modalité de recouvrement, ne méconnaîtrait pas le principe d'égalité devant les charges publiques ;
- ◆ une approche plus stricte pourrait amener le Conseil à considérer que les bénéficiaires de revenus de type salarial et les indépendants forment une catégorie unique de contribuables, au sein de laquelle la retenue à la source introduirait une inégalité de traitement. Cette inégalité de traitement pourrait notamment résulter du maintien pour les seuls indépendants de l'avantage en trésorerie qu'offre aujourd'hui aux bénéficiaires de revenus de type salarial la possibilité de ne pas opter pour le prélèvement mensuel de leur impôt sur le revenu. En application de la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, il conviendrait alors qu'un motif d'intérêt général suffisant soit attaché à la mise en œuvre de la RAS, pour permettre au législateur de déroger au principe d'égalité devant la loi fiscale.

154] **Il n'est pas interdit d'espérer que le Conseil constitutionnel adopte sur un tel sujet une approche accommodante**, qui au demeurant ne serait pas franchement hétérodoxe au regard des dispositions constitutionnelles.

3.1.2. Si tous les types de revenus ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une retenue à la source, des évolutions des modalités de recouvrement semblent possibles dans la plupart des cas.

155] **Les développements qui suivent concernent par hypothèse les foyers qui perçoivent une seule catégorie de revenus.** S'agissant des revenus autres que salariaux, cette situation n'est certes pas la plus fréquente ; elle n'est cependant pas une hypothèse d'école. Les précédents travaux sur la retenue à la source se sont concentrés sur les modalités d'intégration des revenus « extra-salariaux » à l'imposition des revenus salariaux, plus simples à retenir à la source. Cette question est en effet la plus centrale et la plus pertinente ; mais il peut être intéressant de s'interroger sur la possibilité, pour les foyers fiscaux ne percevant pas de revenus de type salarial, de voir leur impôt retenu à la source. La démarche ne saurait toutefois prétendre à l'exhaustivité, compte tenu en particulier de la complexité des régimes d'imposition de certaines catégories de revenus, et de la lourdeur des études à conduire par l'administration fiscale pour étudier la faisabilité de certaines des options évoquées, tendant à la mise en place de RAS spécifiques.

156] **Il s'agit par ailleurs de s'interroger sur les adaptations qu'il conviendrait de prévoir, en cas d'instauration de la retenue à la source sur les revenus de type salarial, pour le recouvrement des autres composantes de l'impôt sur le revenu.** Ces adaptations, si elles sont possibles, auraient une double vertu :

- ◆ elles permettraient d'une part de rapprocher les modalités d'imposition des foyers fiscaux percevant uniquement des revenus ne pouvant faire l'objet d'une RAS spécifique des modalités d'imposition des foyers fiscaux percevant des revenus pouvant faire l'objet d'une telle retenue ;

- ♦ elles pourraient simplifier, pour les foyers percevant des revenus mixtes, l'inclusion dans le champ de la RAS, pratiquée sur les revenus de type salarial, de la totalité ou quasi-totalité des autres revenus.

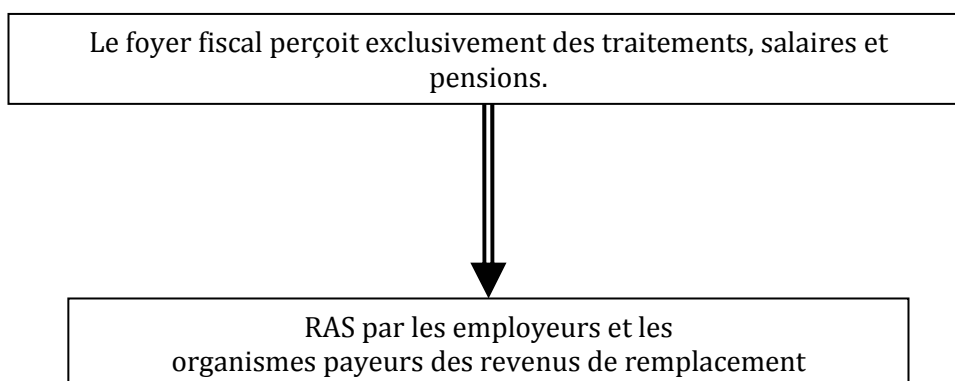
3.1.2.1. Les revenus de type salarial seraient concernés à titre principal par la retenue à la source.

157] La notion de revenus de type salarial, employée par commodité dans les développements qui suivent, renvoie aux principaux revenus mentionnés au septième alinéa de l'article 1 A du code général des impôts, à savoir les revenus d'activité de nature salariale ou quasi-salariale (traitements et salaires) et les revenus de remplacement (certaines indemnités – en particulier les indemnités journalières servies par l'assurance maladie –, les pensions).

158] Dans son rapport précité, Didier Migaud écrivait qu'« intuitivement, le sujet se concentre sur la catégorie des traitements, salaires, indemnités, émoluments, pensions et rentes viagères »¹. De manière générale, les différents travaux conduits sur la retenue à la source ont conclu dans le même sens. De fait, **les revenus de type salarial sont sans doute ceux qui se prêtent le mieux à la retenue à la source :**

- ♦ **d'une part parce qu'ils sont pour l'essentiel servis par un tiers auquel pourrait être confié le soin de retenir l'impôt.** L'employeur ou l'organisme payeur des revenus de remplacement deviendrait ainsi tiers payeur en cas de mise en œuvre de la retenue à la source (cf. *supra*) ;
- ♦ **d'autre part car le flux transitant entre le tiers versant et le bénéficiaire est assez proche du revenu imposable.** Ainsi, pour un foyer fiscal composé d'une seule personne dont le revenu est exclusivement constitué d'un salaire, celui-ci correspond en général au revenu brut, auquel il faut ajouter les avantages en nature et dont il faut retrancher les charges pour obtenir le revenu imposable. S'il existe, l'écart entre le flux versé et le revenu imposable est moins important pour un actif salarié que pour un actif indépendant (cf. *infra*).

159] En outre, et sans méconnaître l'importance des problèmes juridiques que pourrait poser la mise en œuvre d'une retenue à la source sur une partie seulement des catégories de revenus, il convient d'en relativiser l'enjeu d'un point de vue quantitatif. En effet, ainsi que l'illustre le tableau ci-après, les contribuables perçoivent pour l'essentiel ceux des revenus qu'il serait le plus aisé de retenir à la source, à savoir des traitements et salaires d'une part et des pensions d'autre part.



¹ Page 80

Tableau 4 : Répartition des revenus perçus, par catégorie

Catégorie de revenu	Nombre de foyers fiscaux imposables ayant principalement des revenus de la catégorie concernée	Pourcentage de foyers fiscaux imposables ayant principalement des revenus de la catégorie concernée	Nombre de foyers fiscaux imposables ayant exclusivement des revenus de la catégorie concernée	Pourcentage de foyers fiscaux imposables ayant exclusivement des revenus de la catégorie concernée
Traitements et salaires	14 282 881	67,1 %	6 726 032	31,6 %
Pensions et retraites	5 666 506	26,6 %	1 679 012	7,9 %
Bénéfices industriels et commerciaux	350 054	1,6 %	62 081	0,3 %
Bénéfices non commerciaux	383 457	1,8 %	56 393	0,3 %
Bénéfices agricoles	134 725	0,6 %	8 153	0 %
Revenus fonciers	337 984	1,6 %	48 004	0,2 %
Revenus de capitaux mobiliers (imposés au barème)	43 868	0,2 %	1 277	0 %
Revenus de capitaux mobiliers (soumis au prélèvement forfaitaire libératoire)	25 496	0,1 %	n.d.	0 %
Plus-values	19 270	0,1 %	608	0 %
Autres	29 736	0,1 %	9 241	0 %

n.d: non disponible

Source : DGFIP

160] Il faut cependant remarquer que **la mise en œuvre de la retenue à la source sur certains revenus de type salarial présenterait des difficultés lorsque ces revenus sont versés par des particuliers et non par des employeurs professionnels ou des organismes payeurs de revenus de remplacement.** Tel est le cas des pensions alimentaires, des rentes viagères servies par des particuliers (rentes contractuelles à titre onéreux ou gratuit) et des salariés employés à domicile.

161] Si ces types de revenus ne sont pas perçus par la majorité des contribuables, ils ne sont pas pour autant négligeables, ainsi qu'en attestent les données suivantes, fournies par la DGFIP :

- ◆ en 2010, 1 357 907 foyers ont déclaré des pensions alimentaires, 38 % de ces foyers étant imposables (pour un produit d'impôt de 586 millions d'euros) ;
- ◆ 397 033 foyers, dont 77 % d'imposables, ont perçu des rentes viagères à titre onéreux (pour un produit d'impôt de 962 millions d'euros) ;
- ◆ si la proportion de contribuables qui sont salariés à domicile n'est pas identifiable, 3 823 437 foyers ont déclaré avoir employé un salarié à domicile en 2010.

162] Si elle devait être opérée par les particuliers versant ces revenus, la retenue à la source serait :

- ◆ **manifestement contradictoire avec l'objectif de simplification du mode de recouvrement.** Afin de permettre aux particuliers concernés de retenir l'impôt sur le revenu à la source, il faudrait que l'administration leur communique les modalités de calcul de l'impôt. Le nombre de tiers payeurs serait alors multiplié, réduisant ainsi l'un des atouts de la retenue à la source au regard de l'objectif de simplification du recouvrement ;

- ◆ vraisemblablement coûteux en termes de gestion des flux. Ce défaut, conséquence du précédent, tient au fait que la communication des modalités de calcul de l'impôt, mais également le reversement du produit collecté au réseau de recouvrement, nécessiterait la mise en place de flux d'informations et de flux financiers spécifiques ;
- ◆ probablement de nature à dégrader l'acceptabilité de la réforme. Même si la responsabilité des tiers payeurs devrait être limitée en cas de mise en œuvre de la retenue à la source (cf. *supra*), la confier à des particuliers n'a pas tout à fait la même portée que de la confier à des professionnels, habitués à traiter avec les réseaux de recouvrement ;
- ◆ compte tenu des difficultés ainsi énumérées, assez peu utile au regard du produit d'impôt dont elle permettrait le recouvrement.

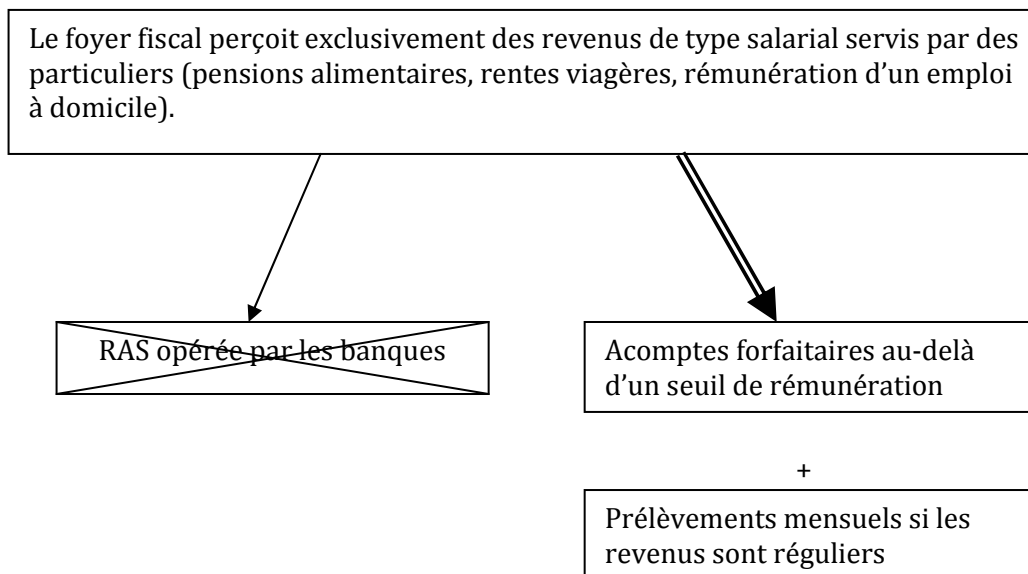
163] Par exception au principe selon lequel la RAS devrait être opérée par l'employeur ou l'organisme payeur des revenus de remplacement, il pourrait être envisagé, lorsque le foyer fiscal perçoit exclusivement ces revenus particuliers, de **faire prélever l'impôt par la banque**. Cette solution se heurterait aux obstacles évoqués *supra* au sujet de l'éventuel rôle de tiers payeur des établissements bancaires.

164] S'agissant des salariés employés à domicile, une autre piste pourrait être explorée, qui ne serait pas à proprement parler une retenue à la source. Évoquée par Didier Migaud dans son rapport précité¹, cette piste consisterait à **opérer sur ceux de ces salaires qui sont payés au moyen du chèque emploi service universel (CESU) un prélèvement forfaitaire non libératoire**, liquidé en même temps et selon les mêmes modalités que les cotisations sociales, c'est-à-dire par les URSSAF sur déclaration simplifiée de l'employeur (grâce, précisément, au CESU). Cette solution aurait le mérite d'éviter de mettre à la charge des banques le prélèvement de l'impôt ; elle aurait pour inconvénient de n'être pas authentiquement une retenue à la source personnalisée, mais un simple acompte forfaitaire appelant nécessairement une régularisation.

165] En réalité, **un système d'acompte forfaitaire pourrait être instauré pour l'ensemble des revenus particuliers dont il est ici question**. Le contribuable pourrait en effet verser sur ses revenus courants un acompte à partir d'un seuil de rémunération mensuelle, en deçà duquel il n'y aurait pas de prélèvement. Cette solution, bien qu'imparfaite, permettrait d'éviter de soumettre à l'impôt tout ou partie des contribuables dont les revenus sont trop faibles pour être imposables ; elle permettrait également de ne pas impliquer les banques dans le recouvrement de l'impôt.

166] La mise en œuvre de ces différentes solutions pourrait être facilitée par la **généralisation du paiement mensuel de l'impôt, par prélèvement**. Cette généralisation pourrait cependant se heurter au caractère irrégulier de certains des revenus concernés.

¹ Page 101



3.1.2.2. *La mise en œuvre de la retenue à la source sur les autres catégories de revenus poserait davantage de difficultés.*

167] Les catégories de revenus dont il est question dans les développements qui suivent sont :

- ◆ d'une part les revenus des actifs non salariés, ou indépendants (bénéfices agricoles, bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux) ;
- ◆ d'autre part les revenus du patrimoine (revenus fonciers, revenus de capitaux mobiliers, plus-values de cessions mobilières et immobilières).

168] Intuitivement, ces revenus se prêtent en général mal à la retenue à la source, leurs caractéristiques étant symétriquement opposées à celles des revenus de type salarial :

- ◆ ils ne sont pas nécessairement servis par des tiers qui pourraient être considérés comme payeurs de l'impôt. S'il n'est pas par principe exclu de confier ce rôle aux banques s'agissant des revenus de capitaux mobiliers (RCM) ou des plus-values de cessions mobilières (PVM), il n'apparaît pas envisageable d'investir d'une telle mission les locataires (s'agissant des revenus fonciers) ou les clients des actifs indépendants ;
- ◆ le flux qui pourrait le cas échéant faire l'objet du prélèvement à la source s'approche plus rarement de l'assiette taxable, s'agissant en particulier des revenus des indépendants qui ne sont connus qu'en fin d'exercice, et non au fil de l'encaissement du chiffre d'affaires.

169] Cette intuition peut être confirmée par l'analyse des prélèvements sociaux, réalisée dans un précédent rapport particulier, et dont il ressort à grands traits qu'hors prélèvement sur les revenus de type salarial, seuls les prélèvements sur les plus-values immobilières (PVI) et les revenus de capitaux mobiliers (dans la généralité des cas) sont retenus à la source¹.

3.1.2.2.1. *La mise en place d'une retenue à la source spécifique sur les revenus d'activité des indépendants paraît devoir être exclue.*

170] **La mise en place d'une retenue à la source spécifique sur les revenus des indépendants a été systématiquement écartée par les différents rapports sur le sujet, parfois de manière assez lapidaire : dans le rapport faisant en février 2002 *Le point sur la retenue à la source de l'impôt sur le revenu*, le MINEFI constatait ainsi que « du fait de la**

¹ Yann-Gaël Amghar, précité, pages 15 et 21

nature de leurs revenus, les actifs non salariés ne peuvent faire l'objet d'une retenue à la source »¹.

171] **Les personnes versant aux indépendants le flux sur lequel pourrait le cas échéant être pratiquée la retenue à la source – c'est-à-dire leurs clients – pourraient difficilement être regardées comme tiers payeurs de l'impôt**, pour des motifs identiques à ceux évoqués *supra* s'agissant des particuliers versant des revenus de type salarial (notamment les employeurs particuliers). Il faut d'ailleurs remarquer que les États ayant mis en place une retenue à la source sur les revenus d'activité des indépendants l'ont fait sur ceux des revenus versés par des tiers autres que les particuliers² : prestations entre professionnels en Espagne, prestations payées par des entités gouvernementales en Irlande³.

172] Il pourrait être envisagé de confier aux établissements bancaires le soin de prélever sur ces flux l'impôt sur le revenu. Au-delà même des défauts propres au recouvrement de l'impôt sur le revenu par les banques, précédemment évoqués, le principal obstacle serait en l'espèce la **nature du flux, plus éloigné de l'assiette taxable que ne le sont les revenus de type salarial**. Lorsqu'un foyer fiscal perçoit uniquement un revenu de type salarial, et même si le revenu perçu ne correspond pas exactement au revenu imposable, la retenue opérée chaque mois sur le salaire approche l'impôt dû au titre de l'année concernée. Une retenue opérée sur le chiffre d'affaires mensuel n'aurait pas cette vertu car le chiffre d'affaires, seul flux sur lequel il serait théoriquement envisageable d'opérer une retenue à la source, est assez éloigné de l'assiette finalement soumise à l'impôt sur le revenu. Celle-ci ne peut être connue qu'en fin d'exercice, après déduction des charges et prise en compte de produits autres que le chiffre d'affaires (issus par exemple de la cession d'actifs). En conséquence, le résultat final peut être déficitaire malgré un chiffre d'affaires positif, sur lequel aurait été pratiquée une retenue à la source *in fine* induite, générant ainsi une importante régularisation après la clôture de l'exercice.

173] Ce sont au demeurant les mêmes spécificités qui expliquent que les prélèvements sociaux sur les revenus d'activité des indépendants soient recouverts pour l'essentiel par voie de rôle⁴.

174] Au regard de l'objectif de taxation des revenus au plus près de l'impôt finalement dû, **la retenue à la source de l'impôt sur le revenu des indépendants ne pourrait être réalisée que dans une version « dégradée »**, compte tenu de l'impossibilité d'imposer un flux suffisamment proche de l'assiette taxable pour éviter une régularisation potentiellement massive.

175] En outre, compte tenu du caractère peu opportun et de la quasi-impossibilité pratique de transformer les clients en tiers payeurs de l'impôt, **la mise en œuvre de la retenue à la source sur cette catégorie de revenus nécessiterait d'inventer un mode de recouvrement inédit**.

176] Il pourrait être envisagé de renoncer à l'intervention d'un tiers payeur, en demandant au contribuable indépendant de liquider lui-même l'impôt, sur le modèle du régime fiscal de l'auto-entrepreneur. Institué par l'article 1^{er} de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, le régime de l'auto-entrepreneur permet la création, selon un régime simplifié, d'une entreprise unipersonnelle, à la condition notamment que le chiffre d'affaires ne dépasse pas 81 500 euros pour une activité commerciale ou 32 600 euros pour

¹ Page 5

² Et, au surplus, dans un nombre de secteurs limités, en général afin de limiter le risque de soustraction volontaire à l'impôt

³ Sandra Desmettre, précitée, page 225

⁴ Yann-Gaël Amghar, précité, page 15

une activité libérale ou de prestation de services¹. Pour le paiement de leur impôt sur le revenu, les auto-entrepreneurs peuvent opter pour le régime prévu à l'article 151-0 du code général des impôts, qui prévoit une imposition forfaitaire assise sur le chiffre d'affaires mensuel ou trimestriel, dont le taux varie selon l'activité concernée : 1 % pour les entreprises de vente ou de fourniture de logement, 1,7 % pour les entreprises de prestations de services et 2,2 % pour les entreprises non commerciales. Ce régime autoliquidé s'approche davantage d'une retenue à la source que les modalités classiques d'imposition des revenus des indépendants, car la taxation des revenus est contemporaine de leur constitution. Mais l'autoliquidation d'une taxation contemporaine est en l'espèce permise par la très grande simplicité qui caractérise le régime de l'auto-entrepreneur, et qui a d'ailleurs motivé sa création : assiette résumée au chiffre d'affaires et taux forfaitaire. Il est difficilement envisageable d'étendre un tel régime à l'ensemble des activités professionnelles non salariées, caractérisées par la multiplicité et la diversité des éléments entrant, au-delà du chiffre d'affaires, dans le calcul du bénéfice imposable. En outre, l'extension de l'imposition forfaitaire contreviendrait au principe de progressivité de l'impôt sur le revenu.

177] Il pourrait également être envisagé de désigner comme tiers payeur des acteurs non évoqués jusqu'alors dans les précédents travaux sur la retenue à la source, tels les centres et associations de gestion agréés (CGA et AGA), ou encore les experts comptables.

178] Régis par l'article 1649 *quater* F du code général des impôts, les centres et associations de gestion agréés fournissent aux actifs indépendants qui en sont membres une assistance à la gestion, sans pour autant tenir leur comptabilité. L'adhésion à un CGA ou une AGA permet aux indépendants de ne pas voir leur bénéfice imposable majoré de 25 %, majoration dont l'objet est de compenser la capacité de dissimulation de leurs revenus par les indépendants, réputée plus grande que celle des salariés. Faire retenir à la source l'impôt sur le revenu des indépendants par les CGA ou les AGA nécessiterait de modifier fondamentalement leurs missions et leurs prérogatives : à l'heure actuelle, ils n'ont aucun moyen de prélever l'impôt sur des bénéfices qui ne transitent aucunement par eux. Au surplus, il n'existe pas entre l'administration fiscale et les CGA-AGA de circuit d'information adapté, circuit qu'il faudrait donc mettre en place.

179] Les mêmes remarques pourraient être faites s'agissant d'une éventuelle retenue à la source par les experts-comptables, qu'il faudrait vraisemblablement autoriser à manier les fonds de leurs clients. Modifié par l'article 33 de la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011, l'article 22 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglant le titre et la profession d'expert-comptable permet désormais à ces professionnels de délivrer, sur mandat de leurs clients, un ordre de prélèvement des fonds correspondant au paiement de dettes fiscales ou sociales. Les autoriser à retenir l'impôt à la source impliquerait vraisemblablement d'aller bien plus loin, puisque, à la différence de ce qui vient d'être décrit, le paiement proviendrait des experts-comptables eux-mêmes et non de leurs clients. Les représentants du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables (CSOEC), rencontrés dans le cadre de la préparation du présent rapport, ont indiqué ne pas être favorables à une telle formule.

180] En tout état de cause, même s'il était possible de faire retenir à la source l'IR des indépendants par l'un ou l'autre de ces tiers, seuls seraient concernés les contribuables qui font appel à leurs services. Le CSOEC estime que le nombre approximatif de contribuables faisant appel à un expert-comptable se situe entre 1,5 et 2 millions.

181] En définitive, il semble que la mise en œuvre d'une retenue à la source spécifique de l'impôt sur le revenu des actifs indépendants serait particulièrement complexe et

¹ Plafonds applicables en 2011

ne permettrait pas d'ajuster correctement les acomptes aux revenus. En conséquence, elle ne paraît pas devoir être recommandée.

182] Dès lors, deux options sont possibles.

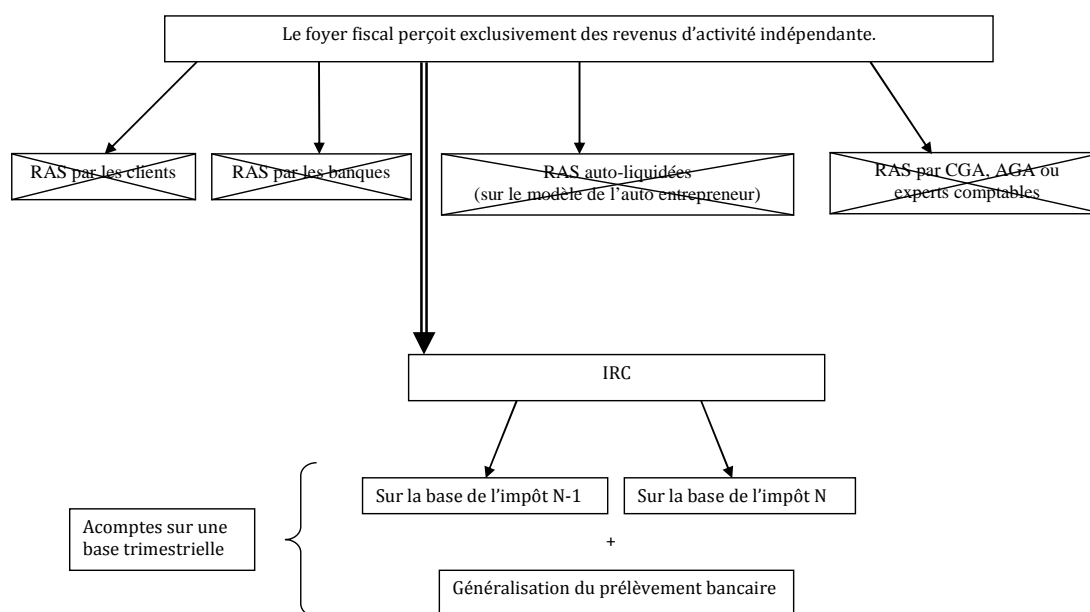
183] La première option consisterait à maintenir le *statu quo* : les indépendants continueraient de payer l'année N l'impôt sur leurs revenus d'activité perçus en N-1, par acomptes calculés sur la base du dernier impôt connu, suivis d'une régularisation. Cette solution, qui a le mérite de la continuité pour les actifs concernés, rend en outre plus prévisibles les recettes fiscales. Elle a contre elle le maintien du décalage d'un an entre la perception des revenus et leur imposition ; au-delà de ses défauts intrinsèques (cf. *supra*), un tel décalage rendrait plus aiguë, dans l'hypothèse de mise en œuvre de la retenue à la source, la différence de traitement entre revenus de type salarial et revenus d'activité des indépendants.

184] La seconde option, qui pourrait utilement être privilégiée, consisterait à supprimer l'année de décalage, pour passer à l'imposition des revenus courants décrite *supra*. Le calcul des acomptes à verser au cours de l'année N pourrait être fait de deux façons :

- ♦ soit sur la base du dernier impôt connu (par hypothèse, N-1) ;
- ♦ soit sur la base de l'impôt estimé pour l'année N, en prévoyant un mécanisme de sanction en cas de sous-estimation des acomptes supérieure à une fraction à déterminer¹.

185] Compte tenu du caractère irrégulier des revenus des indépendants, il pourrait être difficile de préconiser un versement mensuel des acomptes. Dès lors, les indépendants détiendraient sur les bénéficiaires de revenus de type salarial un avantage de trésorerie, puisqu'il leur serait loisible de placer sur un support rémunérateur la somme précomptée pour le paiement de l'impôt, jusqu'à son versement par acompte. La différence de situation étant toutefois limitée, il n'apparaît pas nécessaire de neutraliser, en partie ou en totalité, cet avantage de trésorerie.

186] En tout état de cause, il pourrait être opportun d'étudier une **généralisation du prélèvement bancaire des acomptes**, de nature à sécuriser davantage le paiement de l'impôt.



¹ Le rapport précité du MINEFI (2002) évoque en son annexe 6 un écart de 10 %.

3.1.2.2.2. *Les revenus du patrimoine se prêteraient diversement à la mise en place d'une retenue à la source.*

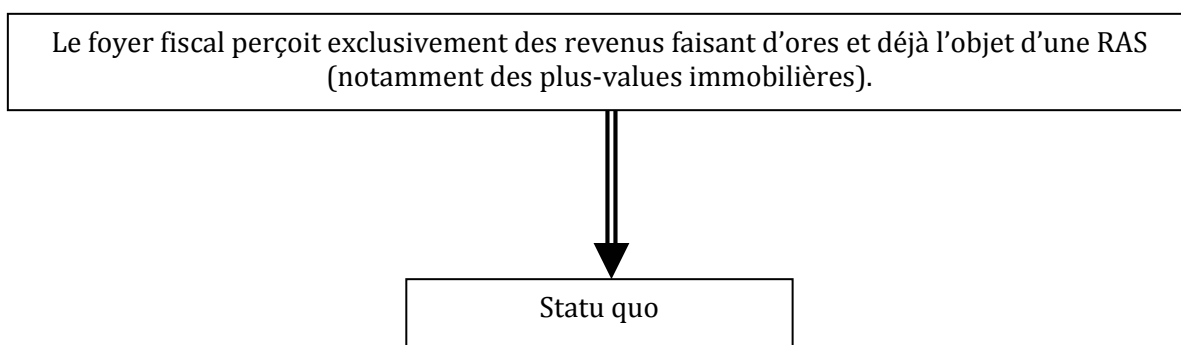
187] Il faut tout d'abord remarquer que **certains types de revenus du patrimoine font d'ores et déjà l'objet d'une retenue à la source.**

188] Depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2004¹, les plus-values de cession de biens immobiliers font l'objet d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu, opérée par le notaire lors de la transaction, au taux de 19 % pour les cessions intervenues à compter du 1^{er} janvier 2011.

189] Plus anecdotique, la taxe sur les métaux précieux, les bijoux, les objets d'art, de collection et d'antiquité est retenue à la source, au taux de 4,5 ou 7,5 %, par « l'intermédiaire domicilié fiscalement en France participant à la transaction »², sauf si le contribuable opte pour l'imposition au régime de droit commun des plus-values de cession de valeurs mobilières.

190] **Le régime d'imposition des revenus de capitaux mobiliers prévoit dans certains cas une retenue à la source**, notamment du fait de la possibilité³ d'opter pour un prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) de l'impôt sur le revenu (le plus souvent au taux de 19 %⁴), opéré par la personne qui assure le paiement de ces revenus (en général l'établissement financier). Une analyse des PFL applicables aux RCM a été réalisée dans deux précédents rapports particuliers⁵. Plus largement et pour mémoire, les retenues à la source opérées sur cette catégorie de revenus sont :

- ◆ le PFL sur les dividendes et distributions assimilées, depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2008⁶ (article 117 *quater* du CGI) ;
- ◆ le PFL sur les produits de placements à revenu fixe (articles 125 A et 125 D du CGI) ;
- ◆ le prélèvement sur la valeur en capital (le nominal) des bons anonymes, au taux de 2 % (article 990 C du CGI) ;
- ◆ la retenue à la source sur les revenus d'obligations et autres emprunts émis avant 1987, au taux de 10 ou 12 % (1 de l'article 119 *bis* du CGI)⁷.



¹ Article 10 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004

² Article 150 VK du code général des impôts

³ Et même dans certains cas l'obligation

⁴ L'article 20 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a augmenté ce taux à 21 % pour les dividendes et 24 % pour les placements à revenu fixe.

⁵ Vincent Claudon, *La typologie des modes de prélèvement en France*, octobre 2011, annexe 1, pages 29 à 32 ; Jérôme Itty, précité, pages 9 et 10

⁶ Article 10 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008

⁷ Le produit de cette retenue à la source, conçu en fait comme un crédit d'impôt, est imputé soit sur le PFL en cas d'option pour ce régime d'imposition, soit sur l'impôt dû en application du barème.

191] S'il est donc possible de pratiquer la retenue à la source sur une partie des RCM, sa **généralisation à cette catégorie de revenus est habituellement présentée comme particulièrement délicate à mettre en œuvre** :

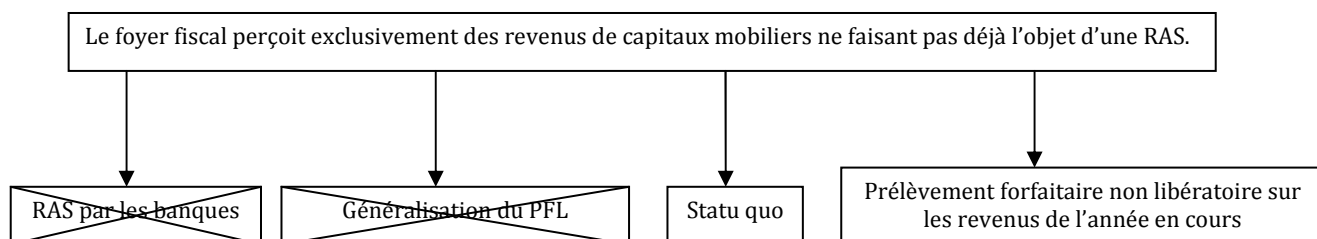
- ◆ le rapport précité du MINEFI (février 2002) constatait que la mise en œuvre de la retenue à la source sur les RCM poserait « *des difficultés, compte tenu de la variété des régimes fiscaux applicables, de la multiplicité des paiements et de la mobilité des actifs concernés* »¹ ;
- ◆ le document de travail du même ministère, adressé à leurs interlocuteurs par François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle, indiquait que « *les dividendes sont imposables sous déduction de différents abattements [et que] du fait de la multiplicité des établissements financiers, la prise en compte de ces éléments d'assiette ne pourrait pas intervenir en temps réel* »².

192] De fait, le régime fiscal des revenus de capitaux mobiliers ne se distinguant ni par sa simplicité ni par son unité, la retenue à la source de l'impôt sur cette catégorie de revenus serait pour les tiers payeurs une opération particulièrement complexe si elle devait passer par l'application d'un barème personnalisé, option au demeurant écartée par principe (cf. *supra*). L'application d'un taux moyen transmis par l'administration ne serait pas non plus pleinement satisfaisante, compte tenu de la volatilité de ces revenus, plus importante que celle des revenus de type salarial.

193] **La solution la plus expédiente pour imposer à la source les RCM, lorsqu'ils sont la seule catégorie de revenus perçue, serait donc de généraliser le PFL**, qui a le mérite de s'appliquer en général à une assiette simplifiée : ainsi, le contribuable qui opte en faveur du PFL pour l'imposition de ses dividendes est en principe privé du bénéfice des divers abattements auquel peut prétendre celui dont les dividendes demeurent imposés au barème, et notamment de l'abattement de base de 40 %. **Cette généralisation pourrait apparaître problématique au regard des principes de progressivité et d'universalité de l'impôt sur le revenu**, que la généralisation du prélèvement forfaitaire libératoire à l'ensemble d'une catégorie de revenus pourrait contrarier.

194] Compte tenu des problèmes posés par la généralisation de la retenue à la source sur les RCM, **deux options sont à considérer** :

- ◆ le *statu quo* ;
- ◆ la mise en place sur les revenus de l'année d'un **prélèvement forfaitaire non libératoire**, qui permettrait de rapprocher de l'impôt retenu à la source les modalités d'imposition de ceux des RCM qui ne font pas d'ores et déjà l'objet de ce mode de prélèvement. Cette solution souffrirait des défauts inhérents au prélèvement forfaitaire non libératoire opéré sur des revenus complexes, à savoir le risque de sur ou sous-imposition au regard de l'impôt réellement dû.



¹ Page 11

² Pièce jointe n° 3, page 4

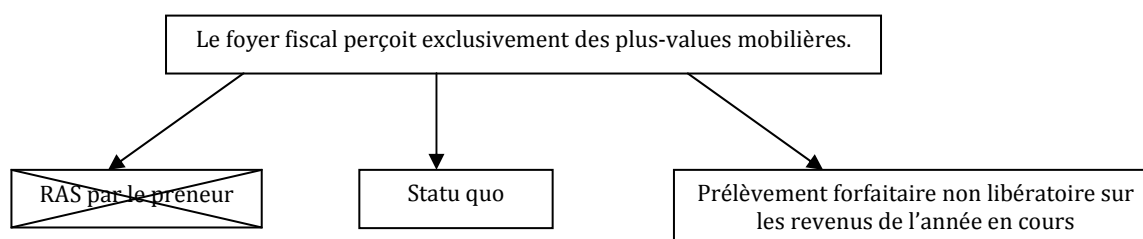
195] Le **régime d'imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières** (PVM) repose sur un prélèvement proportionnel au taux de 19 % (sans possibilité d'opter pour le barème). Ce prélèvement n'est pas opéré à la source, mais liquidé sur la base d'une déclaration spéciale (2074), déposée dans le même délai que la déclaration d'ensemble (2042).

196] **La retenue à la source de l'impôt sur les PVM a été écartée par les travaux précédents, sans doute à juste titre**, pour quatre motifs principaux :

- ◆ le caractère par nature imprévisible et volatile de ces revenus, caractère assez largement partagé avec les RCM ;
- ◆ l'absence de tiers payeur, sauf à considérer que ce rôle pourrait être joué par le preneur ;
- ◆ le fait que les moins-values soient imputables sur les plus-values réalisées au cours de la même année (11 de l'article 150-0 D du CGI), ce qui pourrait conduire à d'importantes régularisations postérieurement à l'imposition à la source des plus-values ;
- ◆ le fait que les plus-values n'étaient « *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* »¹.

197] Ce dernier obstacle a été levé par la loi de finances pour 2011², qui a prévu l'imposition des PVM au premier euro. Mais cela ne suffit pas à rendre pertinente la mise en place d'une retenue à la source spécifique sur cette catégorie de revenus – à modalités d'imposition constantes – compte tenu du caractère probablement très important des régularisations qui devraient intervenir après la clôture de l'exercice fiscal.

198] **Existent en conséquence les deux mêmes options que celles évoquées *supra* s'agissant des RCM.**



199] **La mise en œuvre d'une retenue à la source spécifique sur les revenus fonciers est a priori inenvisageable en l'absence de potentiel tiers payeur**, sans même qu'il soit besoin d'évoquer les spécificités de ces revenus et de leur imposition. En effet, il n'apparaît pas plus concevable de faire recouvrer l'impôt sur les revenus fonciers par les locataires que l'impôt sur les revenus d'activité des indépendants par les clients (cf. *supra*).

200] **S'il était décidé de mettre en place une retenue à la source sur les revenus fonciers, il conviendrait donc de désigner comme tiers payeur d'autres acteurs**, ce qui n'a jamais été envisagé jusqu'alors. Les syndicats de copropriété, les agents immobiliers et plus largement les gestionnaires de biens sont les seuls acteurs qui pourraient, par un effort d'imagination certain, être regardés comme tiers payeurs potentiels. Il s'agirait de demander à ceux de ces acteurs qui perçoivent pour le compte des propriétaires le montant des loyers de précompter sur ce montant l'impôt dû par chacun des propriétaires par application d'un taux personnalisé, puis d'en reverser le produit à l'administration fiscale. Un tel système serait donc complexe (nécessité de mettre en place un circuit d'information

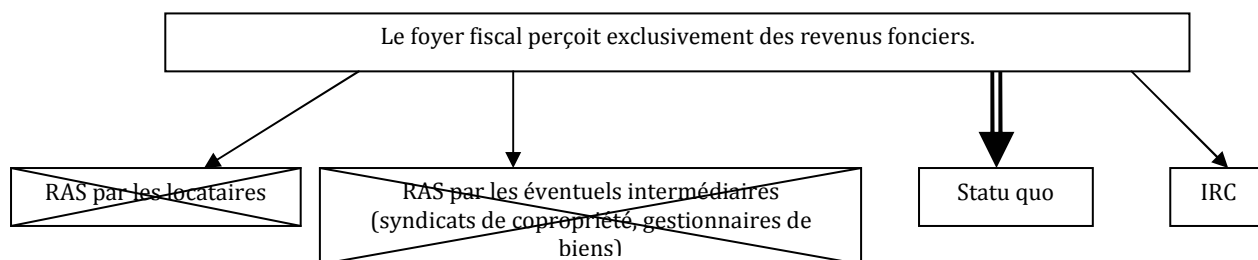
¹ François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle, précités, pièce jointe n° 3, page 4

² Article 8 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011

aujourd'hui inexistant entre les gestionnaires de biens et l'administration fiscale), sans doute lourd pour les gestionnaires concernés (il s'agirait pour eux d'une mission nouvelle) et nécessairement partiel (de nombreux revenus fonciers étant versés directement par le locataire au propriétaire).

201] Si la mise en place d'une RAS spécifique sur les revenus fonciers devait être écartée, **deux autres options s'ouvriraient** :

- ◆ le *statu quo* ;
- ◆ la mise en place d'un mécanisme d'**imposition des revenus courants avec versement d'acomptes**. Ce système serait plus contraignant que l'existant pour les contribuables concernés, et pourrait entraîner d'importantes régularisations en cas de déficit foncier. L'administration fiscale estime à juste titre que la mise en œuvre d'un tel mécanisme serait trop complexe, au regard des gains potentiels à en attendre.



3.1.3. Lorsque le foyer fiscal perçoit des revenus mixtes, la présence de revenus de type salarial pourrait permettre d'inclure un large éventail des revenus dans le champ de la retenue à la source.

3.1.3.1. Tel serait le cas lorsque les revenus de type salarial du foyer sont dominants.

202] Lorsque les revenus dominants d'un foyer fiscal sont des revenus de type salarial sur lesquels il est envisageable de pratiquer sans trop de difficulté la retenue à la source, il est possible de faire entrer dans le champ de la retenue opérée sur ces revenus une partie de l'imposition des autres revenus, dès lors qu'eux-mêmes ne peuvent pas faire l'objet d'une retenue à la source spécifique. Faute de connaître par avance le taux permettant une parfaite adéquation entre les acomptes retenus à la source et le montant global de l'impôt dû *in fine*, la RAS pourrait être opérée par application aux revenus de type salarial d'un taux moyen d'imposition calculé sur la base du dernier impôt acquitté. Le taux moyen applicable au cours de l'année N serait ainsi le résultat du rapport entre l'ensemble des revenus perçus en N-1 et l'ensemble de l'impôt acquitté sur ces revenus la même année (cf. *infra*). En conséquence, l'impôt prélevé par cette voie sur les revenus de type salarial serait supérieur à ce qu'il serait s'il était calculé sur la seule base desdits revenus. **La « surimposition » des revenus de type salarial permettrait de prélever une partie de l'impôt dû au titre de la perception des autres revenus.** Il faut souligner que cette méthode, en intégrant – même imparfaitement – les revenus d'activité des indépendants dans le champ de la RAS, serait de nature à limiter le risque constitutionnel évoqué *supra*.

203] **Mais cette méthode, pour englobante qu'elle soit, ne permet pas de prélever l'intégralité de l'impôt dû au titre des revenus annexes.** En effet, le taux moyen d'imposition n'est pas un montant : même si le taux applicable aux revenus de type salarial est majoré du fait de la prise en compte d'autres revenus, il ne saurait suffire à prélever l'intégralité de l'impôt dû au titre de la perception de ces revenus. Il ne paraît donc pas opportun de traiter au seul stade de la régularisation l'imposition des revenus ne pouvant

faire l'objet d'une retenue à la source spécifique : leur intégration au taux moyen appliqué aux revenus de type salarial permettrait certes de les imposer partiellement, mais le montant de la régularisation serait supérieur à ce qu'il est dans le système actuel, qui prévoit notamment le versement d'acomptes pour l'imposition des revenus d'activité des indépendants. Pour les mêmes raisons, il ne paraît pas davantage opportun d'intégrer au TMI ceux des revenus faisant par ailleurs l'objet d'une retenue à la source ; cela aboutirait en effet à réduire *in fine* la quotité d'impôt prélevé à la source avant régularisation (cf. *infra*).

204] Afin de rapprocher au maximum l'impôt prélevé de l'impôt dû, il serait tentant de limiter autant que possible le champ des revenus annexes à prendre en compte dans le TMI applicable aux revenus de type salarial. Dans son onzième rapport au Président de la République, consacré à *L'impôt sur le revenu*, le Conseil des impôts évoquait en 1990 deux pistes en ce sens¹ : l'institution de PFL sur les revenus annexes et l'exonération des revenus annexes de faible importance. Ces solutions paraissent devoir être écartées, pour des motifs pour partie évoqués *supra* :

- ◆ l'extension du PFL, outre les problèmes qu'elle peut poser pour les revenus irréguliers, nuirait au principe de progressivité et d'universalité de l'impôt sur le revenu ;
- ◆ l'exonération des revenus annexes de faible importance ne saurait être recommandée dans le contexte budgétaire actuel. Dans son rapport précité de 1990, le Conseil des impôts avait demandé à la direction générale des Impôts de chiffrer cette exonération conjointement avec la suppression de la quasi-totalité des déductions et réductions d'impôt. Si le résultat était alors positif pour le budget de l'État (à hauteur de 9,8 milliards de francs), cela s'expliquait par une réforme en profondeur de l'impôt sur le revenu (suppression des « niches »), réforme dont la portée est bien plus large que la mise en œuvre de la retenue à la source (cf. *supra*).

205] **En conséquence, la mise en œuvre de la retenue à la source, si elle devait avoir lieu, pourrait faire coexister trois modalités de recouvrement pour les revenus mixtes dans lesquels les revenus de type salarial sont dominants :**

- ◆ les retenues à la source spécifiques sur les revenus annexes pour lesquels ces retenues sont existantes ou possibles ;
- ◆ la retenue à la source sur les revenus de type salarial, par application du taux moyen d'imposition ;
- ◆ les acomptes ou prélèvements forfaitaires non libératoires sur les autres revenus, idéalement acquittés sur les revenus de l'année en cours².

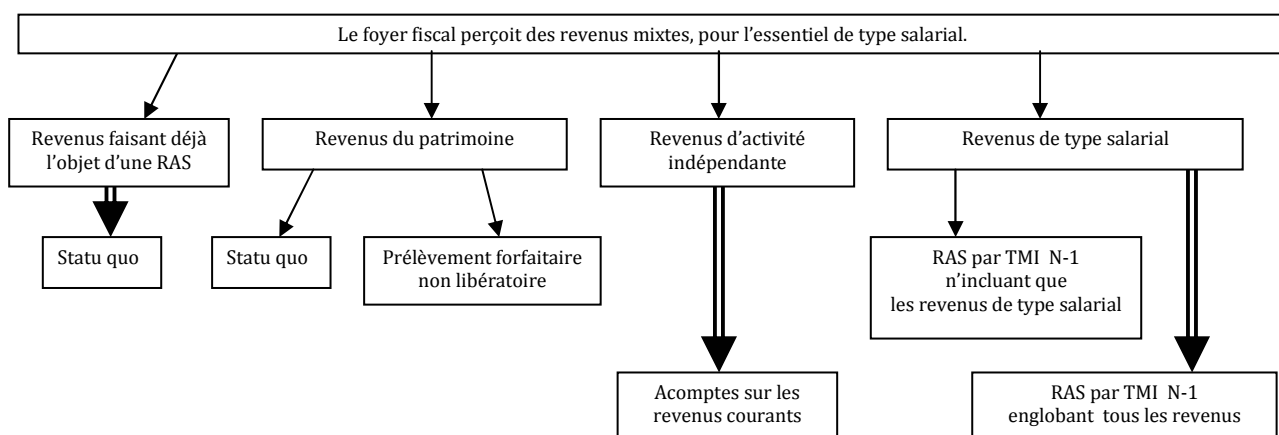
206] **Une autre option consisterait à inclure dans le calcul du TMI, et donc dans le champ de la RAS, les seuls revenus de type salarial.** Cette option moins ambitieuse, mais dont la construction est peut-être plus simple, était celle privilégiée par François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle, qui concluaient 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* »³.

207] Ce bref résumé de ce que pourrait être la retenue à la source devrait suffire à conclure que la régularisation serait difficilement évitable (cf. *infra*).

¹ Pages 399 et 402

² Sauf à ce que le *statu quo* ait été l'option retenue pour ces revenus (cf. *supra*).

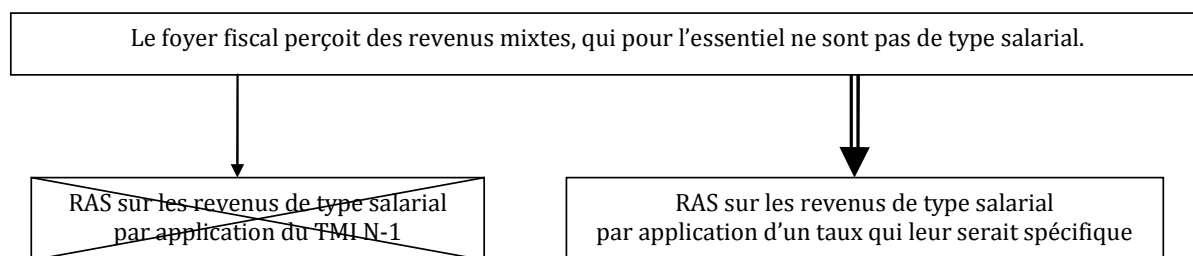
³ Page 29



3.1.3.2. Le traitement des revenus mixtes pourrait être différent lorsque les revenus de type salarial ne sont pas dominants.

208] Dans ces conditions, l'application aux revenus de type salarial du TMI pourrait, sans doute à juste titre, faire apparaître excessive la retenue opérée. Il pourrait alors être envisagé de pratiquer la retenue à la source sur les seuls revenus de type salarial, par application d'un taux calculé spécialement, distinct du TMI du foyer fiscal. Cette solution s'apparenterait en pratique à une imposition cédulaire de cette catégorie de revenus, jusqu'à la régularisation.

209] En conclusion, il est possible de dire que la diversité des catégories de revenus, si elle n'interdit pas de réfléchir à la mise en œuvre de la retenue à la source, la rendrait sans doute assez complexe.



3.2. Le taux moyen d'imposition, dont l'objectif pourrait être d'imposer l'essentiel des revenus en tenant compte de la composition du foyer fiscal et des divers avantages en impôt, laisserait nécessairement subsister une procédure de régularisation.

210] Si elle était appelée à devenir la modalité habituelle de perception de l'impôt, la retenue à la source devrait toujours pouvoir être opérée, ce qui signifie que le tiers payeur doit être en situation d'appliquer un taux moyen d'imposition en toutes circonstances (3.2.1). L'un des objectifs de la RAS est de faire en sorte que l'impôt prélevé par le tiers payeur au fil de l'année soit le plus proche possible de l'impôt total finalement dû. En conséquence, plus tôt serait connu le taux moyen d'imposition de l'année N-1, meilleure serait l'adéquation entre les acomptes d'impôt retenus à la source et la cotisation d'impôt finalement due (3.2.2). Ce critère temporel n'est évidemment pas suffisant : il faudrait surtout que le TMI prenne en compte l'essentiel des informations déterminant l'impôt dû, qu'il s'agisse des revenus, des

avantages en impôt ou de la situation du foyer fiscal (3.2.3). L'adéquation entre acomptes retenus à la source et impôt finalement dû résulte en outre des possibilités d'ajustement en cours d'année du taux d'imposition, dont l'étendue ne permettrait pas, en tout état de cause, de renoncer à la régularisation (3.2.4). Ces différentes orientations reposent sur l'hypothèse privilégiée selon laquelle la mise en œuvre de la retenue à la source doit permettre de maximiser les avantages de cette modalité de recouvrement ; néanmoins, des solutions moins ambitieuses existent et doivent être évoquées.

3.2.1. Le tiers payeur devrait toujours pouvoir appliquer un taux moyen d'imposition.

211] Dans l'hypothèse où la retenue à la source deviendrait la modalité de droit commun du recouvrement de l'impôt sur le revenu, il faudrait que le tiers payeur soit toujours en situation de liquider l'impôt, donc d'appliquer un taux moyen. Or, il peut arriver qu'aucun taux ne soit transmis au tiers payeur, essentiellement dans les cas suivants :

- ◆ le contribuable est primo-déclarant, en début de vie professionnelle. Par construction, aucun TMI calculé sur la base du dernier impôt acquitté ne peut être transmis à l'employeur ;
- ◆ le contribuable ne transmet pas son taux à l'employeur, volontairement ou involontairement (dans l'hypothèse où la transmission du taux au tiers payeur incomberait au contribuable).

212] Il faudrait alors **permettre au tiers payeur d'appliquer un taux par défaut**. Ce taux pourrait être le dernier taux connu du tiers payeur lorsque le contribuable lui en a fourni un. Si aucun taux n'a été fourni au tiers payeur, deux options seraient envisageables :

- ◆ soit l'application du taux « type », déterminé en fonction des seules informations détenues par le tiers payeur, en pratique le revenu versé par lui. La solution la plus expédiente consisterait alors à faire appliquer par le tiers payeur le barème des célibataires au revenu versé ;
- ◆ soit, plus simplement, l'application d'un taux forfaitaire, identique pour l'ensemble des contribuables. Afin d'éviter d'imposer des contribuables dont le niveau de revenus serait trop faible pour les rendre redevables de l'IR, il pourrait être envisagé de n'appliquer ce taux qu'au-delà d'un certain montant.

213] Le contribuable pourrait en tout état de cause demander la modification du taux appliqué par défaut par le tiers payeur (cf. *infra*).

214] Il faut bien préciser que **le taux par défaut ne devrait pas être considéré comme un taux sanction** ; l'application de sanctions fiscales ne doit en aucun cas incomber au tiers payeur (cf. *supra*). S'il s'avère que le contribuable a volontairement omis de transmettre son TMI au tiers payeur, c'est à l'administration fiscale que reviendrait, le cas échéant, le soin d'appliquer le régime de sanction mis en place.

3.2.2. Une connaissance anticipée du taux moyen d'imposition de l'année précédente serait de nature à renforcer l'intérêt de la retenue à la source.

215] L'un des objectifs de la retenue à la source étant de limiter l'ampleur de la régularisation, il faudrait que l'imposition pratiquée au cours de l'année soit la plus proche possible de l'impôt effectivement dû. Si le taux moyen appliqué est celui de la dernière imposition connue, la retenue se rapprocherait de l'impôt dû si le TMI appliqué sur les revenus de l'année N était celui résultant du rapport entre les revenus perçus et l'impôt acquitté en N-1.

216] En l'état des procédures de traitement des déclarations de l'année N-1, l'avis d'impôt sur le revenu – sur lequel figure le taux moyen – est communiqué au contribuable en septembre. Cela signifie que pendant la majeure partie de l'année, de janvier à septembre, le TMI appliqué aux revenus de l'année N est celui de N-2, l'application du TMI de N-1 n'étant possible que pour trois mois, à compter d'octobre.

217] Il faut donc se demander si, grâce notamment aux évolutions les plus récentes des modalités de déclaration des revenus (déclaration préremplie, télédéclaration), il n'est pas possible d'**anticiper la transmission au contribuable du TMI de N-1**, afin par exemple que ce taux soit applicable à compter du 1^{er} juillet de l'année N. La direction générale des Finances publiques estime qu'il est inenvisageable de produire le TMI N-1 si tôt dans l'année N, de nombreux payeurs de revenus transmettant difficilement avant fin mars les éléments nécessaires à l'établissement de la déclaration préremplie.

3.2.3. La composition du taux moyen d'imposition devrait permettre d'intégrer dans la retenue à la source autant d'éléments que possible.

218] Dans son rapport précité de 1990, le Conseil des impôts indiquait que « **la retenue à la source, si elle est opérée sur le salaire, n'est pas un impôt sur le salaire, mais un acompte de l'impôt sur le revenu global.** »¹. Les modalités de retenue doivent en conséquence tenir compte des caractéristiques de l'impôt sur le revenu, qui est un impôt global (et non cédulaire), familialisé (et non individuel), progressif (et non proportionnel) et personnalisé (du fait de l'existence de multiples dispositifs dérogatoires permettant de prendre en considération certains des aspects de la situation personnelle et des comportements économiques des contribuables). Outil de la retenue à la source, le taux moyen d'imposition appliqué par le tiers payeur aux revenus de type salarial devrait donc, afin de maximiser l'intérêt de la retenue à la source, intégrer l'ensemble de ces éléments.

219] Depuis l'imposition des revenus de 2000, un taux moyen d'imposition est indiqué sur les avis d'impôt sur le revenu ; ce taux, purement informatif, n'a pas d'existence légale. Il résulte pour le foyer fiscal du rapport entre le montant de l'impôt à payer (au numérateur) et le montant des revenus nets (au dénominateur) :

- ◆ le numérateur comprend le montant de l'impôt calculé au barème, l'impôt proportionnel ainsi que le montant des prélèvements forfaitaires libératoires sur les revenus de capitaux mobiliers ;
- ◆ le dénominateur comprend les revenus soumis au barème, au taux proportionnel et au PFL, dont sont déduits les déficits globaux des années antérieures, la fraction de CSG déductible ainsi que les pensions alimentaires versées.

220] **Le taux moyen servant à pratiquer la retenue à la source conserverait les principales caractéristiques de ce taux moyen indicatif**, qui prend en compte les revenus exceptionnels, les impôts proportionnels, et surtout l'ensemble des réductions et crédits d'impôt. Quelques modifications devraient être apportées, afin :

- ◆ d'intégrer dans le taux retenu pour l'application de la RAS l'ensemble des revenus (assortis des abattements et déductions) et de l'impôt ;
- ◆ d'en exclure les revenus déjà retenus à la source (et l'impôt afférent). Il n'est en effet pas opportun d'intégrer au TMI les revenus déjà imposés à la source ; cela aurait pour seul effet de dégrader, pour ces revenus, les modalités actuelles de recouvrement (cf. *supra*).

221] **Il pourrait être envisagé de ne pas inclure dans le taux moyen les revenus exceptionnels et leur imposition**, au motif qu'ils ont pour effet de majorer le taux moyen appliqué aux revenus d'une année au cours de laquelle il n'est par certain, par construction,

¹ Page 371

que ces revenus soient à nouveau perçus par le contribuable. Mais s'ils devaient être perçus, le fait que le TMI ne les prenne pas en compte aurait pour effet d'augmenter l'ampleur de la régularisation. En outre, la définition des revenus exceptionnels serait particulièrement délicate.

222] En écho à ce qui a été évoqué *supra* s'agissant des modalités d'imposition des foyers fiscaux percevant des revenus de type salarial dominants, il faut dire que le schéma de construction du TMI qui vient d'être décrit répond à un objectif de maximisation des effets de la RAS, par la prise en compte d'autant d'éléments que possible. Or, **il pourrait être décidé de ne mettre en œuvre la retenue à la source que sous une forme « dégradée ».**

223] **Un premier niveau de dégradation pourrait consister à ne faire entrer dans la composition du TMI que les revenus de type salarial.** Les autres composantes du revenu global – pour celles qui ne sont pas déjà retenues à la source – seraient alors imposées par un système d'acompte (idéalement sur les revenus de l'année en cours, ou bien selon les modalités actuelles), avec une régularisation en fin d'exercice.

224] **Un second niveau de dégradation consisterait à ne pas prendre en compte dans le calcul du taux moyen les éléments de personnalisation de l'impôt.** Les corrections à apporter au produit des acomptes du fait de la situation familiale et des avantages fiscaux seraient opérées au moment de la régularisation.

3.2.4. Les adaptations du taux moyen en cours d'année, pour souhaitables qu'elles soient, ne sauraient avoir pour effet de mettre fin à la régularisation.

3.2.4.1. Il serait judicieux de permettre au contribuable de moduler son taux d'imposition en cours d'année.

225] Ainsi que l'a montré un précédent rapport particulier¹, la retenue à la source doit permettre, en supprimant l'année de décalage entre la perception des revenus et leur imposition, une meilleure adéquation entre l'impôt payé au titre d'une année et son assiette (« effet assiette »). En revanche, compte tenu de la multiplicité des critères à prendre en compte pour la détermination du taux moyen d'imposition, et surtout du fait que nombre de ces critères sont susceptibles d'évoluer au cours de l'année (situation de famille, revenus annexes, engagement de dépenses ouvrant droit à ces avantages en impôt), le seul taux applicable à cette assiette est le dernier taux connu. En conséquence, le taux de retenue à la source de l'IR ne saurait spontanément permettre de prendre en compte l'ensemble des évolutions de la situation du contribuable, au-delà du seul revenu auquel la RAS s'applique (absence d'« effet taux »).

226] L'application aux revenus de l'année N du taux moyen d'imposition des années N-2 puis N-1 devrait permettre, pour les foyers fiscaux stables ne percevant que des revenus de type salarial ne connaissant pas d'évolution massive d'une année sur l'autre, d'approcher d'assez près l'impôt dû, et donc de limiter l'ampleur de la régularisation. La situation serait différente en cas de modification de la composition du foyer fiscal, ou d'évolution significative des revenus ; il faudrait donc prévoir des possibilités d'ajustement en cours d'année d'un taux d'imposition qui, étant basé sur le passé, aurait perdu de son acuité.

227] La possibilité de modifier les acomptes d'impôt sur le revenu existe déjà aujourd'hui, les contribuables mensualisés pouvant réduire ou augmenter le montant prélevé chaque mois, afin de prendre en compte sans attendre la régularisation les effets attendus d'un changement de situation personnelle ou d'une évolution des revenus. Dans ces conditions,

¹ Yann-Gaël Amghar, précité, pages 3, 4, 58 et 59

interdire la modulation en cours d'année du TMI servant à la retenue à la source pourrait être perçu comme un recul par rapport à l'existant.

228] **La possibilité de modifier en cours d'année le TMI présenterait trois grands avantages**, intrinsèquement liés les uns aux autres :

- ◆ permettre aux acomptes d'impôt de s'ajuster au plus près de l'impôt effectivement dû par le contribuable, ce qui est particulièrement important en cas de baisse des revenus ;
- ◆ limiter, en conséquence, l'ampleur de la régularisation ;
- ◆ rendre plus immédiates les mesures de politique fiscale. Ainsi, le bénéfice en cours d'année d'un nouvel avantage fiscal pourrait être rapidement intégré au taux d'imposition des contribuables concernés, qui verraient conséquemment leur revenu disponible s'accroître.

229] **Afin de permettre une adéquation aussi grande que possible de la retenue à la source à l'impôt finalement dû, la modification devrait être laissée au libre choix du contribuable**, sans qu'il soit besoin d'établir une liste de facteurs y ouvrant droit. Cela ne préjuge pas de la procédure de modulation, qui pourrait prendre deux formes :

- ◆ la modulation pourrait être laissée à la seule initiative du contribuable, sous sa responsabilité. Même si elle est excessive au regard de la réalité des changements dans la situation du contribuable, la minoration du TMI ne saurait permettre au contribuable de se soustraire à l'impôt, puisque la régularisation permettrait de rétablir la « vérité fiscale ». En revanche, une minoration excessive pourrait procurer au contribuable un avantage de trésorerie, et générer symétriquement une perte de trésorerie pour l'État. Il conviendrait donc de prévoir, sur le modèle de ce qui existe actuellement en matière de modulation des acomptes¹, l'application d'une majoration en cas d'écart négatif entre les acomptes théoriquement dus et les acomptes versés ;
- ◆ la modulation pourrait être autorisée par l'administration fiscale, sur demande du contribuable. Plus sécurisante pour les recettes, cette option apparaît plus lourde en termes de gestion administrative.

230] Quelle que soit l'option choisie, **l'administration fiscale devrait vraisemblablement être mobilisée pour permettre aux contribuables de calculer leur nouveau taux moyen d'imposition**, sur la base des informations qu'ils estiment de nature à le faire varier. Cette assistance, qui pourrait passer par une consultation des fonctionnaires « au guichet », pourrait également appeler des adaptations des outils informatiques, adaptations dont l'importance justifiait en 2007 les réserves de l'administration fiscale sur cette proposition. Le seul outil qui pourrait permettre à tous les contribuables d'évaluer leur TMI, à savoir la « calcullette » en ligne du portail www.impots.gouv.fr, devrait être adapté afin de permettre la production d'un document de l'administration fiscale indiquant le nouveau TMI, document que le contribuable pourrait transmettre au tiers payeur. La gestion administrative de la modulation serait au surplus compliquée par le fait que le contribuable pourrait souhaiter transmettre très tôt dans l'année son nouveau TMI, par exemple pour que soit tenu compte dès janvier N des dispositions fiscales de la loi de finances de l'année.

231] **Afin de ne pas alourdir les tâches de l'administration et des tiers payeurs, il pourrait être décidé d'encadrer les initiatives des contribuables :**

- ◆ d'une part en limitant le nombre de modifications annuelles ;
- ◆ d'autre part en n'autorisant la modification qu'au-delà d'un certain seuil. Par exemple, toute demande de variation du TMI de moins de 10 % pourrait être refusée par l'administration fiscale.

¹ En application du 4 de l'article 1730 du CGI

232] Quelles que soient les facultés de modulation retenues, il n'est pas interdit de penser qu'elles seraient prioritairement utilisées par les contribuables disposant d'une bonne connaissance de la mécanique de l'impôt, acquise le cas échéant avec l'aide de conseils professionnels. Les possibilités de modulation des acomptes d'ores et déjà offertes par l'administration fiscale, dont l'objet est pourtant de remédier partiellement aux effets négatifs du décalage d'un an entre la perception des revenus et leur imposition, sont faiblement utilisées (cf. *supra*).

233] S'il était décidé de ne pas permettre de moduler en cours d'année le TMI, qui resterait celui de N-2 puis de N-1, il faudrait s'interroger sur la nécessité de mettre en place un mécanisme d'intérêts au profit des contribuables pour lesquels l'application du taux moyen aurait abouti à une surimposition.

3.2.4.2. Les modalités mêmes de détermination du taux moyen pourraient avoir pour objectif d'intégrer en partie les effets de la régularisation, au prix d'une certaine complexité du système.

234] La possibilité de moduler le taux moyen, à l'initiative du contribuable, devrait avoir pour effet de limiter l'ampleur de la régularisation, ce qui est l'un des objectifs de la retenue à la source. Mais il pourrait être envisagé d'aller plus loin, en intégrant cet objectif aux modalités mêmes de détermination du taux moyen. **Différentes options sont envisageables.**

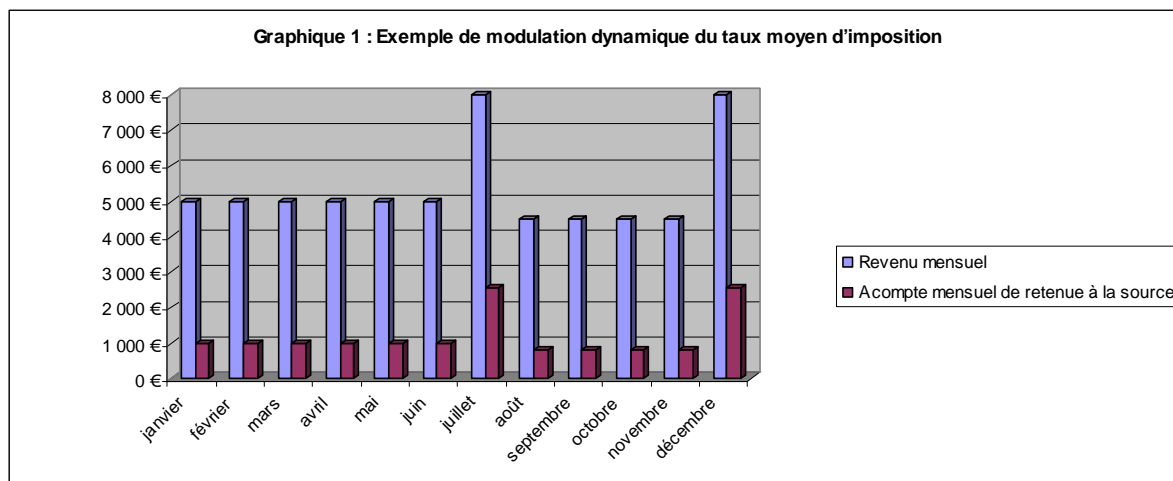
235] **La première option consisterait à faire procéder par le tiers payeur, en cas de changement du TMI en cours d'année à la demande du contribuable, à des régularisations** : en fonction du sens de l'évolution du TMI, le tiers payeur réclamerait un acompte exceptionnel au contribuable, ou bien lui restituerait une partie des acomptes déjà versés, pour tenir compte des sous-prélèvements ou sur-prélèvements antérieurs. Sans qu'il soit besoin de s'attarder sur ses autres défauts, **cette option devrait être écartée** car elle ferait peser sur le tiers payeur une charge lourde, la régularisation devant plutôt demeurer une compétence exclusive de l'administration fiscale (cf. *supra*).

236] **La deuxième option consisterait à prévoir une modulation dynamique du taux moyen tout au long de l'année.** Le TMI appliqué par le tiers payeur serait adapté automatiquement selon un rapport entre le montant mensuel théorique des revenus de N-1 et le montant mensuel effectif des revenus de N. L'exemple ci-dessous permet de mieux comprendre la logique de la modulation dynamique, en montrant que le montant des acomptes mensuels s'ajuste dans le même sens que les revenus. Il est construit autour des hypothèses suivantes : le revenu annuel de N-1 est de 60 000 euros (soit une moyenne de 5 000 euros par mois) et le taux moyen applicable en N à ce revenu mensuel moyen est de 20 %.

Tableau 5 : Exemple de modulation dynamique du taux moyen d'imposition

Montant mensuel des revenus N	Taux moyen pratiqué	Acomptes mensuels de retenue à la source
Janvier à juin : 5 000 euros	$20 \% \times (5\,000 / 5\,000) = 20 \%$	1 000 euros
Juillet et décembre : 8 000 euros	$20 \% \times (8\,000 / 5\,000) = 32 \%$	2 560 euros
Août à novembre : 4 500 euros	$20 \% \times (4\,500 / 5\,000) = 18 \%$	810 euros
Total : 64 000 euros		Total : 14 360 euros (au lieu de 12 800 au taux de 20 %)

Source : Rapporteur



Source : Rapporteur

237] Cette solution, qui permettrait de limiter l'ampleur de la régularisation, souffre notamment des défauts suivants :

- ◆ elle ne traduit pas correctement la progressivité de l'impôt, l'évolution du taux appliqué étant proportionnelle ;
- ◆ elle ne permet pas de prendre en compte d'autres éléments que l'évolution des revenus frappés par la RAS (évolution des revenus annexes, évolution des revenus du conjoint, évolution de la situation du foyer fiscal) ;
- ◆ elle impliquerait que le tiers payeur connaisse, en plus du taux moyen, le revenu mensuel servant de référence, ce qui est problématique pour les contribuables primo-déclarants ou travaillant pour plusieurs employeurs ;
- ◆ elle compliquerait la tâche du tiers payeur ;
- ◆ **elle ne serait pas d'une absolue lisibilité pour le contribuable.**

238] **La dernière option, sans doute la plus praticable, consisterait à ce que l'actualisation du taux moyen par l'administration permette de prendre en compte, via le taux moyen nouvellement applicable, les surplus ou insuffisances d'acompte résultant de l'application du précédent taux moyen.** En faisant l'hypothèse que l'administration transmet en juin son TMI N-1 au contribuable, deux possibilités sont ouvertes :

- ◆ soit le TMI de N-1 est appliqué pendant un an, sur les revenus de juillet à décembre de N, puis sur les revenus de janvier à juin de N+1, jusqu'à la production du TMI de N ;
- ◆ soit le TMI de N-1 n'est appliqué qu'à compter de janvier de N+1, le taux appliqué sur les derniers mois de N ayant vocation à faire comme si, sur l'ensemble de l'année, c'était le taux de N-1 qui avait été appliqué. Le taux appliqué de juillet à décembre de N aurait dans ce cas vocation à corriger les sur ou sous-impositions pratiquées sur les six premiers mois de l'année N, par l'application aux revenus perçus du TMI N-2.

239] Cette seconde possibilité permettrait de limiter l'ampleur de la régularisation, en aboutissant à ce que, sur l'ensemble de l'année N, ce soit le taux moyen de N-1 (voire, dans l'hypothèse de modifications à la demande du contribuable, un taux encore plus proche de celui permettant la collecte de l'impôt réellement dû) qui soit appliqué aux revenus dans le champ de la RAS.

Encadré 3 : Exemple d'intégration de la régularisation au taux moyen d'imposition

Soit, au cours de l'année N, un revenu mensuel stable de 5 000 euros, auquel est appliqué de janvier à juin le TMI N-2, soit 20 % : les acomptes d'impôt versés fin juin s'élèvent à 6 000 euros (soit $6 \times 20\%$ de 5 000). Si le TMI N-1, communiqué au contribuable en juin pour une application possible en juillet, est de 15 %, les deux possibilités qui viennent d'être évoquées se traduiraient respectivement :

– par la perception d'acomptes retenus à la source de 750 euros par mois de juillet à décembre, soit un montant total d'acomptes retenus à la source de 10 500 euros (soit les 6 000 euros versés de janvier à juin + $6 \times 15\%$ de 5 000, au titre des acomptes versés de juillet à décembre) ;

– par l'application à compter de juillet d'un taux, distinct à la fois du taux N-2 et du taux N-1, permettant de prélever des acomptes dont le produit, additionné à celui des acomptes déjà perçus de janvier à juin, doit permettre de constater que le montant global des acomptes correspond à l'application aux revenus de l'année N du TMI N-1. En l'espèce, l'application d'un taux de 15 % à douze salaires mensuels de 5 000 euros aboutit à un produit global d'acomptes de 9 000 euros. 6 000 euros ayant déjà été versés, le solde à répartir sur les six mois restants est de 3 000 euros, soit 500 euros par mois, ce qui aboutit à un taux de 10 %. En définitive, un taux de 15 % aura été appliqué sur les revenus de l'année N, par la succession de deux taux (20 % puis 10 %). À partir de janvier de N+1, c'est bien le taux de 15 % qui devra être appliqué.

Dans le premier cas, l'administration constatera un trop-perçu de 1 500 euros. Dans le second cas, la prise en compte rétroactive du TMI N-1 permet d'ajuster les acomptes à l'impôt dû.

240] Si cette solution peut apparaître séduisante, elle comporte toutefois des inconvénients :

- ◆ en cas d'écart important à la hausse entre le TMI N-2 et le TMI N-1, la retenue à appliquer sur les revenus perçus au cours de la deuxième partie de l'année pourrait être très significative. Il pourrait en conséquence être envisagé de plafonner l'ajustement rétroactif du taux de retenue, ou de limiter l'application de ce dispositif d'ajustement aux seuls cas de baisse du TMI ;
- ◆ la charge des tiers payeurs serait alourdie, puisqu'il leur faudrait changer de taux une première fois en juin, puis une seconde en janvier (sous réserve des autres changements pouvant intervenir dans l'année à la demande du contribuable, si cette possibilité restait parallèlement ouverte) ;
- ◆ la charge serait d'autant plus lourde, en l'occurrence sur la trésorerie du tiers payeur, que serait prévu un mécanisme de restitution aux contribuables, dans le cas où les acomptes perçus de janvier à juin dépasseraient l'impôt prévisionnel de l'année. Cette possibilité devrait en tout état de cause être exclue ;
- ◆ surtout, cette solution serait assez peu lisible pour le contribuable.

241] Ce dernier inconvénient est peut-être le principal. En effet, **il est assez peu intuitif que, pour finir par appliquer sur les revenus de l'année N le taux moyen d'imposition de N-1, il puisse falloir ne jamais appliquer en pratique ce taux aux revenus perçus**, comme cela est le cas dans l'exemple décrit *supra*.

242] Il faut remarquer que seuls l'Irlande – au titre des modifications de crédits d'impôt ou du passage à une tranche supérieure d'imposition en cours d'année –, le Danemark et le Royaume-Uni – dont le régime d'imposition des revenus se caractérise par une assez faible personnalisation – permettent aux contribuables de reporter le solde d'impôt dû sur les retenues à la source effectuées l'année suivante, dans les limites d'un plafond pour les deux derniers États¹.

243] En définitive, **un choix devra être fait entre la précision du taux moyen d'imposition et donc de la retenue à la source d'une part, et la simplicité du dispositif**

¹ Sandra Desmettre, précitée, page 74

d'autre part. Les travaux précédents concluaient globalement en faveur de la simplicité, le rendez-vous de la régularisation permettant de prendre en compte ce qui ne l'aurait pas été par la seule application du taux moyen. Cette position est bien résumée dans l'un des rapports particuliers rédigés dans le cadre du dix-huitième rapport du Conseil des impôts, en 2000 : « *La perfection semble largement hors de portée, en raison de la complexité de la législation fiscale [...] qui rend très difficile la détermination ex ante du barème d'imposition applicable. Dans la mesure où une régularisation sera de toute façon nécessaire, autant ne pas compliquer le calcul du prélèvement à la source* »¹. Au regard du caractère assez abscons des développements qui précèdent, cette recommandation de portée générale paraît assez sage.

3.2.4.3. Quelles que soient les modalités retenues pour l'ajustement du taux moyen, la régularisation ne saurait être supprimée.

244] L'ajustement du TMI, quel que soit son ampleur, ne saurait par exemple suffire à collecter l'ensemble de l'impôt dû en cas de perception de revenus exceptionnels, autres que les revenus de type salarial sur lesquels est opérée la retenue à la source, et ne faisant par ailleurs pas l'objet d'une RAS spécifique².

245] En outre, il n'est pas exclu que certains contribuables, alors même que surviennent en cours d'année des événements de nature à modifier leur taux de RAS, n'entament pas de démarche tendant à moduler leur taux moyen, soit qu'ils n'en perçoivent pas l'intérêt, soit qu'ils n'aient pas une connaissance suffisamment fine du régime d'imposition de leurs revenus.

246] Un précédent rapport particulier a montré que même dans les États dans lesquels la déclaration n'est pas obligatoire et dont le niveau d'adéquation entre les acomptes retenus à la source et l'impôt dû est élevé – en raison d'une personnalisation limitée de l'impôt sur le revenu –, une fraction au moins des contribuables porte à la connaissance de l'administration fiscale des éléments générant une régularisation (de 17,5 % au Danemark à plus de 93 % aux États-Unis)³. La part des régularisations rapportée au produit total de l'impôt sur le revenu, qui montre l'ampleur de la régularisation et donc le niveau d'adéquation de la RAS, est très variable selon les pays. L'échantillon étudié dans ce rapport particulier fait apparaître des taux allant de 0,5 % au Royaume-Uni à 54 % aux Pays-Bas⁴.

247] Une fois constaté l'écart entre l'impôt retenu à la source et l'impôt dû, trois options sont possibles pour recouvrer le solde auprès du contribuable ou le lui restituer :

- ◆ le solde peut être réglé instantanément (au contribuable ou au Trésor public selon le sens du solde) ;
- ◆ lorsque le contribuable est fortement débiteur, il pourrait être envisagé d'étaler sur plusieurs mois le paiement du solde ;
- ◆ enfin, les effets du solde peuvent être intégrés dans le calcul du taux de RAS à venir, selon les modalités évoquées *supra*.

248] Au-delà de sa complexité, l'option consistant à intégrer la régularisation dans la retenue à la source pourrait apparaître problématique au regard du lien citoyen entre le contribuable et l'impôt : elle pourrait donc être écartée sans regret.

¹ Dominique Adam, *Le paiement de l'imposition des revenus*, page 63

² Même avec un système d'acomptes ou de prélèvement forfaitaire non libératoire à valoir sur l'impôt dû au titre de l'année en cours, l'imposition de ces revenus, sans doute basée sur celle des revenus de l'année précédente, ne bénéficierait pas de l'ajustement mécanique permis, s'agissant de la RAS, par l'application d'un taux.

³ Sandra Desmettre, précitée, page 73

⁴ *Idem*, page 161

3.2.4.4. *C'est sans doute au stade de la régularisation qu'il conviendrait de traiter, au moins en partie, la question de la prime pour l'emploi.*

249] **Sur le plan des principes, il serait logique qu'en cas de mise en œuvre de la retenue à la source, les bénéficiaires de la prime pour l'emploi (PPE) puissent en profiter au fil de la perception de leurs revenus. Mais de nombreuses difficultés semblent s'y opposer.**

250] Définie par l'article 200 *sexies* du code général des impôts comme « *un droit à récupération fiscale* », la PPE est un crédit d'impôt auquel sont éligibles les contribuables modestes¹ percevant, dans les limites d'un plancher et d'un plafond², des revenus d'activité. Si le crédit d'impôt est inférieur au montant normalement dû au titre de l'IR, il s'impute sur ce montant. Si le crédit d'impôt excède l'impôt dû ou que le contribuable n'est pas imposable, le solde (ou l'intégralité) de la prime est restitué aux bénéficiaires par chèque du Trésor public, avant le 15 septembre suivant l'année de perception des revenus y ouvrant droit.

251] Généralisé par la loi du 1^{er} décembre 2008³, le revenu de solidarité active (RSA) est une allocation dont la vocation est double :

- ◆ se substituer à certains *minima* sociaux préexistants (revenu minimum d'insertion et allocation de parent isolé). Il s'agit du RSA dit « socle » ;
- ◆ fournir un complément de rémunération aux bénéficiaires en cas de reprise d'activité, afin d'éviter les effets de seuil que celle-ci entraîne. Il s'agit du RSA dit « activité » ou « chapeau ».

252] La fusion de la PPE et du RSA a pu être évoquée – en dernier lieu dans le rapport de la mission présidentielle sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son volet « insertion », conduite par Marc-Philippe Daubresse⁴ –, les deux dispositifs poursuivant des objectifs partiellement communs ; la fusion a été jusqu'alors écartée, notamment au motif que la PPE peut bénéficier aux jeunes de moins de 25 ans⁵, contrairement au RSA. Il est donc possible de bénéficier tout à la fois du RSA et de la PPE. Dans ce cas, le RSA « chapeau » s'impute sur la PPE : si le montant de la PPE est supérieur à celui du RSA, le contribuable bénéficie de la différence. Selon le rapport précité de Marc-Philippe Daubresse, ce sont en 2011 quelque 150 000 foyers bénéficiaires du RSA qui devraient percevoir en outre un reliquat de PPE⁶.

253] La PPE étant en quelque sorte devenue subsidiaire du RSA, il est apparu utile, au moment de la création de ce dernier, de désynchroniser les versements : le versement du RSA « chapeau » étant mensuel, celui de la PPE devait redevenir annuel, pour n'intervenir effectivement que si le calcul de la PPE due au titre d'une année N fait apparaître un montant supérieur à celui de l'ensemble des versements de RSA « chapeau ». L'article 12 de la loi précitée du 1^{er} décembre 2008 a donc abrogé l'article 1665 *ter* du code général des impôts, qui prévoyait depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2006⁷ une forme

¹ Le revenu fiscal de référence « *ne doit pas excéder 16 251 euros pour la première part de quotient familial des personnes célibataires, veuves ou divorcées et 32 498 euros pour les deux premières parts de quotient familial des personnes soumises à imposition commune. Ces limites sont majorées de 4 490 euros pour chacune des demi-parts suivantes et de la moitié de cette somme pour chacun des quarts de part suivants* ».

² Respectivement, dans le cas général, 3 743 et 17 451 euros

³ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion

⁴, Août 2011, page 22

⁵ De manière générale, les critères d'éligibilité ne sont pas les mêmes que pour la PPE.

⁶ Page 22

⁷ Article 6 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006

de mensualisation de la PPE, pour sa fraction excédant l'impôt dû et pour les non imposables¹. La suppression de la mensualisation répondait surtout aux défauts constatés de la mensualisation de la PPE, ainsi que le reconnaissait Marc-Philippe Daubresse, Rapporteur pour la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale du projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion : « Outre qu'il entraîne pour l'État des coûts de trésorerie (anticipation des versements de PPE), ce système a [...] été critiqué à cause de l'ampleur des régularisations qu'il implique : on estime que 18 % des personnes percevant la prime pour l'emploi une année n'y ont plus droit l'année suivante, soit parce que leurs revenus deviennent trop élevés, soit parce qu'elles perdent leur emploi. Dès 2006, il est apparu que plus de 250 000 foyers avaient perçu des acomptes supérieurs au montant définitif de leur PPE »².

254] Dans l'hypothèse de la mise en œuvre de la retenue à la source, les évolutions ainsi décrites devraient aboutir à ce que les versements de PPE ne soient pas opérés mensuellement, mais plutôt au moment de la régularisation. Un autre argument plaide en ce sens : la charge que pourrait faire peser ce versement mensuel sur le tiers payeur, auquel il serait *a priori* logique de confier le soin de verser aux contribuables concernés « l'impôt négatif » sur le revenu que constitue la PPE lorsqu'elle excède l'impôt dû. Dans ce cas, l'employeur minorerait du montant de PPE versé par lui les sommes reversées au Trésor du fait de la collecte, auprès de ses autres salariés, de l'impôt retenu à la source. Cependant, il n'est pas exclu que certains employeurs collectent un produit d'impôt inférieur au produit qu'ils auraient à reverser aux bénéficiaires de la PPE.

255] Dans son rapport précité de 2002, le MINEFI se montrait raisonnablement optimiste sur la possibilité de faire procéder par les tiers payeurs au versement mensualisé des acomptes de PPE, indiquant que « le risque de verser des acomptes PPE dans le cas où la prime n'est pas due en définitive serait réduit, dès lors que, pour les personnes qui perdent le droit à la PPE pour des motifs liés à l'interruption d'activité (chômage, retraite), l'employeur stopperait mécaniquement le versement³. Même réduit, ce risque existerait et pourrait conduire au reversement de trop-perçus »⁴.

256] Manifestement échaudés par l'expérience de la mensualisation de la PPE, les interlocuteurs de la mission conduite par François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle ont emporté en sens inverse la conviction des auteurs du rapport, exprimée en termes clairs : « 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 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 »⁵.

257] Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il serait peut-être hasardeux, à ce stade, de proposer de confier aux employeurs le versement de la PPE à ceux de ses bénéficiaires qui se trouvent être créanciers du Trésor public. La PPE serait alors prise en compte dans le calcul du taux moyen d'imposition ; s'il résulte de cette intégration que le contribuable se trouve être créancier du Trésor public, le taux de retenue applicable serait de 0 %, et le

¹ « Les personnes qui ont bénéficié de la prime pour l'emploi au titre des revenus d'activité professionnelle d'une année perçoivent l'année suivante, du mois de janvier jusqu'au mois de juin, des versements mensuels égaux au douzième du montant de la prime ».

² Rapport n° 1113, septembre 2008, page 184

³ Le rapport proposait de mettre en place un dispositif symétrique lorsque le salaire excède un certain seuil (à la hausse et à la baisse).

⁴ Page 12

⁵ Page 30

versement de la fraction restituable de la PPE serait opéré, au stade de la régularisation, par l'administration fiscale. Il faut d'ailleurs signaler que le même traitement devrait être réservé aux contribuables qui, du fait du bénéfice cumulé de réductions et de crédits d'impôt, sont en situation de bénéficier d'un reversement net de l'État. La question se pose avec une acuité particulière s'agissant de la PPE compte tenu de l'importance de la créance sur l'État¹, et du fait que le versement au mois le mois de cette créance peut être en soi considéré comme un objectif de politique publique assigné à la mesure.

258] Plus périphérique, le sujet des primo-déclarants mérite d'être signalé. Deux options seraient possibles si la PPE devait être versée à la source :

- ◆ intégrer au taux forfaitaire applicable aux primo-déclarants une correction « PPE » forfaitaire, ou ajustée en fonction du niveau de salaire ;
- ◆ renoncer à verser la PPE à la source dès la première année.

259] Il faut signaler que parmi les pays étudiés dans le rapport particulier consacré aux comparaisons internationales, six connaissent des dispositifs d'inspiration proche de celle de la PPE. Parmi ces six pays, seule l'Australie prend en compte dès le stade de la retenue à la source l'ensemble du dispositif *Independet Earner Tax Credit* (IETC).

260] La prime pour l'emploi est un sujet particulièrement complexe, dont les enjeux dépassent sans doute ceux de la retenue à la source. Il conviendrait donc, en cas de mise en œuvre de cette modalité de recouvrement sans réforme parallèle de la PPE, d'y accorder une attention particulière.

3.3. La mise en place d'une retenue à la source « en temps réel » nécessiterait sans doute la réalisation d'études complémentaires.

261] **Il pourrait être envisagé de faire retenir à la source, par le tiers payeur, un impôt tenant compte de la situation du contribuable l'année N (« en temps réel »), et non pas en fonction de sa dernière situation connue**, modèle sur lequel repose la RAS par application du taux moyen d'imposition de l'année N-1. Cela aurait pour avantage de permettre aux acomptes retenus à la source de s'approcher au plus près de l'impôt finalement dû.

262] **Cette solution impliquerait que les éléments suivants soient connus, ou à tout le moins estimables, dès le début de l'année N :**

- ◆ les revenus du contribuable. La connaissance anticipée des revenus de type salarial apparaît possible dans de nombreux cas, sous réserve toutefois d'une certaine stabilité des revenus et de l'emploi. La situation est plus complexe s'agissant des autres catégories de revenus, dont la volatilité a été évoquée *supra* ;
- ◆ sa situation conjugale et familiale. L'avantage d'une RAS « en temps réel » serait ici évident : un couple ayant eu un enfant à la fin de l'année N-1 n'aurait pas à attendre la modification par l'administration de son taux moyen d'imposition – qui interviendrait au plus tôt au milieu de l'année N – pour que soit prise en compte, dans la liquidation de son impôt sur le revenu, sa nouvelle situation familiale. Il faut cependant rappeler que, dans le système de retenue à la source par application du TMI N-1, ce changement de situation familiale pourrait se traduire par la transmission au tiers payeur d'un nouveau taux (sous la responsabilité du contribuable) avant que l'administration fiscale ne produise le nouveau taux moyen, dans les conditions habituelles ;

¹ Selon le rapport public annuel 2011 de la Cour des comptes, 3,1 des 3,9 milliards d'euros qu'a coûté la PPE en 2009 ont été reversés aux bénéficiaires, et pas seulement imputés sur l'impôt dû (page 99).

- ◆ les avantages fiscaux dont il bénéficie. Si un certain nombre de « pratiques fiscales » se caractérisent par une raisonnable prévisibilité (s'agissant par exemple des avantages attachés à la situation personnelle du contribuable, mais aussi, d'une certaine manière, de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile), d'autres n'ont pas nécessairement de caractère récurrent, en particulier lorsqu'il s'agit d'obtenir un avantage en impôt par la réalisation d'un investissement patrimonial (mobilier ou immobilier). Il n'est donc pas interdit de penser que la connaissance des avantages fiscaux par anticipation (cas de la RAS « en temps réel ») n'est pas nécessairement plus fine que la détermination des mêmes avantages par rétropection (cas de l'intégration de ces avantages au TMI N-1).

263] Le rapport particulier sur les comparaisons internationales, dont sont largement extraits les développements *infra* relatifs aux pratiques des différents États, a montré que **la quasi-totalité des pays de l'échantillon qui pratiquent la retenue à la source le font « en temps réel »**, sans recourir à l'application du taux moyen d'imposition dernièrement connu.

264] Le Royaume-Uni et le Danemark font à cet égard figures d'exceptions :

- ◆ au Royaume-Uni, le « code fiscal » – données synthétiques permettant au tiers payeur de pratiquer la retenue à la source sans nécessairement détenir l'intégralité des données personnelles du contribuable – est calculé sur la base des revenus de l'année N-1 ;
- ◆ au Danemark, le taux de retenue appliqué par l'employeur est calculé sur la base de la situation personnelle du contribuable telle qu'elle était connue à la fin de l'année N-1.

265] Parmi les autres États, ceux dont il serait le plus intéressant d'observer de près les pratiques sont ceux :

- ◆ ayant un système fiscal proche de celui de la France (impôt sur le revenu global, familialisé, progressif, caractérisé par de nombreuses dépenses fiscales) ;
- ◆ mettant en œuvre une retenue à la source prenant en compte un large éventail de revenus, intégrant la situation conjugale et familiale du foyer fiscal ainsi que ses « pratiques fiscales », limitant de ce fait l'ampleur de la régularisation en fin d'année, ne faisant pas peser une lourde charge sur le tiers payeur et, enfin, respectant autant que possible la confidentialité à laquelle les contribuables peuvent aspirer¹.

266] Sans préjuger de la possibilité de mettre en place un mécanisme de retenue à la source ne tenant pas compte des derniers impôt et revenu connus, il faut simplement signaler quelques-unes des **différences entre les systèmes d'imposition des revenus des pays qui pratiquent ainsi et celui qui trouve à s'appliquer en France**. Il apparaît en outre que **les modalités pratiques de cette forme de RAS « en temps réel » peuvent soulever quelques interrogations en termes de confidentialité**. Cela est assez logique dans la mesure où elles se situent, en quelque sorte, entre la technique du barème – réputée révéler beaucoup d'informations de nature confidentielle sur le contribuable – et celle du dernier taux moyen connu – réputée mieux garantir la confidentialité.

267] Dans les autres pays, la prise en compte des éléments de personnalisation de l'impôt, en particulier de la composition du foyer fiscal et des avantages en impôt, lorsqu'elle ne passe pas par la transmission à l'employeur de l'ensemble des éléments de nature à lui permettre d'appliquer un barème personnalisé, prend la forme synthétique d'un « code fiscal », d'une « carte fiscale » ou d'un « certificat de crédit d'impôt », dont l'effet est de minorer l'assiette ou le montant de la retenue. L'employeur peut donc n'être informé que du montant global d'abattement ou de réduction d'impôt. La retenue est ensuite opérée par l'application d'un taux au salaire, taux variant en général en fonction du revenu, afin d'assurer la progressivité

¹ Il ressort de l'étude des différents systèmes fiscaux retenus dans la comparaison internationale que l'Irlande est sans doute l'État qui concilie au mieux ces nombreux et différents critères.

de l'impôt. Le tiers payeur ne se contente donc pas d'appliquer un taux (comme dans le système basé sur le TMI N-1) : il doit également procéder à un abattement de base ou à une minoration de la retenue, selon le mécanisme de prise en compte des éléments de personnalisation. **La simplicité du système pour l'employeur, et corrélativement le respect de la confidentialité, sont d'autant mieux assurés que l'administration participe à la liquidation de l'impôt** – comme cela est notamment le cas en Irlande – en recueillant les informations personnelles auprès du contribuable pour communiquer au tiers payeur les données synthétiques lui permettant de pratiquer la RAS. Dans ce cas de figure, l'administration peut également transmettre au tiers payeur, sous une forme synthétique, les modifications de la situation du contribuable, signalées par lui, qui seraient de nature à modifier la retenue à la source. Cela suppose une réactivité certaine de l'administration fiscale, qui doit être en mesure de mobiliser les moyens nécessaires à l'ajustement « en temps réel » de la retenue à la source.

268] Neuf des pays de l'échantillon étudié tiennent compte, pour l'imposition des revenus, de la situation conjugale des contribuables ; huit d'entre eux le font dès le stade de la retenue à la source. Il faut remarquer que dans chacun de ces pays, l'employeur dispose pour la liquidation de l'impôt d'informations sur l'existence du conjoint et sa situation, informations qui peuvent être assez détaillées : ainsi, en Allemagne, en Irlande¹ et aux États-Unis², il existe des barèmes différenciés selon la situation du salarié qui supporte la RAS, ce qui renseigne son employeur sur sa situation conjugale. Parmi les six pays qui permettent une imposition commune, seul le Luxembourg connaît un système proche du quotient conjugal français. Dans ce pays, la prise en compte de la situation conjugale au stade de la RAS révèle des informations sur la situation du conjoint, puisque celui des membres du couple dont les revenus sont les plus faibles reçoit une fiche de retenue d'impôt comportant la mention « Deuxième fiche », et voit ses revenus imposés à un taux fixe.

269] Dix des treize pays prennent par ailleurs en compte les enfants à charge, dont six – au moins partiellement – au stade de la RAS. Dans cinq de ces pays, les contribuables doivent de ce fait fournir des informations sur leur situation familiale à leur employeur. L'Irlande fait exception, puisque l'employeur ne connaît que le montant total des crédits d'impôt à appliquer – montant fourni par l'administration fiscale –, ce qui permet de mieux garantir la confidentialité. Il faut remarquer que cela est facilité par le caractère forfaitaire de l'abattement auquel ouvre droit la présence dans le foyer fiscal d'enfants à charge (3 300 euros par enfant). Plus généralement, aucun des pays de l'échantillon étudié n'applique un système équivalent à celui du quotient familial français, plus complexe et dont l'application directe par le tiers payeur nécessiterait la révélation d'informations sur la situation personnelle du contribuable.

270] Cinq pays permettent la prise en compte dès la retenue à la source de l'essentiel des dépenses fiscales dont bénéficie le foyer, le plus souvent au prix de la communication d'informations personnelles à l'employeur. Là encore, le cas de l'Irlande est particulier, puisque seuls le montant global de crédit d'impôt (au moyen d'un « certificat de crédit d'impôt ») et le taux de retenue sont communiqués à l'employeur. En conséquence, tout changement dans la situation du contribuable a vocation à être notifié à l'administration, qui procède à un nouveau calcul de l'impôt prévisionnel, avant de transmettre les nouvelles informations à l'employeur.

271] L'Irlande et la Nouvelle-Zélande offrent au contribuable la possibilité de demander à ce que les revenus non salariaux (en tout cas les revenus du patrimoine) soient intégrés dans la retenue à la source pratiquée sur les salaires, comme le permet la technique du taux moyen d'imposition décrite *supra*. Le niveau d'informations transmises à cette fin à

¹ En Irlande, il existe deux barèmes spécifiques pour les couples mariés, selon que le conjoint travaille ou non.

² Aux États-Unis, les contribuables peuvent opter en faveur d'une imposition individualisée.

l'employeur, tant sur la nature que le montant de ces revenus annexes, semble modeste : dans le cas de la Nouvelle-Zélande, les revenus du patrimoine peuvent être intégrés dans le code fiscal servant à retenir à la source les salaires ; cette intégration est également possible en Irlande.

272] La mise en œuvre d'un mécanisme de retenue à la source intégralement fondé sur les données de l'année en cours et non sur celles de l'année précédente est donc possible, puisque de nombreux pays pratiquent ainsi. **L'adaptation d'un tel mécanisme au système fiscal français nécessiterait cependant des études poussées sur les modalités de mise en œuvre opérationnelle, qui n'ont pas été réalisées jusqu'alors.** Les précédents rapports étudiant la possibilité de mettre en œuvre la retenue à la source de l'impôt sur le revenu en France ont en effet privilégié l'option consistant à appliquer aux revenus de l'année N un taux synthétique d'imposition, construit sur les dernières données disponibles, à savoir les revenus, l'impôt et les éléments de personnalisation de l'année précédente. En conséquence, les travaux de l'administration fiscale se sont également concentrés sur les modalités de construction et de modulation du taux moyen d'imposition¹, qui apparaît, pour l'heure en tout cas, comme la solution la plus immédiatement opérationnelle pour retenir à la source l'impôt sur le revenu.

¹ Les travaux conduits par l'administration fiscale en 2007 constataient ainsi que « *le taux moyen d'imposition est forcément rétrospectif* ».

4. En fonction des réponses aux questions de principe posées par la transition vers la retenue à la source, la réforme pourrait être coûteuse.

273] Le passage à la retenue à la source entraînerait, faute de mesure spécifique, une « double imposition » au cours de la première année de sa mise en œuvre : à l'impôt de l'année N, retenu à la source, s'ajouterait celui de l'année N-1, recouvré selon les modalités actuelles. De nature à compromettre totalement l'acceptabilité de la réforme, cette conséquence mécanique de la RAS devrait être contournée, vraisemblablement par l'abandon d'une année d'imposition (4.1.1). Les conséquences budgétaires de cet abandon, spontanément favorables en période de croissance économique, pourraient être néfastes en phase basse du cycle (4.1.2). Au-delà de l'effet du contexte macroéconomique, deux « risques » budgétaires pèseraient sur l'année de transition en cas d'effacement d'une année d'imposition : la tentation de l'optimisation fiscale d'une part (4.2.1), l'éventuel maintien de tout ou partie des avantages fiscaux attachés à l'année dont l'imposition serait effacée d'autre part (4.2.2).

4.1. S'il apparaît comme une condition d'acceptabilité de la réforme du point de vue des contribuables, l'abandon d'une année d'imposition pourrait avoir des conséquences budgétaires différentes selon la situation économique.

4.1.1. La perception de deux cotisations d'impôt au cours de l'année de transition pourrait rendre difficilement acceptable le passage à la retenue à la source.

274] Dans l'hypothèse d'une instauration de la retenue à la source applicable pour la première fois aux revenus de l'année N sans mesure de transition spécifique, seraient perçus au cours de cette année l'impôt sur les revenus de l'année N (selon la logique même de la retenue à la source), mais également l'impôt sur les revenus de l'année N-1 qui, sans mise en œuvre de la retenue à la source, auraient précisément été imposés au cours de l'année N. Les travaux précédemment conduits sur le sujet ont systématiquement exclu cette option, le rapport précité du MINEFI (2002) indiquant par exemple qu'« *un tel cumul n'est évidemment pas envisageable* »¹.

275] Il est assez évident que **le paiement cumulé de l'impôt sur les revenus de N et N-1 sur la seule année N, qui ne serait pas favorable à la croissance, nuirait grandement à l'acceptabilité de la réforme par les contribuables.** Ces raisons d'ordre économique et politique devraient suffire à ce que la « double imposition »² conserve son caractère purement théorique. S'il était besoin de fournir une autre raison d'écarter cette option, il pourrait être rappelé, en citant un précédent rapport particulier, que « *la simultanée du paiement de deux années d'imposition pourrait être jugée contraire à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen au motif que l'impôt ne serait pas repris des citoyens d'après leurs facultés contributives* »³.

276] Si le législateur souhaitait que les contribuables redevables d'un impôt au titre des revenus perçus en N-1 s'en acquittent, deux autres solutions s'offriraient à lui.

¹ Page 12

² Il ne s'agit pas à proprement parler d'une double imposition, mais d'un paiement simultané de deux cotisations d'impôt.

³ Marie-Astrid de Barmon, précitée, page 43

277] **Il pourrait être décidé de reporter l'imposition des revenus de l'année N-1 au décès du contribuable.** Cette solution permettrait assurément un gain budgétaire pour l'État à long terme. La liste des inconvénients, dressée par les précédents rapports¹, reste toutefois d'actualité ; une telle solution serait à la fois difficilement acceptable et d'une gestion complexe. L'acceptabilité serait entamée par le fait que les contribuables entreraient dans le système de RAS avec une dette à l'égard de l'État, dette dont le solde serait exigible des ayants droits du contribuable décédé à l'occasion de la succession, à un moment où leur situation financière serait différente de ce qu'elle était l'année N, et objectivement dégradée si la personne décédée apportait des revenus au foyer fiscal. Il faut en outre remarquer que la valeur de la créance pourra s'être réduite du fait du passage du temps, en particulier si l'inflation est dynamique. La complexité de gestion tiendrait à la nécessité de conserver et d'actualiser les données fiscales de l'année N-1, jusqu'à disparition de l'ensemble des redevables de l'impôt au titre de cette année.

278] La seconde solution, pour que le produit de l'impôt théoriquement dû au titre de l'année N-1 soit effectivement recouvré, serait d'en **étaler le paiement sur plusieurs exercices** ; le rapport précité du MINEFI (2002)² évoquait un lissage sur dix ans. Cette solution a le même mérite que la précédente (le gain budgétaire pour l'État). Elle partage les mêmes inconvénients en cas de décès du contribuable au cours de la période de lissage. En outre, elle pourrait avoir pour effet d'augmenter la pression fiscale pendant la période considérée, à hauteur de la fraction d'impôt N-1 payée pendant chacune des années de cette période. En 2002, le MINEFI n'envisageait en conséquence cette solution que couplée à une baisse des taux d'imposition ; cette option soulèverait à l'évidence un débat excédant celui des modalités de recouvrement de l'impôt.

279] Selon certains commentateurs, le lissage serait envisageable sans diminution de l'impôt. Dans un article publié en novembre 2011 dans la *Revue française de finances publiques*, Jean-Pierre Grandemange considère ainsi que « *l'impact récessif d'un lissage pourrait sembler acceptable aujourd'hui, pour peu que le délai de paiement accordé aux contribuables soit raisonnable* »³. Un lissage sur cinq ans « *conduirait à accroître le taux des prélèvements obligatoires de 0,5 % du PIB pendant cette période, ce qui est loin d'être excessif* », d'autant que ce lissage « *n'aurait aucune incidence sur la moitié des foyers fiscaux, qui ne sont pas imposables au titre de l'IR* ».

280] Ces arguments ne sont pas dénués d'intérêt, surtout dans une période de creusement du déficit budgétaire et d'augmentation de la dette de l'État. Les autorités politiques pourraient choisir d'assumer, dans un contexte budgétaire tendu, une légère augmentation de l'impôt sur le revenu, du fait de son recouvrement à la source. Partant du postulat qu'**il paraît difficilement envisageable de faire accepter aux contribuables une réforme qui, au motif de simplifier l'impôt, l'alourdirait**, les développements qui suivent se concentrent sur l'option qui paraît la plus réaliste, à savoir l'abandon d'une année d'imposition.

281] **Renoncer à imposer les revenus de l'année N-1 est en effet l'option systématiquement retenue par les précédents rapports**, par exemple dans celui du MINEFI en 2002 : « *La logique de la retenue à la source, qui consiste à faire coïncider perception du revenu et paiement de l'impôt, devrait [...] conduire lors de son instauration au 1^{er} janvier de l'année N à abandonner l'imposition des revenus de l'année N-1* »⁴. La pureté de cette solution, qui a les mérites de la simplicité et de l'acceptabilité, serait toutefois atténuée par la nécessaire mise en œuvre de dispositifs de nature à empêcher les abus (cf. *infra*).

¹ Notamment MINEFI, 2002, précité, annexe 8, page 2

² Annexe 8, pages 2 et 3

³ « Faut-il renoncer à 50 milliards d'euros ? À propos des modalités de passage au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu », n° 116, pages 57 à 66

⁴ Annexe 8, page 3

282] Compte tenu de l'ancienneté du passage à la retenue à la source dans les pays qui aujourd'hui la pratiquent, **les comparaisons internationales fournissent peu d'enseignements**. Le Royaume-Uni a choisi d'étaler le paiement de l'impôt de l'année N-1 par l'allongement de la durée d'un exercice de douze à dix-huit mois, pour deux exercices successifs. La Nouvelle-Zélande et le Danemark ont opté pour l'abandon d'une année d'imposition, assorti de la mise en place de dispositifs anti-abus¹.

283] **La transposition à la France de l'une ou l'autre de ces solutions ne poserait vraisemblablement pas de problème de conformité à la Constitution**, comme l'a démontré un précédent rapport particulier². Le même rapport³ a en revanche souligné que le fait de circonscrire le champ de la retenue à la source à certaines catégories de revenus pourrait potentiellement être problématique au regard du principe d'égalité devant l'impôt, notamment au titre de l'année de transition. En effet, l'impôt acquitté en N serait différent selon les revenus : pour ceux dans le champ de la RAS, l'impôt correspondrait aux revenus courants ; pour les autres, l'impôt correspondrait aux revenus de l'année N-1. Ce risque, déjà évoqué plus largement *supra*, pourrait être limité par l'imposition courante de ceux des revenus ne pouvant faire l'objet d'une RAS spécifique.

284] Il faut signaler pour information que **l'éventuel abandon d'une année d'imposition n'entraînerait pas l'abandon de la déclaration d'impôt de l'année effacée**. Le maintien de la déclaration serait en effet nécessaire pour au moins deux raisons :

- ◆ fournir aux contribuables un avis d'imposition, qui contient le revenu fiscal de référence, dont le niveau conditionne le bénéfice de certains avantages fiscaux ou sociaux ;
- ◆ ajuster au cours de l'année N le niveau de la retenue à la source, par calcul du TMI N-1 (cf. *supra*)

4.1.2. L'effet sur les recettes de l'État de l'abandon d'une année d'imposition serait plus favorable en période de croissance économique.

285] Le qualificatif d'« année blanche » est souvent donné à l'année de transition, dans l'hypothèse où celle-ci se traduirait par l'abandon du produit d'impôt de l'année précédente. Si l'expression est commode, il faut cependant rappeler que **l'année de transition ne serait vierge d'impôt ni pour les contribuables ni pour l'État**. Les premiers devraient s'acquitter en N de l'impôt sur les revenus de l'année N, après s'être acquittés en N-1 de l'impôt sur les revenus de l'année N-2 : s'ils ne payent à aucun moment l'impôt sur les revenus de N-1, il ne se passe pas d'année sans qu'ils versent au Trésor public une cotisation d'IR⁴. Symétriquement, **l'État percevrait en N-1 le produit de l'impôt sur les revenus de N-2, puis en N l'impôt sur les revenus de N : l'impôt sur les revenus de N-1 ne serait jamais perçu, mais l'État percevrait chaque année un produit d'IR**. En quelque sorte, c'est seulement « à la fin des temps » que pourrait être constaté l'abandon par l'État d'une année d'imposition.

286] Toutes choses égales par ailleurs – et en faisant abstraction des difficultés particulières posées par la gestion de l'année de transition (cf. *infra*) –, **la mise en place de la retenue à la source pourrait même avoir pour conséquence de dynamiser les recettes de l'État**. La RAS a pour conséquence de changer la base de référence du produit fiscal perçu en N, l'assiette de l'impôt n'étant plus les revenus perçus au cours de l'année N-1, mais ceux perçus au cours de l'année N. Or, ce changement de base de référence devrait en principe

¹ Sandra Desmettre, précitée, pages 8 et 9

² Marie-Astrid de Barmon, précitée, pages 43 et 44

³ *Idem*, page 44

⁴ Au demeurant, l'État continuerait de percevoir en N-1 l'impôt déjà prélevé à la source sur les revenus de N-1.

avoir pour effet – à système fiscal constant – d’augmenter le produit de l’impôt, du fait de la croissance de l’assiette taxable.

287] Souvent prise comme une donnée acquise dans les précédents rapports sur le sujet, la progression du produit de l’impôt en cas de mise en œuvre de la retenue à la source – en régime de croisière, nonobstant la question de l’année de transition – est par définition dépendante de l’évolution spontanée de l’assiette taxable, elle-même liée à l’activité économique. L’on pourrait croire, intuitivement et en grossissant le trait :

- ◆ qu’en période de croissance du produit intérieur brut (PIB) et conséquemment des revenus distribués par l’économie, la RAS pourrait permettre un ressaut du produit de l’impôt ;
- ◆ qu’en période de récession, la RAS pourrait avoir pour effet de minorer le produit d’impôt encaissé en N, car cet impôt serait assis sur des revenus N moins élevés que les revenus N-1, qui auraient constitué l’assiette taxable en l’absence de mise en œuvre de la retenue à la source ;
- ◆ qu’en période de croissance nulle, l’évolution du produit de l’impôt dépend des modalités d’indexation des tranches du barème. En cas d’indexation sur l’inflation, le produit de l’impôt stagnerait en volume ; en l’absence d’indexation, il augmenterait (en volume) au niveau de l’inflation.

288] Le chiffrage précis des effets de la retenue à la source en fonction du sens et de l’ampleur de l’évolution du PIB n’a pas pu être réalisé dans le cadre du présent rapport. Sans établir de lien de causalité, il est possible de comparer sur les dernières années l’évolution du PIB d’une part et l’effet d’assiette de la retenue à la source d’autre part. Cet effet d’assiette est apprécié en mesurant l’écart entre le produit d’impôt perçu au titre d’une année et le produit de l’impôt perçu au titre de l’année précédente. Cette comparaison a été faite dans un précédent rapport particulier, dont sont pour l’essentiel issues les données du tableau ci-dessous¹ ; afin de neutraliser l’effet de taux pouvant résulter notamment de la création ou de l’extension de dépenses fiscales, il est ici fait l’hypothèse que pour une année N (mise en œuvre de la retenue à la source), c’est le taux moyen d’imposition de N-1 qui est appliqué².

Tableau 6 : Illustrations de l’effet du changement de base produit par la RAS

Année	Évolution du PIB / année précédente (en %)	RFR (en milliards d’euros)	Produit de l’IR (en milliards d’euros)	TMI N-1 (en %)	Produit de l’IR retenu à la source (en milliards d’euros)	Effet du changement de base (en milliards d’euros)
2005	1,8	753,25	52,55	6,92	52,1	- 0,45
2006	2,5	721,5	53,76	7,14	55,8	2,04
2007	2,3	818,3	50,03	6,4	52,37	2,34
2008	- 0,1	844,3	51,74	6,32	53,36	1,62
2009	- 2,7	848,4	46,65	5,53	46,9	0,25
2010	1,5	874,5	47,43	5,59	42,9	1,47

Source : INSEE (pour les taux de croissance), DGFIP pour les autres données (citées dans le rapport de Jérôme Itty, pages 50, 128 et 129), calculs du rapporteur pour les deux dernières colonnes

289] Les données ci-dessus ne montrent pas de lien automatique entre l’effet budgétaire du passage à la retenue à la source et l’évolution du PIB. Il en ressort en revanche que même les années caractérisées par une croissance assez dynamique, les gains ne sont pas massifs.

¹ Jérôme Itty, précité, pages 50, 128 et 129

² Cette hypothèse a pour inconvénient de ne pas tenir compte de l’évolution positive du TMI liée à la progressivité de l’impôt.

L'estimation fournie par la direction du Budget en 2007 à Didier Migaud, qui faisait état d'un surplus potentiel de près de 5 milliards d'euros¹, apparaît donc très optimiste.

290] Les coûts potentiels attachés à l'année de transition, en particulier l'éventuel maintien d'avantages fiscaux afférents à l'année dont l'imposition serait effacée, pourraient assez facilement excéder les éventuels gains produits par la retenue à la source. Il est donc possible de dire à ce stade qu'en tout état de cause, **la mise en œuvre de la retenue à la source serait donc plus opportune, au regard d'un critère d'efficacité budgétaire, en période de croissance économique.**

4.2. Si la transition vers la retenue à la source devait se traduire par l'abandon d'une année d'imposition, elle serait porteuse de risques budgétaires spécifiques, nonobstant l'état de la croissance économique.

4.2.1. Des dispositifs spécifiques devraient être mis en place afin de prévenir la tentation de l'optimisation fiscale.

291] **Si la mise en œuvre de la retenue à la source devait passer par l'abandon de l'imposition des revenus perçus en N-1, il pourrait être tentant de concentrer sur cette année les revenus dont le calendrier de perception est maîtrisable par le contribuable :**

- ◆ essentiellement les plus-values (le moment de la cession pouvant être librement décidé par le contribuable) ;
- ◆ mais également les revenus d'activité des indépendants (le résultat de l'année N pouvant être majoré par encaissement anticipé des recettes et paiement différé de certaines dépenses) ;
- ◆ lorsque le contribuable exerce un contrôle sur la société versante, certains revenus de type salarial (versement anticipé de primes par exemple) ;
- ◆ dans les mêmes conditions, certains revenus de capitaux mobiliers (notamment sous la forme d'une distribution exceptionnelle de dividendes).

292] Il serait souhaitable, dans un double objectif de sauvegarde budgétaire et de respect de l'égalité entre les contribuables, de mettre en place des mécanismes permettant de limiter les pratiques d'optimisation fiscale que le changement d'année de référence pour l'établissement de l'impôt pourrait susciter.

293] Compte tenu du fait que leur réalisation résulte d'un acte de volonté du contribuable, **les plus-values constatées en N-1 pourraient se voir soumises à un régime particulier, en application duquel elles seraient imposées en tout état de cause.** Cela concernerait uniquement celles des plus-values non imposées à la source ; plus généralement, les retenues à la source déjà existantes seraient maintenues, en N-1 comme en N (cf. *supra*).

294] Au-delà de cette première mesure quelque peu sommaire, **il est possible d'imaginer une assez grande variété de dispositifs anti-abus**, dont les développements qui suivent donnent quelques exemples². Toutes les solutions exposées ci-dessous ont pour effet, à des degrés divers, de n'effacer que partiellement l'imposition des revenus de l'année N-1. Certaines d'entre elles se rapprochent davantage dans leur philosophie de la technique du lissage de l'impôt N-1, sans toutefois qu'aucune aboutisse à exiger des contribuables le versement de deux cotisations d'impôt, en une seule fois ou de manière fractionnée.

¹ Page 92

² Issus notamment du rapport précité du MINEFI de 2002 (annexe 8, pages 3 et 4)

295] Sous les réserves précédemment indiquées, tenant à ce que le passage à la RAS est assez ancien dans la plupart des pays qui la pratiquent aujourd'hui, **les comparaisons internationales montrent une certaine variété des modalités de gestion de la transition**, s'agissant de la lutte contre les pratiques d'optimisation :

- ◆ la Nouvelle-Zélande a choisi une solution consistant à imposer en 1959 (année de transition) les revenus excédant le calcul « normal » de la taxation due au titre de 1958 ;
- ◆ le Danemark a opté pour une solution consistant à taxer au taux de 30 % les « revenus excédentaires », c'est-à-dire ceux qui dépassaient en 1969 de plus de 20 % les revenus perçus en 1970 (année de transition)¹.

4.2.1.1. *Les solutions reposant sur une moyenne (des revenus ou de l'impôt)*

296] Une **première solution** consisterait à imposer en N une moyenne des revenus de N et de N-1. Claire dans ses objectifs et d'apparence assez praticable, cette solution présente néanmoins plusieurs inconvénients :

- ◆ elle nuit à la lisibilité de la réforme, puisque la première retenue à la source ne s'appliquerait pas aux revenus de l'année N. La communication autour d'un tel système serait sans doute malaisée ;
- ◆ elle ne permet pas d'imposer pleinement les revenus « logés » sur l'année N-1 à des fins d'optimisation, puisque seule une partie de ces revenus entrerait dans l'assiette de l'impôt ;
- ◆ à l'inverse, elle aboutirait à traiter assez sévèrement certaines situations indépendantes de la volonté du contribuable, comme par exemple le basculement en N de l'activité vers la retraite.

297] Une **deuxième solution** consisterait à réclamer en N aux contribuables la moyenne arithmétique des impôts dus au titre des années N et N-1. Cette solution simple permettrait d'imposer, au moins partiellement, les revenus intentionnellement « logés » sur l'exercice N-1. Un précédent rapport particulier a rappelé que le code général des impôts prévoit déjà l'imposition selon une moyenne pluriannuelle de certains revenus exceptionnels (bénéfices agricoles, certains bénéfiques non commerciaux)² ; la mise en place de cette technique d'imposition ne devrait donc pas poser de problèmes de constitutionnalité. Cette solution pourrait toutefois se voir opposer les mêmes arguments que ceux évoqués *supra* à l'encontre de la première solution.

4.2.1.2. *Les solutions reposant sur la prise en compte d'un montant maximum (de revenus ou d'impôt)*

298] Une **troisième solution** consisterait à retenir comme assiette de l'impôt dû en N le plus élevé des deux revenus, N ou N-1. Si les revenus les plus élevés sont ceux de N-1, la première et la dernière critiques adressées à la première solution peuvent également l'être à celle-ci.

299] Une **quatrième solution** serait de procéder à la liquidation de l'impôt dû au titre des revenus de l'année N -1 et au titre de ceux de l'année N³, et de réclamer au contribuable le montant le plus élevé des deux impôts. Dans cette hypothèse, le produit des acomptes retenus à la source en N serait complété au stade de la régularisation par un versement correspondant à l'écart entre l'impôt dû au titre de l'année N d'une part, et celui

¹ Sandra Desmettre, précitée, pages 8 et 9

² Marie-Astrid de Barmon, précitée, page 45

³ Cette double liquidation devrait sans doute avoir lieu en tout état de cause (cf. *infra*).

dû au titre de l'année N-1 d'autre part, s'il s'avère supérieur. Cette solution permettrait à coup sûr de préserver les intérêts budgétaires de l'État. Dans son rapport de 2002, le MINEFI proposait de l'écarter car elle « repose sur une priorité budgétaire ou sur un présupposé d'évasion fiscale contestables qui nuiront à la lisibilité de la réforme »¹.

4.2.1.3. Les solutions reposant sur la prise en compte de la différence de situation entre N-2 et N-1

300] Le MINEFI, dans le document de travail adressé à leurs interlocuteurs par François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle², envisageait une **cinquième solution**, version très affinée de la précédente. Il s'agirait de **n'exonérer d'impôt les revenus de l'année N-1 qu'à hauteur du montant des revenus de la même catégorie perçus en N-2**. L'éventuel écart positif entre les revenus de N-2 et N-1 serait soumis à l'impôt sur le revenu. Reconnaisant que ce dispositif pourrait s'avérer inadapté – toutefois moins que les précédents – aux revenus connaissant de fortes variations indépendamment de toute tentative d'optimisation, le document de travail proposait de retenir, au lieu des revenus de l'année N-2, la moyenne des revenus N-3 et N-2. Les revenus catégoriels dont le contribuable ne disposait pas en N-2 ne seraient pas imposés, pour éviter de soumettre à une « double imposition » en N les revenus perçus pour la première fois en N-1. Cela éviterait par exemple d'imposer la première année de retraite. En outre, la différence de revenus entre N-2 et N-1 pourrait n'être imposée qu'au-delà d'une franchise. Cette option imposerait de conserver les données fiscales à compter de l'année N-3.

301] Une **sixième solution**, proche dans l'esprit de la précédente mais jamais évoquée dans les travaux antérieurs, consisterait à imposer en N, au titre de l'année N-1, l'éventuel écart entre la cotisation d'impôt due au titre de l'année N-2 (payée en N-1) et celle qui aurait été due au titre de l'année N-1. Cette solution ne permettrait pas de faire l'économie d'un tri entre les motifs de l'augmentation d'une année sur l'autre du montant de l'impôt dû, sauf à taxer systématiquement les effets d'un « retour à meilleur fortune » du contribuable, typiquement la reprise d'un emploi.

4.2.1.4. Les solutions se rapprochant du lissage ou de la « double imposition »

302] Une **septième solution**, assez proche d'une forme de lissage, consisterait à faire entrer progressivement la retenue à la source, en prévoyant parallèlement une extinction progressive du mode actuel de recouvrement. En faisant l'hypothèse d'une entrée en vigueur sur cinq ans à compter d'une année N, il s'agirait :

- ◆ au cours de l'année N :
 - de liquider l'impôt dû sur les revenus de N-1 selon les modalités actuelles, mais de réduire d'un cinquième le montant de l'impôt théoriquement dû ;
 - de liquider à la source l'impôt dû sur les revenus de N selon les nouvelles modalités, mais de réduire des quatre cinquièmes le taux de retenue théoriquement applicable ;
- ◆ au cours de l'année N+1 :
 - de liquider l'impôt dû sur les revenus de N selon les modalités actuelles, mais de réduire des deux cinquièmes le montant de l'impôt théoriquement dû ;
 - de liquider à la source l'impôt dû sur les revenus de N+1 selon les nouvelles modalités, mais de réduire des trois cinquièmes le taux de retenue théoriquement applicable ;

¹ Annexe 8, page 4

² Pièce jointe n° 3 au rapport précité, page 14

- ♦ au cours des années suivantes, de faire évoluer d'un cinquième, dans le sens indiqué, chacune des modalités de liquidation et de recouvrement de l'impôt, pour arriver en N+4 à ce que l'IR soit entièrement recouvré à la source.

Tableau 7 : Illustration d'un basculement progressif vers la retenue à la source

Modalités de liquidation et de recouvrement de l'impôt	2012	2013 (année de transition)	2014	2015	2016	2017
Système actuel	5/5	4/5	3/5	2/5	1/5	0/5
Retenue à la source	0/5	1/5	2/5	3/5	4/5	5/5

Source : Rapporteur

303] Cette solution, qui pourrait être qualifiée d'incrémentale, limiterait les inconvénients de la précédente, ou plutôt les étalerait sur une durée plus longue. Elle permettrait notamment de réduire l'intérêt de l'optimisation fiscale, puisque 80 % de l'impôt N-1 resteraient dus. Elle obligerait en revanche à procéder pendant plusieurs années à une double liquidation de l'impôt, ce qui alourdirait la tâche de l'administration fiscale par rapport aux options précédemment décrites. Outre les problèmes de lisibilité qu'elle pourrait poser, cette solution s'écarte assez largement de l'idée d'effacement d'une année d'imposition, s'apparentant davantage à une forme de lissage de l'imposition des revenus de N-1, sans « double imposition ». S'il était décidé de ne pas effacer d'année d'imposition, cette option pourrait être étudiée plus avant.

304] Une **huitième solution**, qui s'éloignerait encore un peu plus du principe d'abandon d'une année d'imposition, consisterait à **n'annuler qu'une fraction de l'impôt de l'année N-1**. Cette solution est proche de celle retenue par les États-Unis lors de la mise en place de la retenue à la source en 1943 : les contribuables avaient alors bénéficié de l'annulation de 75 % du montant d'impôt le plus faible entre celui dû au titre des revenus de l'année 1942 et celui dû au titre des revenus de l'année 1943¹.

4.2.1.5. La solution de la « clause de sauvegarde »

305] Au final, aucune des solutions précédemment évoquées ne permet véritablement de différencier les évolutions de revenus indépendantes de la volonté des contribuables des stratégies d'optimisation, consistant à « loger » sur l'année N-1 les revenus dont le calendrier de perception est maîtrisable. **La neuvième solution, qui pourrait peut-être permettre de satisfaire les deux objectifs poursuivis (effacement d'une année d'imposition et lutte contre les stratégies d'optimisation) serait de prévoir une sorte de « clause de sauvegarde »** en cas de baisse sensible et injustifiée des revenus perçus en N par rapport à ceux perçus en N-1, baisse qui pourrait laisser supposer une optimisation sur l'année N-1. Le rapport du MINEFI de 2002 privilégiait cette solution, avec une taxation à un taux voulu dissuasif des écarts de revenus de plus de 20 %, qui ne s'appliquerait pas dans un certain nombre de circonstances indépendantes de la volonté du contribuable (départ à la retraite, chômage, décès d'un membre du foyer fiscal...). Cette solution, qui permet de cibler les comportements d'optimisation, a les inconvénients de ses avantages : la définition des situations devant déclencher le mécanisme de taxation serait particulièrement délicate, et laisserait nécessairement à l'administration fiscale un pouvoir d'appréciation important, ce qui permet le dialogue mais pourrait se traduire par un

¹ Joseph J. Thorndike et Dennis J. Ventry Jr, « The plan that slogans built: the Revenue Act of 1943 », 9 janvier 1997, <http://www.taxhistory.org/>

volume non nul de réclamations contentieuses. N'ayant pas de caractère automatique, elle nécessiterait vraisemblablement une implication plus forte de l'administration fiscale.

306] Il ressort de cette longue description que **la variété des options possibles laisserait au législateur une large palette de choix**, l'arbitrage devant sans doute se faire entre la précision du dispositif et sa simplicité.

4.2.2. Le sort réservé aux avantages fiscaux attachés aux revenus de l'année dont l'imposition serait effacée pourrait faire varier les effets budgétaires du passage à la retenue à la source.

307] Les développements qui suivent reposent sur l'hypothèse que l'impôt théoriquement dû au titre de l'année N-1 est effacé. Si l'option retenue était d'étaler sur plusieurs années le paiement de cet impôt, la question du traitement des avantages fiscaux attachés à l'impôt N-1 se poserait avec moins d'acuité : en effet, le bénéfice de ces avantages serait, comme l'impôt lui-même, étalé dans le temps. Il ne faudrait cependant pas méconnaître l'effet potentiellement désincitatif d'un tel étalement : certaines dispositions dérogatoires permettant d'obtenir un avantage en impôt conséquent sur une seule année (« *one shot* ») verraient leurs effets étalés sur plusieurs années, rendant de ce fait moins attractive la réalisation des dépenses y ouvrant droit.

4.2.2.1. Les avantages en impôt afférents à l'année dont l'imposition serait effacée pourraient être abandonnés, maintenus en totalité ou maintenus pour partie.

308] En cas d'abandon d'une année d'imposition, trois options sont envisageables s'agissant du traitement des avantages fiscaux attachés à l'impôt de l'année dont l'imposition serait effacée¹ :

- ◆ une option radicale consisterait à considérer que l'impôt n'étant pas dû, les avantages en impôt ne sauraient être maintenus ;
- ◆ à l'autre extrémité du spectre, une option souple permettrait aux contribuables de conserver le bénéfice de l'intégralité de leurs avantages en impôt ;
- ◆ la dernière option, intermédiaire, passerait par la réalisation d'un tri entre des avantages conservés et des avantages effacés.

309] **L'option radicale est principalement inspirée par des motifs d'ordre juridique.**

Ainsi que l'a montré un précédent rapport particulier, le Conseil constitutionnel pourrait juger contraire au principe de bon emploi des deniers publics le « *maintien des avantages fiscaux imputables à l'année [N-1] en cas de renoncement à la perception des cotisations d'impôt dues la même année* »². Il faut cependant remarquer que le Conseil constitutionnel n'a jamais, jusqu'alors, soumis de dispositions fiscales au respect de ce principe. En outre, le fait de craindre l'application par le Conseil de ce principe prétorien, fondé sur une lecture extensive des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et dont la frontière avec le pouvoir d'appréciation que le Conseil reconnaît bien volontiers au Parlement est pour le moins ténue, pourrait en dernière analyse conduire à paralyser très largement l'action du législateur, dans ce domaine comme dans d'autres. Enfin, cette solution pourrait aboutir à un traitement différencié des catégories de revenus, selon qu'elles sont ou non concernées par le basculement vers la RAS : ceux des revenus qui resteraient imposés selon les modalités actuelles pourraient, en toute logique, servir de

¹ La suppression des avantages fiscaux de l'année N-1, qu'elle soit totale ou partielle, se traduirait par un ressaut du taux moyen d'imposition appliqué aux revenus de l'année N, au moment de l'actualisation de ce taux (passage du TMI N-2 au TMI N-1).

² Marie-Astrid de Barmon, précitée, page 47

base à l'imputation des avantages fiscaux, possibilité par construction écartée pour les revenus dans le champ de la retenue à la source. Cette difficulté milite pour une inclusion aussi large que possible des revenus dans le champ de la RAS, ou à tout le moins pour la suppression de l'année de décalage entre la perception des revenus et l'impôt afférent.

310] Si l'option souple n'a pas été sérieusement envisagée par le passé (pour d'évidentes raisons budgétaires), les précédents rapports ont en revanche étudié, au moins succinctement, l'option intermédiaire. **Le principal motif d'intérêt général qui pourrait plaider en faveur du maintien de certains avantages fiscaux attachés à l'impôt théoriquement dû en N-1 réside dans la forte dépendance de certains secteurs socio-économiques à la dépense fiscale**, ces secteurs étant partiellement financés grâce à un effort consenti par des contribuables en échange d'un avantage en impôt. Tel est, entre autres exemples, le cas de certains organismes d'intérêt public¹, ou encore de certains secteurs d'activité économique outre-mer². La suppression de l'avantage fiscal attaché à la réalisation de dépenses dans ces secteurs pourrait assécher, au moins partiellement, leurs sources de financement. Pourrait être ajouté le fait que la suppression de certains dispositifs pourrait favoriser des comportements de dissimulation, dans quelques secteurs en particulier. Tel pourrait être le cas de l'emploi à domicile, l'un des mérites supposés de la réduction et du crédit d'impôt prévus à l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts étant d'avoir réduit la proportion de travail dissimulé. En l'espèce, les deux préoccupations se recoupent, puisque les avantages en impôt accordés pour l'emploi d'un salarié à domicile ont également pour objet de soutenir ce secteur.

311] L'option radicale pourrait être retenue s'il était possible d'établir que la dépendance alléguée entre le financement de certains secteurs socio-économiques et la dépense fiscale est davantage une croyance qu'une réalité. À l'extrême, l'année de transition pourrait servir de test grandeur nature, permettant de mesurer le lien de dépendance en question. L'option radicale pourrait également être retenue si le soutien apporté aujourd'hui par la dépense fiscale l'était par voie budgétaire ; cette solution, qui n'est pas sans vertu (cf. *supra*), suppose une réforme des modalités d'imposition et pas seulement des modalités de recouvrement. **À système fiscal constant, l'option radicale apparaît irréaliste**, en dépit de sa pureté juridique. **Il n'est donc pas inutile d'examiner les modalités possibles de sélection des avantages fiscaux, dans l'hypothèse où l'option intermédiaire serait retenue.**

4.2.2.2. Si l'option retenue était le maintien de certains avantages fiscaux, la sélection devrait avoir pour objectif la conservation de mesures dont la suppression serait préjudiciable aux secteurs socio-économiques fortement dépendants de la dépense fiscale.

312] Préalablement à l'examen de quelques critères de sélection, il convient d'indiquer que les modalités pratiques du maintien de tout ou partie des avantages fiscaux prendraient une forme différente selon la nature de l'avantage concerné :

- ◆ les réductions d'impôt s'imputent sur l'impôt dû. Leur maintien au titre de l'année N-1 serait assuré soit par imputation sur les cotisations d'impôt de N et des années suivantes – si leur montant dépasse celui de l'impôt dû en N –, soit par restitution globale en N, les réductions d'impôt étant alors transformées en crédits d'impôt si leur montant excède celui de l'impôt dû en N ;

¹ En application de l'article 200 du CGI

² Réduction d'impôt pour la réalisation d'investissements productifs neufs dans les secteurs d'activité éligibles (article 199 *undecies* B du CGI) et, depuis l'entrée en vigueur de l'article 38 de la loi n° 2009-594 pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009, réalisation d'investissements dans le secteur du logement social (article 199 *undecies* C du même code)

- ◆ les crédits d'impôt s'imputent sur l'impôt dû jusqu'à l'épuiser, puis font l'objet d'une restitution au contribuable pour la fraction de leur montant qui excède celui de l'impôt dû. Leur maintien au titre de l'année N-1 aurait donc pour effet d'augmenter la fraction restituée ;
- ◆ certaines charges déductibles des revenus catégoriels peuvent, sous conditions, être imputables sur le revenu global (charges afférentes aux immeubles historiques et assimilés), ce qui a pour effet de minorer l'assiette soumise au barème. Leur maintien au titre de l'année N-1 aurait pour effet de reporter l'imputation des déficits sur les exercices ultérieurs ;
- ◆ les charges sur le revenu global (par exemple le versement de pensions alimentaires) qui ont également pour effet de minorer l'assiette de l'impôt, n'ont pas pour effet, en revanche, de générer de déficit reportable. Leur maintien au titre de l'année N-1 imposerait donc d'en autoriser, à titre exceptionnel, le report sur les cotisations d'impôt à venir.

4.2.2.2.1. *Certains critères de sélection paraissent devoir être écartés.*

313] **Un premier critère de sélection pourrait être le montant de l'avantage en impôt, pris mesure par mesure ou globalement** : les dépenses fiscales attachées à l'impôt théoriquement dû au titre de l'année N-1 ne seraient imputables sur l'impôt ultérieur qu'à hauteur d'un plafond, « analytique » (dépense fiscale par dépense fiscale) et/ou global¹. Ce critère, d'application simple, ne permettrait aucunement de faire le tri entre les mesures dérogatoires selon leur objet. Il ne paraît donc pas devoir être retenu.

314] Tel est également le cas d'un **deuxième critère de sélection, celui de l'efficacité ou de l'efficience des dépenses fiscales**. Le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, dans son rapport de juin 2011, fournit une grille d'analyse assez détaillée, à partir de laquelle il pourrait être décidé d'opérer un tri entre les mesures jugées performantes et les autres. Mais, sans même exposer les précautions méthodologiques retenues par le Comité, il apparaît assez clairement que l'application de tels critères engagerait un débat qui, pour utile et nécessaire qu'il soit, dépasse de très loin la seule question du mode de recouvrement de l'impôt. Exclure certaines dépenses fiscales au motif de leur inefficacité ou de leur inefficience ne manquerait pas de susciter des interrogations ou des craintes quant à leur maintien au cours des années suivantes, détournant ainsi le débat vers des questions relatives au fonctionnement général de l'IR et aux modalités de soutien à certains acteurs ou certains secteurs.

315] **Un troisième critère de sélection pourrait être le caractère « patrimonial » ou non de l'avantage en impôt**. Certaines dépenses fiscales sont attachées à l'acquisition ou à l'entretien de biens destinés à être conservés par le contribuable, dans des secteurs dont le soutien apparaît d'intérêt général, par exemple la réduction d'impôt dite « Malraux »². Assez simple à définir, ce critère ne permettrait cependant pas de répondre pleinement au souci de préservation des secteurs dépendant de la dépense fiscale. Il suppose en effet que la suppression des avantages non patrimoniaux serait plus néfaste que la suppression des avantages patrimoniaux, dès lors que les comportements ouvrant droit à ces derniers peuvent être mus par des motifs extra-fiscaux. Cette intuition, sans doute fondée, ne peut être mesurée. Au demeurant, il n'est pas exclu que certains comportements ouvrant droit à

¹ Plafonds qui ne sauraient en tout état de cause être supérieurs aux plafonds individuels et au plafond global désormais prévus par la législation fiscale. Par parenthèse, il faut relever que le fait de maintenir des avantages fiscaux au titre de l'année d'imposition effacée rendrait vraisemblablement nécessaire un ajustement des plafonds en question, afin qu'il soit effectivement possible d'imputer les avantages fiscaux maintenus sur l'impôt de l'année N.

² Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les secteurs sauvegardés, les quartiers anciens dégradés ou les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (article 199 *tervicies* du CGI)

des avantages en impôt non patrimoniaux répondent eux aussi, au moins pour partie, à des objectifs extra-fiscaux (s'agissant par exemple de la réduction d'impôt « dons » évoquée *supra*).

316] **Un quatrième critère de sélection pourrait être le caractère récurrent ou non des avantages en impôt.** Ce critère a le mérite de l'objectivité, puisqu'il serait défini par le simple constat de l'existence, sur une période donnée, du bénéfice de l'avantage en impôt. Mais il ne garantit pas nécessairement la satisfaction de l'objectif poursuivi. Ainsi, s'il s'agit de conserver les avantages correspondant à la réalisation de dépenses de soutien à un secteur d'activité, il pourrait être décidé d'exclure les avantages récurrents, qui par leur nature incluent ceux qui sont attachés à la situation personnelle des contribuables. Mais cela aboutirait à ne pas maintenir les avantages des contribuables qui, chaque année, réalisent des investissements de soutien à certains secteurs, en contrepartie d'un avantage en impôt. L'inconvénient serait encore plus net s'il s'agissait de ne retenir que les avantages récurrents.

4.2.2.2. *Le critère qui pourrait être retenu est celui de la présence d'un tiers dans la « relation fiscale », critère assez proche de la distinction entre les avantages « subis » et « choisis ».*

317] **Un critère de sélection plus pertinent que ceux qui viennent d'être évoqués pourrait être le caractère « subi » ou « choisi » de l'avantage en impôt.** Un avantage peut être considéré comme subi lorsqu'il est attaché à la situation objective du contribuable, et qu'il a pour objet de compenser les effets produits par cette situation : entreraient notamment dans cette catégorie les avantages dont bénéficient les personnes invalides ou en situation précaire (avantages authentiquement subis), mais plus généralement les avantages liés à la situation personnelle du contribuable¹ ainsi que les mesures destinées à éviter les doubles impositions (notamment en application des conventions internationales). Un avantage est à l'inverse considéré comme choisi lorsque le contribuable répond volontairement à la sollicitation de l'État, qui accepte de renoncer à la perception de l'impôt en échange de la participation du contribuable au financement d'activités ou de secteurs jugés d'intérêt général : les réductions d'impôts « dons » et « investissements outre-mer » entrent clairement dans cette catégorie. Conserver les seuls avantages choisis permettrait d'éviter le « trou d'air » dans le financement des secteurs fortement dépendants de la dépense fiscale. La suppression des avantages subis ne poserait pas le même type de difficultés : un avantage subi étant attaché à la situation personnelle du contribuable, celui-ci bénéficierait sans interruption dudit avantage – sous réserve que sa situation n'évolue pas entre N et N-1 –, le seul effet de la suppression étant qu'il n'en bénéficierait pas doublement au cours de l'année N.

318] Cette solution, assez séduisante conceptuellement, soulève une difficulté principale, à savoir les modalités de tri entre les mesures. Comment considérer, en particulier, l'avantage en impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, évoqué *supra* ? Cette dépense fiscale résulte bien d'une incitation de l'État en faveur du développement de ces activités dans un cadre légal (avantage choisi), mais elle peut également être regardée comme destinée à corriger les effets des différences de situation objective entre contribuables, en particulier

¹ Certains des précédents rapports excluaient sans ambages le maintien des avantages fiscaux attachés à la situation familiale. François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle écrivaient ainsi que « 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 » (pages 32 et 33). Didier Migaud relevait qu'« après tout, étant pleinement informés au stade de l'élaboration de la réforme, ceux des contribuables pour lesquels le critère fiscal serait déterminant dans la conclusion du mariage ou du PACS pourraient fort bien choisir de différer leur union » (page 91).

pour permettre aux deux membres d'un couple d'exercer une activité professionnelle en facilitant la garde de leurs enfants.

319] Ce critère mériterait donc, dans la mesure du possible, d'être objectivé. Il pourrait à cet égard être décidé d'opérer une **distinction entre d'une part les avantages fiscaux accordés par l'administration à raison de la situation personnelle du contribuable (la « relation fiscale » étant alors bilatérale) et d'autre part les avantages fiscaux accordés par l'administration au contribuable à raison des dépenses que celui-ci engage au profit d'un tiers (la « relation fiscale » étant alors trilatérale)**. Cela conduirait à prendre en compte des avantages en impôt qui ne sont pas la contrepartie d'un investissement ou d'un don¹ ; la sélection, qui ne se ferait plus seulement selon un critère « socio-économique », pourrait y perdre en lisibilité mais y gagner en objectivité.

4.2.2.2.3. *Si ce critère apparaît comme le moins imparfait, une sélection opérée sur cette seule base pourrait poser des difficultés.*

320] Le fait de maintenir les seuls avantages fiscaux dont l'objet est de financer des secteurs socio-économiques ne poserait pas de difficulté majeure dans la plupart des cas. Ainsi, les avantages fiscaux attachés à la situation personnelle du contribuable lui bénéficieraient chaque année, sans rupture, si sa situation n'évolue pas (cf. *supra*). Mais **retenir ce type de critère de sélection pourrait s'avérer problématique à plusieurs égards.**

321] Les **déficits catégoriels nés avant l'année N-1** sont en principe reportables sur le revenu global des six années suivant leur constitution, s'ils n'ont pu être intégralement imputés sur le revenu global de l'année concernée². Quels que soient les motifs de sa constitution (exercice déficitaire d'une activité indépendante ou, entre autres, réalisation de travaux ouvrant droit à un avantage en impôt), le déficit constitué par exemple en N-3 et potentiellement imputable sur le revenu global de N-1 ne pourrait *a priori* pas l'être en cas de passage à la retenue à la source en N. En effet, même si ce déficit résulte d'une opération d'investissement défiscalisée, cet investissement a déjà été réalisé, et le fait de ne pas permettre d'importer vers N le déficit qui aurait dû être imputé en N-1 n'est par construction pas de nature à décourager l'investissement. La question se pose dans les mêmes termes s'agissant des **réductions d'impôt reportables**. Par ailleurs, un **déficit constitué en N-1 du fait des mauvais résultats d'une activité indépendante** ne pourrait pas être reporté sur le revenu global de l'année, faute d'imposition de ladite année (sachant qu'une entreprise soumise à l'impôt sur les sociétés ayant connu les mêmes déboires pourrait quant à elle reporter ses déficits sur l'impôt à venir)³. Dans tous les cas, le contribuable n'a aucune possibilité d'imputer son déficit, en tout ou partie. Si cette question devait appeler un traitement spécifique, il pourrait être envisagé de prolonger d'un an la possibilité d'imputer les déficits catégoriels sur le revenu global (ou, s'agissant des réductions d'impôt, d'en permettre le report une année de plus), afin de neutraliser les effets de la suppression d'une année d'imposition.

322] **La question de la suppression de la PPE de l'année N-1 est sans doute encore plus sensible.** Ainsi que le relevait le MINEFI dans le document de travail adressé à leurs interlocuteurs par François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle, l'« *abandon d'une année de versement de la PPE [...] 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*

¹ Comme par exemple la réduction d'impôt au titre de la prestation compensatoire versée sous forme d'argent ou d'attributions de biens ou de droits ou sous forme de capital se substituant à des rentes

² Article 156 du CGI. Ce délai est porté à 10 ans pour les déficits fonciers.

³ Régime de report en avant prévu par l'article 209 du CGI

l'année d'instauration de la retenue à la source »¹. Compte tenu du caractère particulier de la PPE, sa suppression au titre de l'année N-1 ne jouerait vraisemblablement pas en faveur de l'acceptabilité de la réforme.

323] Mais la question posée par la PPE est plus générale, et concerne l'essentiel des avantages fiscaux attachés à la situation particulière des contribuables : si celle-ci évolue entre N et N-1, les avantages fiscaux qui auraient pu être pris en compte en N-1 ne pourraient plus l'être en N.

4.2.2.3. Le tri sélectif des avantages en impôt présenterait un coût brut pour le budget de l'État.

324] **Le fait de ne pas effacer l'intégralité des avantages en impôt en même temps que l'impôt aurait mécaniquement un coût brut pour le budget de l'État, qui devrait déduire d'un produit d'impôt non perçu un montant d'avantages à restituer.** Le solde net de l'année de transition serait obtenu en rapportant ce coût brut au gain ou au coût résultant du changement d'assiette de l'impôt perçu en N (cf. *supra*). **Plusieurs options s'ouvriraient alors pour le financement de ce coût brut.**

4.2.2.3.1. Les options consistant à faire assumer le coût par l'État (en une seule fois ou par étalement)

325] Dans une **première option**, l'État pourrait assumer l'intégralité de ce coût dès l'année N, au moyen du gain éventuellement produit par le changement d'année de référence de l'impôt perçu en N. Telle est l'option retenue par les précédents travaux. Dans son rapport de 2002, le MINEFI estimait que les recettes supplémentaires dégagées par le changement d'année de référence « devraient être recyclées pour assurer la neutralité de la réforme sur le plan budgétaire »². Didier Migaud indiquait pour sa part que « le possible paiement des réductions et crédits d'impôt utilisés pendant l'année "effacée" [...] est appelé à consommer la majeure partie du surplus d'IR distribuable »³. Cette option, simple dans son principe, ne poserait sans doute pas de problème d'acceptabilité, les contribuables concernés bénéficiant « à plein » des avantages en impôt attachés à un impôt qu'ils n'ont pas acquitté⁴. Elle serait en revanche la plus coûteuse, d'autant que les gains générés par la RAS (cf. *supra*) ne seraient vraisemblablement pas suffisants pour absorber le coût du maintien des avantages fiscaux (cf. *infra*).

326] Une **deuxième option** consisterait à étaler sur plusieurs années le coût du maintien des avantages en impôt afférents à l'année N-1. L'étalement pourrait être opéré de façon simple, en divisant par le nombre d'années de la durée d'étalement le montant des avantages en impôt N-1, montant qui serait imputé par fractions égales sur l'impôt dû à partir de l'année N, au stade de la régularisation. S'il a l'avantage de permettre d'absorber le coût de l'année de transition, l'étalement pourrait limiter l'intérêt attaché à la réalisation d'un investissement en N-1 : l'avantage serait certes maintenu, mais son bénéfice serait fractionné.

¹ Page 16

² Page 5

³ Page 93

⁴ Sauf à ce qu'elle exacerbe les tensions entre imposables et non imposables ; ce risque sera plus longuement évoqué *infra*, dans la partie consacrée aux effets psychologiques de la retenue à la source.

4.2.2.3.2. Les options consistant à faire participer les contribuables au financement du maintien des avantages fiscaux

327] La **troisième option** consisterait à financer le maintien des avantages en impôt de l'année N-1 par une augmentation généralisée de l'IR. Si l'augmentation de l'IR n'était pas ciblée exclusivement sur les contribuables bénéficiaires des avantages en impôt, cette option leur permettrait de conserver un avantage relatif à la réalisation en N-1 des dépenses ouvrant droit aux avantages en impôt. Cette option nuirait à l'acceptabilité de la réforme, puisqu'il s'agirait en substance de faire payer par l'impôt de chacun les avantages fiscaux de certains.

328] Plus subtile, une **quatrième option** consisterait en substance à absorber en plusieurs années le coût du maintien des avantages fiscaux de l'année N-1 en surévaluant le taux moyen d'imposition utilisé pour la retenue à la source. Pendant la durée de la période, le TMI ne tiendrait pas compte de l'intégralité des avantages fiscaux dès le stade de la retenue à la source, aboutissant en conséquence à sur-calibrer les mensualités prélevées à la source ; le taux serait « semi-net » des avantages fiscaux. Les acomptes sur-prélevés en N feraient l'objet d'une régularisation en septembre de l'année N+1, mais le sur-prélèvement aurait permis de financer, en septembre de l'année N (au moment de la régularisation des avantages fiscaux de l'année N-1), le maintien desdits avantages, au prix d'un effort de l'État moins important que si le TMI applicable aux revenus de N avait tenu compte de l'ensemble des avantages fiscaux. Sauf à faire financer par le sur-prélèvement opéré en N l'intégralité des avantages fiscaux N-1, ce qui limiterait l'intérêt du maintien de ces avantages, l'opération devrait être renouvelée sur plusieurs années, afin que les sur-calibrages successifs des acomptes finissent par absorber le coût des avantages fiscaux N-1. Pour des raisons d'acceptabilité de la réforme, la mécanique de sur-prélèvement ne saurait concerner les contribuables ne bénéficiant pas de ceux des avantages fiscaux dont le maintien au titre de l'année N-1 aurait été décidé. Cette solution apparaît en outre difficilement lisible, ainsi qu'en atteste l'illustration ci-dessous, pourtant simplifiée à outrance.

Encadré 4 : Financement de l'année de transition par la pratique du taux « semi-net »

Soit un contribuable percevant en N-2 un revenu de 1 000 et dont la cotisation d'impôt résultant du barème (100) est réduite par l'imputation de réductions d'impôt à hauteur de 50. Le taux moyen d'imposition de l'année N-2 est donc de 5 % (50 d'impôt rapportés à 1 000 de revenus). L'impôt est acquitté par 10 prélèvements mensuels de 10 et les réductions d'impôt sont prises en compte au moment de la régularisation de l'impôt N-2, en septembre de l'année N-1. Dans un souci de simplification, il est fait l'hypothèse que le revenu, la cotisation d'impôt résultant du barème et les réductions d'impôt imputées sont stables.

En cas de passage à la retenue à la source en N, le TMI applicable serait celui de N-2, donc 5 %. Le produit d'impôt à attendre en N serait donc, compte tenu de la stabilité de toutes les données, de 50. Le montant de réductions d'impôt à restituer au contribuable au titre des avantages fiscaux de N-1 – que l'on suppose intégralement maintenus – étant de 50, le produit d'impôt encaissé *in fine* serait de 0. Le coût du maintien des avantages fiscaux serait intégralement pris en charge par l'État, sur la seule année N.

Si le TMI servant à la retenue à la source n'intégrait pas en son sein la totalité des avantages fiscaux de l'année N-2, mais seulement une partie d'entre eux, le coût de l'année de transition serait réduit. En faisant l'hypothèse que le contribuable bénéficie de cinq réductions d'impôt dont chacune lui rapporte 10, il pourrait être envisagé de n'intégrer que deux de ces réductions au TMI, qui serait alors de 8 % et non de 5 %. Cela aboutirait à collecter 80 d'impôt ; 50 de ces 80 servant au paiement des réductions d'impôt N-1, le solde pour l'État serait de 30.

Ces 30, résultant de la sur-collecte pratiquée en N, devraient à leur tour être restitués au stade de la régularisation de l'impôt N, en N+1. Si le TMI retenu pour N+1 intégrait l'ensemble des avantages fiscaux, il serait de 5 % et générerait un produit de 50. Ce produit permettrait de financer les 30 d'avantages fiscaux N au moment de la régularisation, en septembre N+1. Le solde pour l'État serait de 20, et non de 50. Si cet effort était jugé trop important, il pourrait être décidé de sur-collecter à nouveau en N+1, et de reporter à N+2 la régularisation de ceux des avantages fiscaux qui n'auraient pas été intégrés au TMI applicable en N+1.

4.2.2.3.3. L'option consistant à ne pas intégrer les avantages en impôt dans le mécanisme de retenue à la source

329] **Une cinquième option consisterait à ne pas faire bénéficier des avantages fiscaux « à la source ».** Au cours de l'année N seraient payés les avantages en impôt acquis au titre de l'année N-1 ; ceux acquis au titre de l'année N ne seraient payés qu'en N+1, et ainsi de suite. Cette option de décalage perpétuel entre l'impôt et les avantages afférents permettrait de maintenir l'ensemble des avantages fiscaux de l'année N-1, puisqu'il ne serait pas nécessaire de payer en N les avantages de N. Dépourvue de sens économique, elle réduirait sensiblement l'intérêt même de la retenue à la source ; elle pourrait donc être écartée sans regret.

330] **Une nouvelle fois, la variété des solutions envisageables offrira un choix ouvert au législateur.** L'essai de chiffrage du coût du maintien d'une partie des avantages fiscaux de l'année précédant la mise en œuvre de la retenue à la source, en annexe 2 du présent rapport, a simplement pour objet de donner un ordre de grandeur, très imparfait, de ce que pourrait coûter le maintien d'une partie des avantages fiscaux.

5. La retenue à la source pourrait produire des effets psychologiques négatifs, qui n'appellent pas de réponse évidente.

331] Les limites intrinsèques des instruments de mesure des effets psychologiques de la retenue à la source (5.1) ne doivent pas interdire d'essayer de caractériser les craintes qu'elle peut inspirer (5.2). Si les éléments de nature à relativiser ces craintes n'apparaissaient pas suffisants (5.3), des mesures tendant à produire des effets psychologiques positifs pourraient être envisagées (5.4).

332] Pour des raisons pratiques, il est en général fait l'hypothèse, dans les développements qui suivent, que la retenue à la source est mise en place sur les traitements, salaires et pensions, et qu'elle est opérée par l'employeur.

5.1. La mesure de l'impact psychologique de la mise en œuvre de la retenue à la source est nécessairement imparfaite.

333] Par essence, il est impossible de mesurer les éventuels effets psychologiques de la RAS ; des données recueillies par voie de sondage d'opinion permettent toutefois de dégager quelques ordres de grandeur en ce qui concerne l'appréciation que portent les contribuables sur cette méthode de recouvrement. Les rares études conduites sur le sujet, dont les conclusions sont résumées ci-après, sont désormais assez anciennes. Il serait donc utile, si la mise en œuvre de la RAS était envisagée, de procéder à un nouveau sondage. En tout état de cause, **un sondage ne permettrait qu'une mesure imparfaite de la dimension psychologique de la RAS**, pour trois raisons principales :

- ◆ d'une part les limites méthodologiques propres aux études d'opinion en général ;
- ◆ d'autre part le caractère par essence non objectif des impressions dont il s'agirait de prendre la mesure ;
- ◆ enfin la connaissance approximative, par les personnes interrogées, des implications concrètes de la RAS.

334] Dans leur rapport précité, Bernard Ducamin, Robert Baconnier et Raoul Briet faisaient état d'une enquête réalisée en 1991 par l'IFOP, pour le compte du ministère de l'Économie. Près de 60 % des personnes interrogées se déclaraient opposées à la mise en place de la retenue à la source, cette opposition s'expliquant « *par l'hostilité des contribuables à la communication d'informations sur leur vie personnelle à l'employeur, par la crainte d'une perte d'autonomie dans la gestion du budget du ménage, ainsi que par celle d'une perte de la visibilité de la pression fiscale* »¹.

335] Le rapport particulier précité de Dominique Adam, rédigé en préparation du dix-huitième rapport du Conseil des impôts, compare deux études d'opinion, l'une réalisée en 1990 par l'institut CSA, l'autre en 1999 par la SOFRES. Il ressort de cette comparaison que la proportion des personnes interrogées favorables à la RAS s'est réduite entre les deux études.

¹ Page 190

Tableau 8 : Résultats d'anciens sondages d'opinions sur la mise en œuvre de la RAS

Opinion	CSA 1990	SOFRES 1999
Favorable	55	46
Opposé	33	46
Sans réponse	12	8

Question posée : Seriez-vous favorable ou opposé à ce qu'on retienne des impôts des salariés à la source, c'est-à-dire que l'employeur les prélèverait chaque mois sur le bulletin de salaire, comme pour les cotisations de sécurité sociale ?

Source : Dominique Adam, précité, page 63

336] Dans son vingtième rapport précité, le Conseil des impôts faisait état d'une étude plus précise, commandée par lui en 2002 à l'institut BVA¹, dont il ressortait une impression générale de méconnaissance des implications réelles de la RAS². En effet, si deux tiers des personnes interrogées avaient entendu parler de la retenue à la source³, 37 % de ces deux tiers pensaient qu'elle emporterait la suppression de la déclaration de revenus, et 55 % de ces mêmes personnes croyaient que l'impôt resterait établi sur les revenus de l'année précédente. Les personnes interrogées étaient en revanche bien conscientes que le prélèvement à la source aurait vocation à être opéré par l'employeur ou la caisse d'allocation (65 %) et qu'il ne mettrait pas fin à la régularisation en fin d'année (59 %). Au total, 51 % des personnes interrogées étaient plutôt favorables au maintien du système actuel (contre 42 % favorables à la RAS et 7 % sans opinion).

337] Les personnes plutôt défavorables à la RAS avançaient comme premier argument :

- ◆ le fait que le système actuel permet de mieux gérer le budget du ménage (34 %) ;
- ◆ l'habitude (19 %) ;
- ◆ le fait que le paiement de l'impôt est un geste citoyen (14 %) ;
- ◆ les préoccupations de confidentialité (9 %) ;
- ◆ la crainte d'une augmentation dissimulée des impôts (9 %) ;
- ◆ l'hostilité de principe aux prélèvements automatiques (4 %).

338] Les partisans de la RAS citaient quant à eux comme premier motif de leur adhésion :

- ◆ la simplicité (42 %) ;
- ◆ la facilité de gestion (29 %) ;
- ◆ le caractère contemporain de la taxation (12 %).

5.2. La mise en œuvre de la retenue à la source peut inspirer des craintes.

5.2.1. Les effets psychologiques potentiellement négatifs de la retenue à la source sont divers.

339] La conséquence la plus visible de la retenue à la source est la réduction du revenu net versé par le tiers payeur. Dans le système actuel, le revenu versé est net de cotisations sociales, mais pas d'impôt sur le revenu ; dans un système de RAS, le revenu versé par le tiers payeur serait en quelque sorte « super net », puisque l'acompte mensuel d'impôt serait prélevé directement sur le revenu pour être versé au Trésor public. Cet effet « **bas de la feuille de paye** », pourrait donc laisser croire au contribuable que son revenu a diminué.

¹ Sondage par téléphone auprès de 600 personnes redevables de l'IR

² Pages 31 et 32 du rapport et page 32 du sondage annexé au rapport

³ La connaissance de la retenue à la source était plus importante pour les hommes (76 %), les plus de 50 ans (77 %), les professions les plus aisées (74 %) et les foyers gagnant plus de 25 000 francs par mois (79 %).

340] Cette perspective était envisagée avec crainte par Bernard Ducamin, Robert Baconnier et Raoul Briet : « faire que des millions de salariés reçoivent, après le passage au nouveau système, une feuille de paye diminuée sensiblement et que l'ensemble des retraités reçoivent, au même moment, une pension significativement réduite nécessite d'être bien compris et accepté ; l'effet d'un choc de ce type peut être redoutable »¹. La crainte sous-jacente est celle de revendications salariales massives, les contribuables concernés par la RAS réclamant à leurs employeurs la compensation de ce qu'ils croiraient avoir perdu en rémunération ; de telles revendications entraîneraient un risque inflationniste. Ainsi que le rappelait le Conseil des impôts dans son rapport précité de 1990, « en 1948, c'est effectivement à la suite d'une augmentation des salaires, et pour en neutraliser l'effet inflationniste, que les pouvoirs publics avaient décidé la suppression de la retenue à la source »², mise en place en 1939 sur la cédule salariale (sous le terme de « stoppage à la source »).

341] Cette crainte, macroéconomique mais également « patronale », a son pendant « salarial ». La mise en œuvre de la retenue à la source aboutirait à ce que deux salariés d'une même entreprise percevant un salaire identique paient un impôt différent, du fait de leur situation familiale, de leurs revenus annexes ou de leurs pratiques fiscales. Si la technique du taux moyen d'imposition révèle assez peu d'informations à l'employeur sur la situation de ses salariés, elle permet toutefois de déduire sommairement qu'un salarié rémunéré au SMIC et dont le taux moyen d'imposition est de 30 % appartient vraisemblablement à un foyer fiscal percevant d'autres revenus. La retenue à la source, même en fournissant un minimum d'informations à l'employeur, pourrait donc biaiser les négociations salariales individuelles, en y intégrant des éléments qui en sont aujourd'hui absents. Traitée en détail *supra* sous un angle plus juridique, la question de la confidentialité revêt donc également une dimension éminemment psychologique.

342] Plus généralement, l'effet « à salaire égal, impôt différent » pourrait laisser craindre des modifications peu souhaitables dans les relations de travail :

- ◆ entre salariés d'une part, dans l'hypothèse d'une comparaison des taux moyens d'imposition pouvant révéler des différences de situation antérieurement inconnues. Le rapport dit Ducamin indiquait qu'« il faut aussi mesurer soigneusement l'effet psychologique résultant de ce que deux salariés travaillant côte à côte, pour le même salaire, dans la même entreprise, pourront recevoir, le même jour, du fait du précompte de l'impôt, des sommes d'un montant très différent si l'un, par exemple, en raison de sa situation familiale n'est pas imposable alors que l'autre est dans les premières tranches du barème. La situation de droit sera, certes, inchangée pour eux ; mais l'inégalité du bulletin de paye les surprendra »³ ;
- ◆ entre l'employeur et les salariés d'autre part, le premier devant potentiellement expliquer aux seconds « que les différences de salaires nets entre des salariés occupant un poste de travail identique sont dues à la taille de leurs familles ou aux revenus de leurs conjoints et non à une décision de leur direction »⁴.

343] Si elle ne concernait pas l'ensemble des contribuables, mais uniquement les salariés, la retenue à la source pourrait générer des tensions entre ceux-ci et les indépendants, qui conserveraient l'avantage de trésorerie offert par le décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt afférent. Au rang des arguments les conduisant à écarter la retenue à la source, les auteurs du rapport Ducamin constataient qu'il n'était pas « souhaitable, au niveau du recouvrement, de marquer encore une fois le clivage fiscal entre les salariés et les autres »⁵.

¹ Page 189

² Page 411

³ Page 189

⁴ Dix-huitième rapport du Conseil des impôts, précité, page 117

⁵ Page 190

344] Plus généralement, le fait de consentir une avance de trésorerie à l'État – conséquence mécaniquement attachée à la mise en œuvre de la retenue à la source, à tout le moins pour ceux des contribuables non mensualisés aujourd'hui – pourrait être mal accepté.

345] Une autre crainte associée à la mise en œuvre de la retenue à la source est l'**érosion du lien citoyen entre le contribuable et l'impôt**. Cette crainte part du postulat que, plus que d'autres, « *l'impôt sur le revenu est par essence un impôt démocratique [qui] assure le lien le plus direct et le plus ressenti entre [les] dépenses, votées par les représentants élus de la Nation, et les contribuables électeurs* »¹. La retenue à la source, en supprimant le caractère symbolique du paiement de l'impôt par le contribuable, rendrait ce lien plus lâche, et l'impôt plus indolore. Or, un impôt indolore pourrait être regardé par l'État comme une recette facile à lever, et donc susceptible de financer des dépenses auxquelles le peuple souverain n'aurait pas expressément consenti ; le rapport Ducamin relevait à cet égard que « *si on veut limiter la dépense [...] il faut pour le Gouvernement comme pour le Parlement, que la recherche de nouvelles recettes soit inconfortable* »². À l'appui de cette thèse, il faut rappeler, comme a permis de le constater un précédent rapport particulier, que la retenue à la source a souvent été instaurée en situation de crise (et notamment de guerre), dans une optique de rendement budgétaire³. La mise en place de la RAS dans ce type de contexte a parfois rencontré l'opposition de la population ; les travaux consacrés par l'Université québécoise de Sherbrooke à la retenue à la source rappellent ainsi que l'opposition de la population américaine aux retenues à la source projetées en 1942 pour faciliter l'effort de guerre a conduit le Gouvernement à utiliser « *la radio et les journaux pour promouvoir la fibre patriotique et convaincre les contribuables que ces retenues étaient une bien faible contribution à l'effort de guerre comparativement aux milliers de combattants qui ont joint les services militaires au péril de leur vie* »⁴.

346] Afin de mieux faire apparaître le poids de l'impôt pour le contribuable, un retour sur les prélèvements à la source existants est parfois souhaité ; les travaux de l'Université de Sherbrooke font ainsi mention de trois projets de loi déposés par Ron Paul, représentant républicain du Texas au Congrès, tendant à remplacer les retenues à la source par un mécanisme de paiement mensuel de l'impôt, « *afin de permettre aux contribuables de mieux apprécier l'ampleur de leur fardeau fiscal* »⁵.

347] L'**année de transition** entre le mode actuel de recouvrement et la retenue à la source pourrait, selon les modalités qui seraient retenues, produire en elle-même des effets d'ordre psychologique peu souhaitables. L'abandon d'une année d'imposition pourrait apparaître aux foyers non imposables comme un « cadeau » fait aux foyers imposables, dont les revenus sont en principe plus confortables. Des tensions de ce type pourraient être avivées si, au surplus, tout ou partie des avantages en impôt afférents à l'année dont l'imposition se trouvait effacée étaient maintenus lors de l'année du passage à la RAS. L'argument du « cadeau aux riches » s'est d'ailleurs trouvé au centre des débats sur la gestion de l'année de transition lors de la mise en place de la retenue à la source aux États-Unis, dans le contexte toutefois particulier de la Seconde guerre mondiale⁶.

¹ *Idem*

² *Idem*

³ Sandra Desmettre, précitée, pages 6 à 8

⁴ Daniel Boudreau et Gilles Larin, précités, page 21

⁵ *Idem*, page 32

⁶ Joseph J. Thorndike et Dennis J. Ventry Jr, précités

5.2.2. La crainte des effets psychologiques a été au cœur du débat sur le projet d'instauration de la retenue à la source par le projet de loi de finances pour 1974.

348] **Ce projet, qui n'est pas mentionné dans les précédents travaux, a été présenté au Parlement dans des conditions particulières.** Si la retenue à la source devait être instaurée en France, ces conditions pourraient servir de contre-exemple à la marche à suivre pour s'assurer de l'acceptabilité de la réforme ; elles méritent donc un bref développement.

349] Auditionné le 19 septembre 1973 par la commission des Finances de l'Assemblée nationale pour présenter les grandes orientations du projet de loi de finances (PLF) pour 1974, le ministre de l'Économie et des Finances Valéry Giscard d'Estaing a indiqué que le Gouvernement déposerait, « à côté du projet de loi de finances pour 1974, une lettre rectificative portant justice fiscale ». L'objet d'une lettre rectificative étant de modifier un projet de loi déjà déposé, la procédure choisie paraît assez curieuse, compte tenu de la concomitance des dépôts annoncée par le Ministre. Ce choix était justifié par la volonté de « bien distinguer la détermination des ressources publiques nécessaires à l'action gouvernementale et la politique volontaire de justice fiscale ».

350] Le contenu de la lettre rectificative était déjà connu au moment de l'audition, puisque le Ministre annonçait que « le Gouvernement demandera au Parlement de l'autoriser à instituer pour le 1^{er} janvier 1978, la retenue à la source en matière d'impôt sur le revenu. Cette dernière mesure, outre qu'elle permettrait de réduire notablement les déclarations dues par les contribuables, constituerait une modernisation du régime de perception de l'impôt à l'image de ce qui se pratique déjà chez la plupart de nos partenaires ». L'exposé des motifs de la lettre rectificative portant « dispositif de justice fiscale » indiquait, à l'appui du projet de retenue à la source, que celle-ci « ne constitue pas, comme d'aucuns disent le craindre, un moyen d'insensibiliser le contribuable, qui continue à connaître, au vu des imprimés qui lui sont adressés, le montant de la cotisation mise à sa charge ».

351] L'article 2 N du PLF modifié par lettre rectificative entendait régler la question de la retenue à la source en deux alinéas ainsi rédigés :

- ◆ « L'impôt sur le revenu sera mis en recouvrement par voie de retenue à la source à une date fixée par décret en Conseil d'État, et au plus tard le 1^{er} janvier 1978. »
- ◆ « Les mesures d'organisation et les mesures transitoires nécessaires à la mise en œuvre de l'alinéa précédent seront déterminées par décret en Conseil d'État. »

352] Curieusement convaincu que « l'article 2 N semble conforme »¹ à l'article 34 de la Constitution, qui confie pourtant à la loi le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature, le Rapporteur général Maurice Papon remarquait judicieusement dans son rapport sur le PLF² que « si l'article 2 N définit le principe du recouvrement par retenue à la source, il ne définit en aucune façon les règles pratiques à mettre en application pour procéder à ce recouvrement ». Considérant en conséquence que « la matière est trop importante et les conséquences de cette réforme sont trop graves pour que le Parlement fasse, sur ce point précis, abandon de ses droits et devoirs au profit du pouvoir exécutif », il a proposé et fait adopter par la commission des Finances un amendement réécrivant l'article 2 N.

353] Cet amendement était rédigé de la sorte : « Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 31 décembre 1976, un projet de loi instituant et organisant le recouvrement de l'impôt sur le revenu par voie de retenue à la source ». Plus protecteur des droits du

¹ Le Rapporteur général est prudemment revenu sur sa position lors de l'examen du texte en séance publique, évoquant « des conditions qui n'étaient peut-être pas strictement conformes à la lettre de l'article 34 de la Constitution » (Journal officiel - Assemblée nationale, première séance du 23 octobre 1973).

² N° 681, « Tome II – Conditions générales de l'équilibre financier », pages 63 à 70

Parlement mais tout aussi inconstitutionnel que l'article 2 N lui-même – au motif cette fois qu'il s'agissait d'une injonction contraire à l'article 39 qui confie au Gouvernement le monopole de l'initiative des projets de loi –, cet amendement a été adopté par l'Assemblée nationale.

354] Globalement hostile au principe même de la retenue à la source, le Sénat a supprimé l'article 2 N, dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale. Cette suppression a été confirmée par la commission mixte paritaire (CMP). Le Gouvernement a néanmoins déposé un amendement au texte de la CMP, tendant à rétablir le principe du dépôt d'un projet de loi prévoyant la retenue à la source. Cet amendement n'a pas été adopté.

355] **La lecture des débats sur ce projet de loi fait ressortir l'importance des questions psychologiques, longuement évoquées dans chacune des chambres, en commission des Finances comme en séance publique.** Les deux principaux arguments tenaient d'une part à la question du lien citoyen, d'autre part à l'effet « bas de la feuille de paye ».

356] Le Rapporteur général de l'Assemblée nationale écrivait par exemple que « *le contribuable est aussi un citoyen et, de ce point de vue, le prélèvement de l'impôt par retenue à la source risque d'avoir pour inconvénient de lui faire perdre la conscience nette du montant de sa contribution aux charges collectives* ». La thématique était consensuelle, le député socialiste André Bouloche soulignant à l'occasion de l'examen de l'article 2 N en Commission « *la nécessité pour les contribuables de conserver la conscience de leur contribution aux charges publiques* ».

357] La position du Rapporteur général du Sénat Yvon Coudé du Forresto était plus explicite encore : après avoir listé dans son rapport¹ les différents inconvénients de la RAS à ses yeux (traitement différencié des catégories de revenus, complexité liée au système fiscal français et en particulier à l'imposition par foyer, variabilité des revenus, importance des tâches transférées vers les entreprises), il écrivait que « *ces divers inconvénients, pour sérieux qu'ils soient, ne paraissent que secondaires quand on les compare à ceux d'ordre psychologique que ne manquerait pas de présenter l'application dans notre pays de la retenue à la source* ». Le principal effet psychologique craint était l'effet « bas de la feuille de paye », ainsi exposé : « *Le salarié français a l'habitude, et c'est du reste humain, de ne considérer que le montant net de sa feuille de paie. Peu lui importe sa rémunération théorique si celle-ci se trouve amputée de diverses manières. [...] L'État se déchargerait ainsi sur les employeurs de l'impopularité de la ponction fiscale ce qui, dans le climat social français, risquerait d'entraîner de graves répercussions. On peut craindre, par conséquent, que la retenue à la source n'entraîne des revendications généralisées en matière de salaires* ».

358] Sans nier l'importance des enjeux soulevés, mais plutôt pour montrer qu'il est par essence difficile de porter une appréciation sur la véritable portée des effets psychologiques de la retenue à la source, il faut indiquer en quoi ils pourraient être relativisés.

5.3. Les craintes inspirées par la retenue à la source pourraient être relativisées.

359] L'effet « **bas le feuille de paye** » suppose d'une certaine manière que les contribuables sont victimes d'une illusion monétaire les amenant à penser que la réduction du montant viré chaque mois sur leur compte bancaire par leur employeur correspond à une réduction de leur salaire. Or, ainsi que le relevait déjà le Conseil des impôts dans son rapport de 1990, « *il faudrait [...] prêter une certaine absence de clairvoyance aux contribuables pour imaginer qu'ils puissent, de bonne foi, interpréter une simple modification des modalités et des séquences de paiement de leur impôt comme une variation de leur revenu disponible. À tout*

¹ N° 38, tome II, pages 41 à 44

prendre, le système actuel de paiement par acomptes et solde, qui se traduit par des ponctions plus massives sur la trésorerie des ménages, risque davantage de susciter des revendications salariales »¹.

360] S'il apparaissait cependant nécessaire de contrer l'effet visuel « bas de la feuille de paye », cela pourrait être fait par une présentation maintenant l'indication des sommes payées par le tiers déclarant hors retenue fiscale. Il faut cependant remarquer que l'inflation n'est pas aujourd'hui la principale menace qui pèse sur l'économie française.

361] S'agissant de l'impact de l'effet « bas de la feuille de paye » sur les négociations salariales, Didier Migaud relevait dans son rapport précité que « *la crainte ne résiste guère à l'analyse, dès lors que ces négociations portent traditionnellement sur les salaires bruts et non pas nets* »².

362] Au demeurant, l'enjeu peut être relativisé au regard des sommes en cause. Ainsi, un salaire mensuel de 1 500 euros frappé d'un taux moyen d'imposition de 5 % serait réduit de 75 euros chaque mois, somme dont le salarié aurait en tout état de cause dû s'acquitter avec un an de décalage.

363] L'effet « **à salaire égal, impôt différent** » pourrait quant à lui être atténué par la possibilité, évoquée *supra*, d'individualisation du taux moyen. Au surplus, les différences de taux d'imposition n'auraient pas vocation à être connues des autres salariés, l'employeur devant être tenu au secret fiscal ; sauf à ce que les salariés comparent leurs taux de retenue respectifs – ce qui serait par parenthèse le signe d'un renouvellement du rapport à l'argent –, la retenue à la source n'apparaît pas de nature à modifier en profondeur les relations de travail.

364] Reste la question de l'utilisation par l'employeur du taux d'imposition dans le cadre des négociations salariales individuelles. La connaissance du TMI pourrait, même marginalement, révéler à l'employeur des éléments utilisables par lui dans le cadre d'une négociation, par exemple la présence dans le foyer fiscal de revenus annexes. Il conviendrait donc de prévoir des sanctions en cas d'utilisation extra-fiscale du taux d'imposition (cf. *supra*).

365] S'agissant de la **perte de trésorerie** qu'induirait la RAS, il faut relever, comme le faisait le Conseil des impôts dans son rapport précité de 2000³ :

- ◆ d'une part que cette perte ne concernerait que ceux des contribuables qui ne sont pas mensualisés. Or, ce sont désormais plus de 70 % des contribuables qui acquittent leur impôt sur le revenu sur une base mensuelle ;
- ◆ d'autre part que l'avantage de trésorerie n'est que supposé, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

¹ Page 412

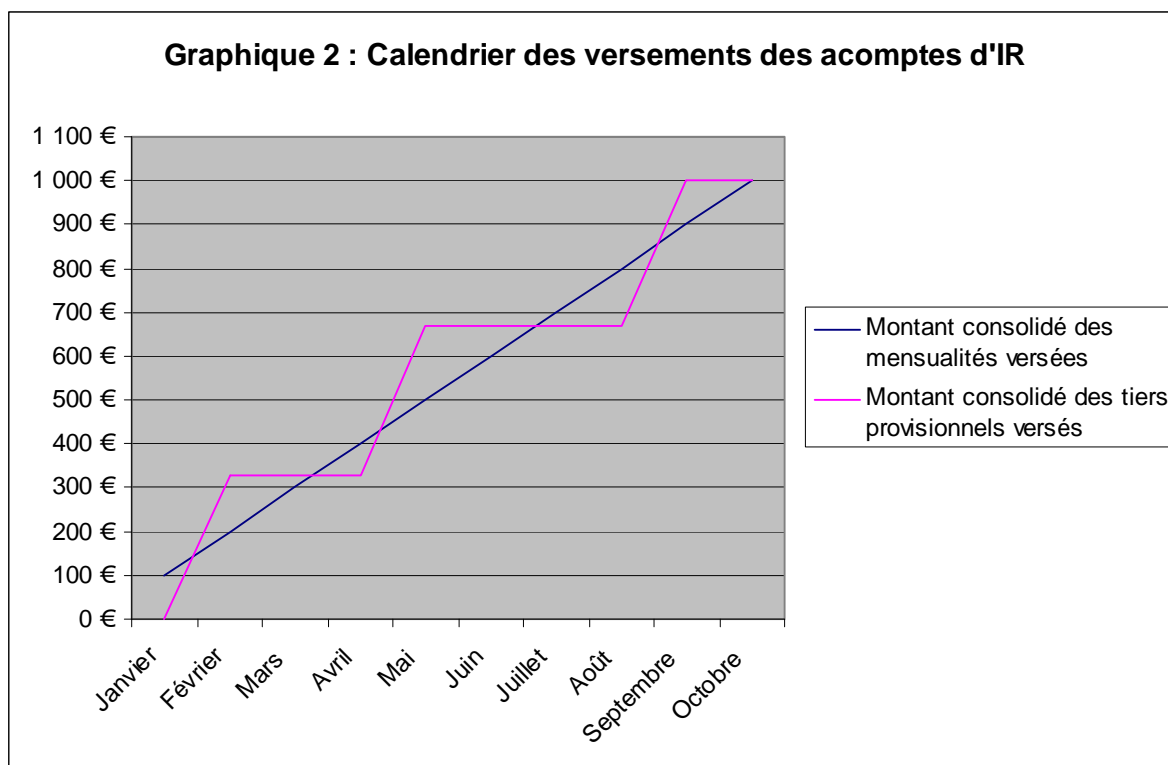
² Page 86

³ Page 115

Tableau 9 : Calendrier des versements des acomptes d'IR
(en euros, pour un montant d'impôt à acquitter de 1 000 euros)

Mois	Montant consolidé des mensualités versées	Montant consolidé des tiers provisionnels versés	Avantage de trésorerie dont bénéficie le contribuable non mensualisé
Janvier	100	0	+ 100
Février	200	330	- 130
Mars	300	330	- 30
Avril	400	330	+ 70
Mai	500	670	- 170
Juin	600	670	- 70
Juillet	700	670	+ 30
Août	800	670	+ 130
Septembre	900	1000	- 100
Octobre	1000	1000	0

Source : Rapporteur



Source : Rapporteur

366] La question de la différence de traitement entre salariés et indépendants pourrait quant à elle être résolue par l'imposition des revenus courants des indépendants, pour lesquels il est difficilement envisageable de mettre en place une RAS spécifique (cf. *supra*).

367] S'agissant enfin de l'**atteinte supposément portée par la RAS au caractère citoyen de l'impôt**, pourraient être objectés les arguments suivants :

- ◆ le maintien d'une déclaration, au demeurant nécessaire (cf. *supra*), peut apparaître comme une « traduction du consentement à l'impôt »¹ ;

¹ Rapport précité du MINEFI, 2002, page 10

- ◆ la RAS, parce qu'elle implique une ponction mensuelle sur le salaire, pourrait être vue comme renforçant le consentement à l'impôt et l'exigence de bonne gestion publique qui lui est liée. Dans son rapport précité de 1990, le Conseil des impôts rappelait, à rebours des exemples fréquemment cités, que *« l'institution de la retenue à la source aux États-Unis, dans les années 1940, a été soutenue par des courants de pensée conservateurs selon lesquels le contribuable, constatant chaque mois le prélèvement opéré sur son revenu, prêterait une attention plus soutenue à la politique budgétaire du Gouvernement fédéral, et en contrôlerait mieux les débordements »*¹ ;
- ◆ la RAS pourrait même être perçue comme un renforcement de la légitimité de l'impôt. S'acquittant d'un impôt assis sur ses revenus courants, le contribuable aurait peut-être davantage l'impression de « payer ce qu'il doit ».

368] Par leur nature, les effets psychologiques de la retenue à la source sont difficiles à mesurer ; il est en conséquence délicat de dépasser le stade de l'opinion, du sentiment. Les développements qui précèdent devraient avoir montré que, sur certains aspects, le ressenti peut être très différent. Dans son rapport précité, Didier Migaud relevait *« l'incompréhension amusée de nos voisins européens face aux interrogations à dimension psychologique que suscite chez les Français l'instauration du prélèvement à la source de l'IR »*². S'il était toutefois jugé utile de contrer les effets psychologiques négatifs de la RAS, il pourrait être envisagé de mettre en place des modalités de recouvrement elles-mêmes destinées à produire un effet psychologique favorable.

5.4. Le scénario de mise en œuvre de la retenue à la source pourrait assigner une fonction psychologique à la régularisation.

369] S'il apparaissait nécessaire de rendre la mise en œuvre de la retenue à la source facilement acceptable psychologiquement, il pourrait être décidé de **faire en sorte que la régularisation se traduise dans la généralité des cas par un reversement du Trésor public aux contribuables.**

370] Dans son rapport précité, Didier Migaud indiquait ainsi avoir *« pu constater lors de son déplacement en Espagne que la régularisation, presque toujours positive [...], y est attendue avec bienveillance par les contribuables qui bénéficient ainsi, chaque année, avant de prendre leurs congés d'été, d'un chèque du Trésor public au titre du trop-perçu d'impôt sur le revenu »*³. L'Espagne n'a pas le monopole de ce type de mécanisme ; un précédent rapport particulier a en effet montré que *« dans tous les pays qui pratiquent la retenue à la source pour lesquels des informations sont disponibles, on constate que le solde net prélevé en fin d'année est supérieur au montant global de l'impôt dû »*, la part de contribuables recevant une restitution dépassant même 80 % en Australie⁴. Les travaux de l'Université de Sherbrooke constatent à ce sujet que *« malgré le fait qu'un remboursement soit le signe d'un trop versé en cours d'année équivalant à un prêt sans intérêt effectué au Gouvernement pendant la période, cela ne semble nullement mécontenter les contribuables puisqu'il s'agit en quelque sorte pour eux d'une forme d'épargne forcée »*⁵.

371] Il faut préciser que le surcalibrage de la retenue à la source aboutissant à cet état de fait n'est pas expressément motivé par le souci de générer un effet psychologique favorable, mais plutôt par la volonté de procurer à l'État une avance de trésorerie. La question de la trésorerie étant précisément l'une des craintes attachées à la mise en place de la RAS

¹ Page 417

² Page 87

³ Page 70

⁴ Sandra Desmettre, précitée, pages 10 et 11

⁵ Page 25

(cf. *supra*), la mise en place d'un tel surcalibrage pourrait donc rencontrer une certaine hostilité des contribuables, auxquels il serait alors malaisé d'expliquer les avantages du « chèque de régularisation ».

372] Si un projet de retenue à la source devait voir le jour, ce sujet devra donc être soigneusement réfléchi.

CONCLUSION

373] En 2007, dans les semaines précédant la remise du rapport de François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Viricelle, la presse se faisait l'écho de déclarations optimistes de l'entourage du ministre des Finances d'alors : « *Il n'y aura plus qu'à appuyer sur un bouton pour que ça marche au 1^{er} janvier 2009* »¹. S'il s'agissait par là de dire que la réforme des modalités de recouvrement de l'IR dépend de la volonté politique, cette assertion peut être unanimement partagée. S'il s'agissait en revanche d'affirmer que cette réforme est si aisée techniquement qu'elle peut être mise en œuvre de manière quasi automatique, il est permis d'en douter.

374] Le présent rapport devrait avoir montré que si la retenue à la source est possible à système fiscal constant, sa mise en œuvre poserait de nombreuses difficultés pratiques. Aucune d'entre elles ne paraît insoluble, et s'il n'était pas question ici de proposer une réforme « clé en main », quelques choix préférentiels peuvent se dégager :

- ◆ les employeurs et les organismes payeurs des revenus de remplacement, et non les banques, paraissent devoir être désignés comme tiers payeurs de l'impôt retenu à la source ;
- ◆ l'outil de la retenue à la source devrait être un taux synthétique d'imposition, évitant ainsi la communication au tiers payeur d'informations relevant de la vie privée du contribuable ;
- ◆ la régularisation devrait être maintenue, afin de limiter les charges pesant sur les tiers payeurs et de maintenir le lien entre le contribuable et l'administration fiscale ;
- ◆ la « double imposition » au cours de la première année de mise en œuvre de la retenue à la source devrait être écartée, car elle nuirait fatalement à l'acceptabilité de la réforme.

375] D'autres choix devront être faits, sur lesquels il est plus délicat de se prononcer :

- ◆ la recherche de l'adéquation entre l'impôt retenu à la source et l'impôt dû *in fine*, qui implique l'intégration de nombreuses variables au taux moyen d'imposition ainsi que la possibilité de moduler ce taux en cours d'année, pourrait générer des complexités dans le recouvrement de l'impôt ;
- ◆ si de nombreux arguments plaident en faveur d'un partage du recouvrement de l'impôt entre l'administration fiscale et les URSSAF, le sujet demeure sensible ;
- ◆ si l'imposition de l'année précédant celle de l'entrée en application de la RAS devait être effacée, il faudrait statuer sur le sort des avantages fiscaux afférents, sachant que leur maintien – même partiel – pourrait avoir un coût significatif pour les finances publiques ;
- ◆ il n'est par essence pas possible d'apporter de réponse tangible aux questions d'ordre psychologiques soulevées par la retenue à la source. Au-delà des différentes interrogations techniques et budgétaires, ce sont peut-être elles qui, en dernière analyse, scelleront le sort d'une éventuelle réforme.

¹ Propos rapportés par Ghislain de Montalembert, « La retenue à la source fait débat », *Le Figaro Magazine*, 9 mars 2007

376] Parce que sa mise en œuvre implique de nombreux arbitrages politiques, des évolutions techniques au sein de l'administration fiscale, ainsi que l'implication dans le processus de recouvrement d'au moins un acteur supplémentaire (le tiers payeur), la retenue à la source nécessite un temps de préparation certain. Les précédents travaux évoquaient un délai de deux ans, qui ne paraît pas excessif.

377] Les tiers impliqués dans le recouvrement de l'impôt devraient être étroitement associés à la préparation de la réforme, afin de s'assurer que les options retenues sont praticables, idéalement à moindre coût. Plus généralement, la préparation de la réforme devrait être l'occasion d'une large consultation des acteurs institutionnels et socio-économiques, sur le modèle de la démarche retenue par les auteurs des rapports de 2007.

378] Mais surtout, une politique de communication devrait être conduite auprès des contribuables, afin de présenter la nature et les avantages de la retenue à la source. Cette modalité de recouvrement étant avant tout destinée à leur simplifier l'impôt – essentiellement par la suppression du décalage d'un an entre la perception des revenus et leur taxation –, la lisibilité des options retenues devrait en outre être au cœur des préoccupations du législateur, y compris et peut-être surtout sur les questions les plus techniques.

ANNEXE 1 : COMPARAISON DES TECHNIQUES DU BAREME ET DU TAUX MOYEN D'IMPOSITION

379] **Hypothèse 1 : Retenue à la source sur la base d'un barème conjugal préétabli**

380] Soit un couple marié au sein duquel chaque conjoint exerce une activité professionnelle. Au titre de l'année 2011, le premier conjoint a déclaré un revenu de 135 000 euros et le second un revenu de 54 000 euros. Le montant de leur impôt annuel est de 50 773 euros.¹

381] Au titre de l'année 2012, leurs revenus respectifs augmentent de 10 % et le barème de l'impôt sur le revenu n'est pas revalorisé : le premier conjoint déclare ainsi un salaire mensuel de 12 500 euros, soit 150 000 euros par an, et le second un salaire mensuel de 5 000 euros, soit 60 000 euros par an. Le montant de l'impôt sur leur revenu de 2012 est de 59 383 euros.

382] Dans l'hypothèse où l'impôt sur les revenus de 2012 serait retenu à la source au moyen de l'application par le tiers payeur d'un barème personnalisé, il faudrait prendre en compte l'écart de revenus constaté entre les deux conjoints. Le tiers payeur disposerait ainsi de barèmes distincts selon l'importance relative des revenus de chacun des conjoints dans le revenu global du couple.

383] Pour rappel, si les deux conjoints avaient déclaré un même niveau de revenus au titre de 2012 (soit 105 000 euros chacun), le barème transmis au tiers payeur aurait été le suivant :

Taux	Tranche (seuils annuels mensualisés, en euros)	Montant d'impôt (en euros)
0 %	0 à 496	0
5,5 %	497 à 991	27
14 %	992 à 2 202	169,5
30 %	2 202 à 5 903	1 110
41 %	Plus de 5 903	1167,5

Source : Rapporteur

384] Le montant d'impôt mensuel versé par chacun des conjoints aurait ainsi été de 2 474 euros. Le montant de l'impôt annuel retenu à la source aurait donc été de 59 376 euros (soit 2474,3 X 12 X 2).

385] En réalité, le premier conjoint déclare 71,4 % du revenu global du couple et le second 28,6 %. Les limites des tranches du barème mensuel doivent donc être modifiées de sorte à maintenir les effets du quotient conjugal sur le calcul de l'imposition des deux conjoints. Par conséquent, les barèmes applicables sont les suivants.

¹ Les montants d'impôt calculés ne prennent en compte que les effets du quotient conjugal sur la progressivité de l'imposition finale. Les autres modalités particulières du calcul de l'impôt ou avantages de toute nature venant minorer son montant ne sont pas retenus par souci de simplicité.

Tableau 1 : Barème applicable au premier conjoint

Taux	Tranche (seuils annuels mensualisés, en euros)	Montant d'impôt (en euros)
0 %	0 à 709*	0
5,5 %	710 à 1 415	39
14 %	1 416 à 3 144	242
30 %	3 145 à 8 429	1 585
41 %	Plus de 8 429	1 669

* : 709 = 71,4 % de 496 X 2

Source : Rapporteur

386] Le montant mensuel d'impôt versé par ce conjoint est donc de 3 535 euros, soit 42 420 euros par an.

Tableau 2 : Barème applicable au deuxième conjoint

Taux	Tranche (seuils annuels mensualisés, en euros)	Montant d'impôt (en euros)
0 %	0 à 284*	0
5,5 %	285 à 567	16
14 %	567 à 1 259	97
30 %	1 260 à 3 376	635
41 %	Plus de 3 376	665

* : 284 = 28,6 % de 496 X 2

Source : Rapporteur

387] Le montant mensuel d'impôt versé par ce conjoint est donc de 1 413 euros, soit 16 956 euros par an.

388] Par conséquent, le montant d'impôt annuel retenu à la source sur les revenus de ce foyer fiscal est de 59 376 euros, pour un montant théorique de 59 383 euros. La régularisation serait donc de 7 euros.

389] **Hypothèse 2 : Retenue à la source établie sur la base d'un taux moyen d'imposition**

390] Soit le même couple. Si leurs revenus cumulés au titre de 2011 atteignent 189 000 euros et que le montant d'impôt annuel correspondant est de 50 773 euros, leur TMI est de 27 %.

391] Au titre de l'année 2012, leurs revenus respectifs augmentent de 10 % et le barème de l'impôt sur le revenu n'est pas revalorisé : le premier conjoint déclare ainsi un salaire mensuel de 12 500 euros, soit 150 000 euros par an, et le second un salaire mensuel de 5 000 euros, soit 60 000 euros par an. Le montant de l'impôt sur leur revenu de 2012 est de 59 383 euros.

392] Dans l'hypothèse où l'impôt sur les revenus de 2012 serait retenu à la source au moyen de l'application par le tiers payeur du dernier TMI connu, et en supposant qu'il s'agisse de celui de 2011, le montant d'impôt mensuel retenu sur les revenus de 2012 de serait de 3 375 euros pour le premier conjoint et de 1 350 euros pour le deuxième conjoint.

393] Le montant total prélevé à la source serait donc de 56 700 euros. Le foyer devrait alors verser au Trésor public, au titre de la régularisation, 2 683 euros.

394] Dans cet exemple, l'application d'un barème personnalisé permet de mieux approcher l'impôt dû *in fine*, mais au prix d'une plus grande complexité.

ANNEXE 2 : ELEMENTS DE CHIFFRAGE DU COUT DE L'ANNEE DE TRANSITION

395] L'objet de la présente annexe est de tenter d'approcher le coût du maintien d'une partie des avantages fiscaux attachés à l'année dont l'imposition serait effacée, si telle était l'option choisie en cas de passage à la retenue à la source. Si la question a été soulevée par les précédents travaux sur le sujet, aucun chiffrage n'a été rendu public, et aucune estimation n'a pu être fournie par l'administration.

396] Ce coût ne serait qu'un coût brut, qu'il faudrait rapporter à l'effet d'assiette produit par le changement de base de référence de l'impôt récolté l'année du passage à la RAS (l'impôt serait assis sur les revenus de l'année N, et non sur ceux de l'année N-1, comme c'est le cas dans le système actuel). Les modalités de financement du coût (en une seule fois, par étalement, etc.) ne sont pas étudiées ici.

397] L'estimation qui est ainsi faite ne doit pas être considérée comme autre chose qu'une très vague approximation. En effet, de nombreuses hypothèses sont très imparfaites ; les développements qui suivent tentent de l'expliquer. Il s'agit simplement d'avoir un ordre de grandeur du coût brut de l'année de transition, si les avantages fiscaux de l'année N-1 n'étaient pas intégralement effacés. Après avoir brièvement présenté chacune des hypothèses retenues et surtout leurs limites intrinsèques, il s'agira de proposer une liste d'avantages qui pourraient être maintenus, et d'indiquer le coût de ce maintien.

398] **Hypothèse 1** : le passage à la retenue à la source de l'impôt sur le revenu se fait l'année N (2013).

399] **Hypothèse 2** : l'impôt de l'année N-1 (2012) est effacé.

400] **Hypothèse 3** : les avantages fiscaux afférents à l'impôt N-1 ne sont pas tous effacés.

401] **Hypothèse 4** : sont conservés les avantages fiscaux¹ accordés au contribuable à raison des dépenses engagées pour le financement d'acteurs ou de secteurs tiers (critère de sélection proche de la distinction entre avantages subis et avantages choisis).

402] **Hypothèse 5** : ne seraient pas maintenus au titre de l'année N-1 :

- ◆ les exonérations ;
- ◆ les abattements ;
- ◆ les mesures dérogatoires s'apparentant à des modalités de calcul de l'impôt ;
- ◆ les mesures attachées à la situation personnelle du contribuable ;

¹ La liste de référence des dépenses fiscales étant celle retenue par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, dans son rapport de juin 2011. Les chiffres retenus pour 2012 sont ceux figurant dans le tome II de l'*Évaluation des voies et moyens* annexée au projet de loi de finances pour 2012.

- ◆ les mesures en extinction = celles dont le fait générateur est éteint ou le sera fin 2013, de même que celles dont l'incidence budgétaire prend fin en 2013, car cette date retenue par commodité ne saurait être celle du passage à la RAS compte tenu des délais incompressibles de mise en œuvre d'une telle réforme. L'application stricte de cette hypothèse aboutirait à l'exclusion des dépenses fiscales importantes et sensibles, comme la réduction d'impôt « Madelin » ou le crédit d'impôt « développement durable ». Compte tenu de la vraisemblable prorogation de ces dispositifs, il est proposé de les intégrer au chiffrage ;
- ◆ les mesures dont le coût est inférieur à 500 000 euros.

403] **Hypothèse 6** : les crédits d'impôt acquis en N-1 sont remboursés en N, la fraction restituable étant augmentée de la fraction qui aurait eu vocation à s'imputer sur l'impôt de l'année N-1, effacé.

404] **Hypothèse 7** : les réductions d'impôt acquises en N-1 sont intégralement reportées sur N, et transformées au besoin en crédits d'impôt.

405] Une autre option consisterait à reporter sur l'impôt des années N et suivantes les réductions acquises en N-1 ; mais elle pourrait aboutir, pour un contribuable dont l'impôt et le montant des avantages en impôt sont stables entre N-1 et les années suivantes, à ce que les réductions obtenues en N-1 ne puissent finalement pas s'imputer sur l'impôt ultérieur. En tout état de cause, il apparaît difficile de chiffrer cette option sans connaître l'évolution de l'impôt, et donc les possibilités d'imputation sur cet impôt – en plus des éventuels avantages acquis en N – des réductions acquises en N-1.

406] **Hypothèse 8** : les réductions d'impôt reportables dans le temps font l'objet d'un traitement « maximaliste », le coût total d'une réduction d'impôt pour l'année N-1 étant intégralement reporté sur l'année N.

407] Or, on pourrait estimer que la réduction d'impôt acquise par exemple en N-3 et potentiellement imputable sur le revenu global de N-1 ne pourrait *a priori* pas l'être en cas de passage à la retenue à la source en N. En effet, même si cette réduction résulte d'une opération d'investissement défiscalisée, cet investissement a déjà été réalisé, et le fait de ne pas permettre d'imputer en N la RI qui aurait dû être imputée en N-1 n'est par construction pas de nature à décourager l'investissement.

408] Un traitement « minimaliste » pourrait donc conduire à ne pas autoriser l'imputation en N du stock de RI acquises avant l'année N-1, le contribuable n'étant pas imposable en N-1 par détermination de la loi.

409] Un traitement « intermédiaire » consisterait à décaler d'un an la limite temporelle d'imputation des RI acquises avant N-1.

410] Ces deux traitements paraissent plus satisfaisants que le traitement maximaliste retenu ; mais ils impliquent une capacité de tri entre « stock » et « flux » des RI, informations non disponibles pour l'établissement de cet essai de chiffrage.

411] **Hypothèse 9** : les déficits reportables dans le temps et qui sont considérés comme des dépenses fiscales sont traités de la même manière que les RI reportables, avec les mêmes inconvénients.

412] **Hypothèse 10** : seules les mesures identifiées comme des dépenses fiscales étant traitées, les déficits reportables n'entrant pas dans cette catégorie ne sont pas pris en compte.

413] En conséquence, un déficit résultant de mauvais résultats d'une activité indépendante ne pourrait pas être reporté sur le revenu global de l'année N-1, faute d'imposition de ladite année (sachant qu'une entreprise soumise à l'impôt sur les sociétés ayant connu les mêmes déboires pourrait quant à elle reporter ses déficits sur l'impôt à venir)¹.

414] Il pourrait donc paraître nécessaire de prévoir la possibilité d'imputer ces déficits, soit par un traitement maximaliste (imputation sur N), soit par un traitement intermédiaire (décalage d'un an de la limite temporelle du report). Aucune de ces deux options n'a pu être prise en compte, faute d'informations disponibles.

415] **Hypothèse 11** : même si elle n'entre pas dans les critères de sélection retenus, la prime pour l'emploi attachée à l'imposition des revenus de N-1 devrait vraisemblablement être payée en N. En effet, la suppression de la PPE au titre de l'année N-1 ne jouerait vraisemblablement pas en faveur de l'acceptabilité de la réforme.

416] **Hypothèse 12** : seules les mesures propres à l'impôt sur le revenu sont considérées. Les mesures concernant à la fois l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés ne sont pas prises en compte, faute de pouvoir isoler le volet IR.

417] **Sous l'ensemble de ces hypothèses, dont l'effet est globalement majorant, le coût du maintien de certains avantages fiscaux afférents à l'année dont l'imposition serait effacée approche les 12 milliards d'euros. Ce chiffre n'est qu'un ordre de grandeur, reposant sur une méthode de calcul qui doit être très sérieusement affinée.**

¹ Régime de report en avant prévu par l'article 209 du code général des impôts

Tableau 1 : Essai de chiffrage du coût de l'année de transition (en millions d'euros)

Numéro de la mesure	Intitulé de la mesure	Mesure reportable	Mesure en extinction	Coût prévisionnel en 2012, à reporter en 2013
110201	Réduction d'impôt au titre des dons	X		1 080
110202	Réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés			125
110224	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, avant le 31 décembre 2017	X		470
110210	Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les DOM et dans les COM	X		315
110256	Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer	X		80
110244	Réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire, réalisées entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2008, au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour seule activité le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles (SOFICA)			25
100102	Déduction des charges foncières afférentes aux monuments historiques dont la gestion ne procure pas de revenus			35
110236	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes			30
130201	Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration			880
110226	Réduction d'impôt sur le revenu pour investissements, travaux forestiers et gestion de parcelles forestières jusqu'au 31 décembre 2013	X		6
110229	Réduction d'impôt au titre des intérêts d'emprunts souscrits par une personne physique en vue de financer la reprise d'une entreprise exploitée sous forme de société soumise à l'impôt sur les sociétés			2
110233	Réduction d'impôt pour les tuteurs de chômeurs qui créent ou reprennent une entreprise			1
120301	Déduction des intérêts d'emprunt contractés par les salariés et les gérants de sociétés pour souscrire au capital d'une société nouvelle qui les emploie			1
130217	Déduction des intérêts d'emprunt supportés par les nus-propriétaires de logements dont l'usufruit est détenu temporairement par un bailleurs social (opérations « d'usufruit locatif social »)			2

110214	Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant par une activité professionnelle ou demandeur d'emploi de mois de trois mois			1 290
110246	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois			1 890
110203	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans			940
110223	Réduction d'impôt au titre de la prestation compensatoire versée sous forme d'argent ou d'attributions de biens ou de droits ou sous forme de capital se substituant à des rentes			25
100105	Déduction des avantages en nature consentis en l'absence d'obligation alimentaire à des personnes âgées de plus de 75 ans, de condition modeste, qui vivent sous le toit du contribuable			1
110227	Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité			2 800
110222	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable		X	1 400
110216	Réduction d'impôt au titre de l'ensemble des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés (« Madelin »)	X	X	210
110218	Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI)		X	90
110228	Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (FIP)		X	60
110240	Crédit d'impôt au titre des dépenses engagées par les exploitants agricoles pour assurer leur remplacement		X	11
Total				11 769

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Les prélèvements à la source

Rapport particulier sur

Les prélèvements fiscaux potentiellement concernés par une extension du prélèvement à la source

*Analyse des raisons historiques et intuitives en faveur
du passage à la retenue à la source des impôts des
particuliers*

Jérôme ITTY

Inspecteur des finances

*Ce rapport est établi sous la seule responsabilité de son auteur. Il n'engage pas le Conseil
des prélèvements obligatoires*

SOMMAIRE

SYNTHESE	5
INTRODUCTION	6
1. SI LE MODE PRINCIPAL DE RECOUVREMENT DES IMPOTS DES PARTICULIERS DEMEURE LE PRELEVEMENT PAR VOIE DE ROLE, IL COEXISTE AVEC CERTAINS DISPOSITIFS DE RETENUE A LA SOURCE, A TRAVERS LES PRELEVEMENTS FORFAITAIRES LIBERATOIRES	7
1.1. Les principaux impôts des particuliers sont prélevés par voie de rôle, avec, dans le cas de l'impôt sur le revenu, un décalage d'un an entre le fait générateur et le recouvrement de l'impôt y afférent.....	7
1.1.1. <i>L'impôt sur le revenu, les taxes foncières et la taxe d'habitation, sont prélevés par voie de rôle, avec une année de décalage concernant l'impôt sur le revenu</i>	7
1.1.2. <i>Impôt déclaratif, l'impôt de solidarité sur la fortune est auto-liquidé par le redevable et payé en même temps que le dépôt de la déclaration</i>	9
1.2. Par exception, certains mécanismes de retenue à la source ont été introduits dans l'imposition des revenus des particuliers	9
1.2.1. <i>A travers le mécanisme du prélèvement forfaitaire libératoire, certains revenus de capitaux mobiliers font l'objet de retenues à la source recouvrées par l'établissement payeur</i>	9
1.2.2. <i>D'autres formes de retenue à la source trouvent à s'appliquer dans le champ de l'imposition des revenus des particuliers, en fonction de caractéristiques propres aux contribuables ou aux revenus</i>	10
2. LA RETENUE A LA SOURCE EST DE NATURE A RENFORCER L'ACCEPTABILITE DE L'IMPOT EN SIMPLIFIANT ET EN SYNCHRONISANT SON RECOUVREMENT SUR LE CALENDRIER DE PERCEPTION DES REVENUS	11
2.1. La retenue à la source permettrait d'augmenter substantiellement le nombre de contribuables utilisant un mode de paiement dématérialisé	11
2.1.1. <i>Le recouvrement des impôts des particuliers repose actuellement sur des modalités de paiement diversifiées</i>	11
2.1.2. <i>En progression constante, les modes de paiement dématérialisé enregistrent toutefois des degrés d'adhésion variables au sein des impôts des particuliers</i>	13
2.2. A travers un mode de prélèvement automatique, mensualisé et plus simple pour l'usager, la retenue à la source contribuerait à faciliter les démarches fiscales des contribuables tout en fractionnant leurs paiements.....	16
2.2.1. <i>Le prélèvement automatique de l'impôt dû peut être réalisé à l'échéance ou par fractionnement mensualisé</i>	16
2.2.2. <i>Si le nombre de contrats de mensualisation est en augmentation constante, la part du produit des impôts des particuliers recouverts par mensualités demeure à un niveau modeste</i>	21
2.2.3. <i>La retenue à la source est réputée d'utilisation plus simple pour le contribuable, ce que tendrait à démontrer la préférence des contribuables pour les modes de prélèvements à la source lorsqu'ils en ont la possibilité</i>	26

2.3.	La retenue à la source permettrait de réduire les inconvénients liés au décalage de l'impôt par rapport à la perception des revenus, qui est particulièrement problématique pour le tiers des imposables concernés par des baisses de revenus d'une année sur l'autre.....	31
2.3.1.	<i>Plus d'un tiers des imposables à l'impôt sur le revenu sont chaque année concernés par des baisses de revenu, liées pour l'essentiel à des modifications de leur activité professionnelle.....</i>	31
2.3.2.	<i>L'utilisation limitée par les contribuables des facilités accordées par l'administration pour compenser les inconvénients liés au décalage d'un an démontre le progrès que pourrait constituer la retenue à la source.....</i>	38
3.	LES GAINS BUDGETAIRES A ATTENDRE DE LA RETENUE A LA SOURCE EN MATIERE DE TRESORERIE, D'AMELIORATION DU TAUX DE RECOUVREMENT OU D'ECONOMIES DE GESTION NE DOIVENT PAS ETRE SURESTIMES.....	47
3.1.	Les gains de trésorerie pour l'État liés à un prélèvement à la source ne sont pas manifestes en régime de croisière, comme, <i>a fortiori</i> , l'année de basculement vers le nouveau régime.....	47
3.1.1.	<i>La modélisation de l'impact de différents scénarios de retenue à la source sur la trésorerie de l'État encourage à ne pas surévaluer les gains à en attendre.....</i>	49
3.1.2.	<i>Si l'année de basculement est susceptible de générer des pertes importantes en matière de trésorerie, le profil d'encaissement de la retenue à la source s'équilibre en régime de croisière.....</i>	63
3.2.	L'amélioration du recouvrement des impôts des particuliers à attendre de la retenue à la source serait plus liée à l'accélération possible de la collecte de l'impôt qu'à la réduction des fraudes à l'assiette.....	82
3.2.1.	<i>Dans la mesure où l'administration dispose d'ores et déjà d'un nombre important d'informations de recoupements des déclarations, la retenue à la source aurait un effet limité sur la réduction des fraudes à l'assiette.....</i>	82
3.2.2.	<i>Les perspectives d'amélioration du taux de recouvrement des impôts des particuliers concernent plutôt le taux de recouvrement à proprement parler.....</i>	87
3.3.	Les économies en termes de coûts de gestion de l'impôt pour l'administration fiscale ne doivent pas être surévaluées	93
3.3.1.	<i>Les conséquences sur la gestion de l'impôt du passage à la retenue à la source pour l'impôt sur le revenu se concentreraient sur les fonctions de recouvrement, avec des économies potentielles limitées.....</i>	94
3.3.2.	<i>L'introduction de la retenue à la source pour l'impôt sur le revenu serait génératrice de coûts de gestion supplémentaires, pour l'administration fiscale comme pour les tiers payeurs concernés.....</i>	101
4.	SI LES CONSEQUENCES MACROECONOMIQUES DE LA RETENUE A LA SOURCE SONT DELICATES A ANALYSER, CE MODE DE PRELEVEMENT DE L'IMPOT CONSTITUERAIT UN AVANTAGE INDENIABLE POUR LES CONTRIBUABLES CONFRONTES A UNE VOLATILITE DE LEURS REVENUS.....	104
4.1.	La retenue à la source renforcerait le rôle des stabilisateurs automatiques, à l'échelle des contribuables comme pour les finances publiques.....	104
4.1.1.	<i>Au niveau microéconomique, l'imposition contemporaine des revenus permettrait de lisser de manière importante les variations de revenus résultant de modifications de la situation professionnelle ou familiale, si les taux moyens d'imposition étaient adaptés au plus près du revenu annuel anticipé.....</i>	104

4.1.2.	<i>Au niveau macroéconomique, la suppression du décalage d'un an dans la taxation des revenus aurait un impact procyclique pour les finances publiques limité au regard du déficit public mais des effets contracycliques significatifs pour les ménages.....</i>	127
4.2.	La retenue à la source permettrait d'accélérer la mise en œuvre des dispositions fiscales, sous réserve que les taux moyens d'imposition puissent être modifiés rapidement	129
4.2.1.	<i>L'effet des dispositions fiscales nouvelles n'est pas immédiat dans le système actuel, compte tenu du décalage d'un an dans le recouvrement de l'impôt et de l'absence de pilotage par les contribuables de leur taux moyen d'imposition.....</i>	129
4.2.2.	<i>En raison du nombre et du montant des dépenses fiscales rattachées à l'impôt sur le revenu, les contribuables potentiellement concernés par les avantages d'une entrée en vigueur immédiate des dispositions fiscales seraient nombreux.....</i>	132
4.3.	La retenue à la source engendrerait une baisse limitée de l'épargne de précaution, ce qui pourrait se traduire par une faible augmentation de la consommation des ménages.....	134
4.3.1.	<i>La retenue à la source pourrait réduire la part des revenus épargnés en réduisant l'incertitude sur les revenus après impôts et la probabilité d'être touché par des contraintes de liquidité.....</i>	134
4.3.2.	<i>Si la retenue à la source permet de réduire la volatilité des revenus, son impact sur la consommation serait vraisemblablement limité tant au niveau macroéconomique qu'à l'échelle des contribuables.....</i>	138
CONCLUSION.....		140

Synthèse

De nombreux arguments sont traditionnellement mis en avant pour légitimer l'évidence de la supériorité du prélèvement à la source sur toute autre forme de prélèvement : simplicité de fonctionnement, efficacité du recouvrement, coûts de gestion réduits...

L'objectif de ce rapport, qui se concentre sur la question de l'introduction potentielle d'une retenue à la source en matière d'imposition des revenus, est de déterminer, parmi ces arguments, quelles sont les raisons solides qui motiveraient une telle réforme, à législation constante. Pour ce faire, les avantages supposés de la retenue à la source sont analysés dans trois perspectives complémentaires : l'acceptabilité de l'impôt, son rendement budgétaire et son efficacité économique.

En premier lieu, **l'état actuel du système de recouvrement présente des marges de modernisation significatives que la retenue à la source permettrait de réaliser.** D'une part, la progression des moyens de paiement dématérialisés, en particulier des contrats de mensualisation, semble avoir atteint un palier, et seule une réforme d'ampleur serait de nature à moderniser en profondeur le paiement de l'impôt. D'autre part, en dépit d'une offre de services fournie proposée par l'administration fiscale (délais de paiement, modulation des mensualités), les contribuables ne se saisissent pas suffisamment de ces facilités pour répondre aux difficultés qu'ils rencontrent en raison, principalement, des effets problématiques du décalage d'un an entre la perception des revenus et leur imposition. En taxant les revenus contemporains et en offrant la possibilité de s'adapter directement à l'évolution des revenus des ménages, la retenue à la source constituerait une réponse moderne à ces difficultés rencontrées par un nombre significatif de contribuables.

En deuxième lieu, **la retenue à la source serait de nature à améliorer le rendement de l'impôt, même si les gains budgétaires liés à ce prélèvement ne doivent pas être surestimés.** En effet, les gains de trésorerie, souvent présentés comme un argument fort de l'introduction de la retenue à la source, n'apparaissent pas manifestes, quelles que soient les modalités de mise en œuvre retenues et indépendamment de la conjoncture économique. Par ailleurs, les économies en coûts de gestion, si elles existent réellement pour l'administration fiscale, ne sont pas massives au regard du rendement de l'impôt. Enfin, les progrès possibles en termes de recouvrement se concentreront probablement sur l'amélioration et la sécurisation des rentrées fiscales à l'échéance plutôt que sur l'évitement de la fraude fiscale sous la forme d'identification de revenus dissimulés.

En troisième lieu, **les effets économiques de la retenue à la source seraient surtout tangibles à l'échelle des contribuables, qui ne subiraient plus les effets négatifs du décalage d'un an entre la perception des revenus et leur imposition.** En effet, la retenue à la source aurait pour conséquence de permettre un ajustement plus immédiat de l'impôt sur le revenu aux variations affectant un foyer fiscal, afin de lisser le revenu disponible des ménages. Par ailleurs, la retenue à la source permettrait de renforcer les stabilisateurs automatiques, tout en accélérant également la mise en œuvre des dispositions fiscales. Les effets de la retenue à la source sur les grandes variables macroéconomiques, comme la consommation, sont en revanche moins évidents.

Au total, **le rapport met en évidence certains arguments solides en faveur de la retenue à la source, qui permettent tout à la fois de renforcer la qualité de service à l'égard du contribuable et de sécuriser le recouvrement des deniers publics.** Les modalités techniques à privilégier dans la mise en œuvre de la retenue à la source sont également évoquées, en particulier la nécessité de pouvoir modifier le taux moyen d'imposition en cours d'année pour l'adapter au plus près de l'évolution professionnelle ou familiale du contribuable.

Introduction

Dans le cadre du rapport du conseil des prélèvements obligatoires consacré aux prélèvements à la source, l'objectif de ce rapport particulier est **d'analyser la pertinence des arguments traditionnellement invoqués en faveur du passage à la retenue à la source pour tout ou partie des impôts des particuliers**. Si les analyses conduites dans ce rapport essaieront, autant que faire se peut, d'englober l'intégralité des quatre principaux impôts des particuliers (l'impôt sur le revenu, les taxes foncières, la taxe d'habitation et l'impôt de solidarité sur la fortune), **une attention plus particulière sera portée sur l'impôt sur le revenu, qui se prêterait le mieux à la mise en œuvre d'une potentielle retenue à la source**.

Les réflexions menées jusqu'à présent sur la retenue à la source ont pour l'essentiel porté sur les modalités de mise en œuvre de ce prélèvement de l'impôt, partant fréquemment du postulat de la supériorité de ce mode de recouvrement sur les autres. **Ce rapport particulier se fixe comme objectif de revenir sur les principaux avantages attribués traditionnellement à la retenue à la source afin de distinguer ceux qui sont réels et ceux qui sont surestimés**. Il s'agit donc d'identifier les bonnes raisons qui motiveraient la mise en œuvre d'une réforme d'ampleur.

La retenue à la source est communément considérée comme étant un mode de prélèvement plus simple, moins coûteux et plus efficace que les autres types de prélèvements, en particulier le prélèvement sur rôle. La première partie liminaire aura ainsi pour but de **présenter de manière synthétique les types de prélèvements des impôts des particuliers**. Si la retenue à la source n'est pas totalement absente du système de l'imposition des revenus, les impôts des particuliers demeurent pour l'essentiel prélevés sur rôles.

Les trois autres parties de ce rapport auront pour objectif d'analyser trois principaux avantages associés à la retenue à la source :

- ◆ à travers un mode de prélèvement plus simple, dématérialisé, automatisé et synchronisé sur la perception des revenus, **la retenue à la source permettrait-elle de renforcer l'acceptabilité de l'impôt ?**
- ◆ l'intervention d'un nombre limité de tiers payeurs à la place de 36 millions de foyers fiscaux permettrait-elle à la retenue à la source **de renforcer le rendement budgétaire de l'impôt, en réduisant les coûts de gestion, en améliorant son recouvrement et en gagnant en trésorerie ?**
- ◆ enfin, **ce mode de prélèvement a-t-il des conséquences économiques positives, en matière de lissage des revenus des ménages, de renforcement des stabilisateurs automatiques ou de soutien à la consommation ?**

A travers ces **trois grandes questions structurantes de l'acceptabilité de l'impôt, de son rendement budgétaire et de son efficacité économique**, ce rapport entend identifier parmi les différents arguments présentés en faveur de la retenue à la source ceux qui se révèlent être, à l'analyse, les plus convaincants.

1. Si le mode principal de recouvrement des impôts des particuliers demeure le prélèvement par voie de rôle, il coexiste avec certains dispositifs de retenue à la source, à travers les prélèvements forfaitaires libératoires

L'objectif de cette partie est de présenter brièvement **les principaux modes de recouvrement des impôts des particuliers** que constituent l'impôt sur le revenu, les taxes foncières, la taxe d'habitation et l'impôt de solidarité sur la fortune.

1.1. Les principaux impôts des particuliers sont prélevés par voie de rôle, avec, dans le cas de l'impôt sur le revenu, un décalage d'un an entre le fait générateur et le recouvrement de l'impôt y afférent

1.1.1. L'impôt sur le revenu, les taxes foncières et la taxe d'habitation, sont prélevés par voie de rôle, avec une année de décalage concernant l'impôt sur le revenu

Pour l'impôt sur le revenu, le recouvrement par voie de rôle fait intervenir trois phases distinctes :

- ♦ **la déclaration de la base d'imposition** : la déclaration annuelle de revenus de l'année passée, en format papier ou électronique, est adressée aux services de l'administration fiscale dans les délais prévus (chaque année à la fin du mois de mai ou courant juin pour les télédéclarants) ;
- ♦ **la constitution du rôle et l'émission de l'avis d'imposition** : l'impôt sur le revenu fait l'objet d'un rôle établi par l'administration et qui constitue un titre officiel en vertu duquel le comptable est en droit de réclamer le paiement et d'en poursuivre le recouvrement. Au moment de la mise en recouvrement du rôle, le contribuable est informé par un avis d'imposition présentant le décompte détaillé du revenu imposable, le montant de l'impôt correspondant et le délai dans lequel il doit être réglé. Les premières émissions des avis d'imposition parviennent aux contribuables concernées en août ;
- ♦ **le paiement de l'impôt** : l'impôt sur le revenu présente la particularité d'être acquitté en principe de façon échelonné au moyen d'acomptes provisionnels soit, sur option, par paiements mensuels. Le paiement du solde de l'impôt est en principe dû pour le 15 septembre, c'est-à-dire quarante-cinq jours après la date de mise en recouvrement du rôle (31 juillet).

Encadré 1 : La soumission au paiement de l'impôt sur le revenu par acomptes provisionnels

Sauf option pour le régime de la mensualisation, deux acomptes d'impôt sur le revenu doivent être versés par tout contribuable compris dans les rôles de l'année précédente pour une somme au moins égale à un chiffre fixé par la loi. Ce seuil d'exigibilité est de 342 € pour les acomptes à verser en 2011.

La base de calcul de ces acomptes provisionnels est le montant de l'impôt sur le revenu mis en recouvrement au cours de l'année précédente (et donc sur les revenus d'il y a deux ans). Chacun des acomptes est égal au tiers de cet impôt de référence.

C'est l'administration fiscale qui adresse les avis d'acomptes provisionnels aux contribuables à la fin du mois de janvier et à la fin du mois d'avril. Ils doivent être payés au plus tard le 15 du mois qui suit.

Pour les impôts directs locaux (taxes foncières et taxe d'habitation), la procédure de recouvrement est légèrement différente, dans la mesure où ces impôts ne sont pas en principe des impôts déclaratifs :

- ◆ **la déclaration de la base d'imposition** : elle n'est rendu nécessaire que pour les propriétaires de biens passibles d'une taxe foncière en cas de construction nouvelle ou de changement dans la consistance ou l'affectation de leurs propriétés bâties et non bâties et pour les propriétaires des locaux concernés par la révision des valeurs locatives. Pour les autres redevables de la taxe d'habitation ou des taxes foncières, la déclaration n'est pas nécessaire, dans la mesure où les services publics détiennent les informations relatives aux biens occupés et possédés par les redevables ;
- ◆ **la constitution du rôle et l'émission de l'avis d'imposition** : dans chaque commune où il est imposable, le redevable est informé par un avis d'imposition du montant à payer et des conditions d'exigibilité de l'impôt. Les rôles généraux (ou primitifs) sont normalement mis en recouvrement avant la fin de l'année à laquelle ils se rapportent ;
- ◆ **le paiement de l'impôt** : les taxes foncières et la taxe d'habitation doivent en principe être payées dans le délai porté sur l'avis d'imposition, soit quarante-cinq jours après la date de mise en recouvrement, sous peine d'une majoration de 10 %. Le paiement des impôts directs locaux s'effectue selon les modalités normales (*cf. infra*). En particulier, les contribuables ont la faculté d'adhérer à des contrats de mensualisation pour les taxes foncières et la taxe d'habitation. Toutefois, lorsque leur montant excède 30 000 €, les taxes foncières et la taxe d'habitation doivent obligatoirement être acquittées par prélèvement automatique (mensuel ou à l'échéance) ou par téléversement, sous peine d'une majoration de 0,2 % (cette obligation vaut pour l'ensemble des impôts sur rôle des particuliers).

Encadré 2 : Les difficultés liées au rattachement à un compte fiscal de l'ensemble de son patrimoine foncier

Les taxes foncières recouvrent un champ large d'application, puisqu'elles concernent tous les immeubles bâtis ou non bâtis, que ces immeubles soient détenus par des personnes morales ou physiques. De plus, en matière de taxe foncière, toute propriété doit être imposée au nom du propriétaire (notion de « compte propriétaire communal »).

Le compte propriétaire est composé au niveau communal d'une ou plusieurs personnes exerçant sur un ou plusieurs biens des droits de quelque nature juridique que ce soit. Il ne s'agit donc pas d'un propriétaire, mais d'un redevable de la taxe foncière.

L'impôt doit être supporté par celui qui en a la propriété utile. Par exemple :

- lorsque l'immeuble est grevé d'usufruit ou loué soit par bail emphytéotique, soit par bail à construction, soit par bail à réhabilitation ou fait l'objet d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public constitutive d'un droit réel ou a été transféré en application d'un contrat de fiducie, la taxe foncière est établie au nom de l'usufruitier, de l'emphytéote, du preneur à bail à construction ou à réhabilitation, du titulaire de l'autorisation ou du fiduciaire ;
- dans le cas de vente en viager, avec réserve du seul droit d'usage et d'habitation (au profit du vendeur en général), c'est l'acheteur qui est passible de la taxe ;
- lorsqu'un immeuble est en état d'indivision entre les héritiers, l'impôt est établi au nom de l'ancien propriétaire décédé représenté collectivement par sa succession, tant que la mutation cadastrale n'a pas été effectuée.

Cette structuration complexe, prenant en compte l'ensemble des droits de propriété frappant un immeuble, ne permet pas de rattacher à un foyer fiscal l'ensemble de son patrimoine foncier et des taxes foncières correspondantes. En conséquence, la mise en œuvre d'une retenue à la source pour les taxes foncières s'avérerait délicate.

1.1.2. Impôt déclaratif, l'impôt de solidarité sur la fortune est auto-liquidé par le redevable et payé en même temps que le dépôt de la déclaration

Jusqu'en 2011, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) était un impôt déclaratif auto-liquidé par les redevables. La procédure de recouvrement se décompose donc en deux phases simultanées, la déclaration et le paiement de l'impôt :

- ♦ **la déclaration annuelle** : seules les personnes imposables au titre de l'ISF au 1^{er} janvier de l'année d'imposition sont tenues de souscrire une déclaration détaillée et estimatives des biens composant leur patrimoine. Cette déclaration est annuelle et est remise ou adressée au plus tard le 15 juin au service des impôts dont dépend le domicile du redevable. En cas de défaut de souscription de la déclaration, la procédure de taxation d'office est applicable ;
- ♦ **le paiement de l'impôt** : le dépôt de la déclaration doit être accompagné du paiement au comptant de l'impôt, sans possibilité de paiement fractionné ou différé. Le paiement peut être effectué en numéraire ou par tout moyen de règlement assimilé.

À partir de 2012, pour les redevables de la première tranche de l'ISF (patrimoine net taxable inférieur à 3 millions d'euros), l'ISF doit être déclaré sur la déclaration de revenus et devient un impôt sur rôle, suivant le même calendrier d'émission des avis que l'impôt sur le revenu.

1.2. Par exception, certains mécanismes de retenue à la source ont été introduits dans l'imposition des revenus des particuliers

Le procédé de la retenue à la source est aujourd'hui essentiellement utilisé en France en matière de revenus et des valeurs mobilières (CGI, art. 1672 et s) mais peut aussi trouver à s'appliquer en matière de traitements et salaires, pensions et rentes viagères versés des personnes non fiscalement domiciliées en France (CGI, art 182 A, 282 A bis et 182 B et 1671 A), ainsi que pour l'imposition des plus-values immobilières.

1.2.1. A travers le mécanisme du prélèvement forfaitaire libératoire, certains revenus de capitaux mobiliers font l'objet de retenues à la source recouvrées par l'établissement payeur

Les revenus des capitaux mobiliers sont en principe soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu. **Toutefois, par exception, certains capitaux mobiliers peuvent être imposés à un prélèvement forfaitaire libératoire**, qui déroge de par son taux d'imposition (forfaitaire et non progressif) et par son mode de recouvrement (retenue à la source et non par le contribuable).

Encadré 3 : Exemples de revenus de capitaux mobiliers soumis au prélèvement forfaitaire libératoire

Parmi les revenus de capitaux mobiliers concernés, deux exemples peuvent être cités :

- **les placements à revenu fixe** (obligations et autres titres d'emprunt négociables, créances, dépôts, cautionnements et comptes courants, bons du Trésor, etc.), lorsqu'il ne sont pas intégralement exonérés d'impôt sur le revenu, sont soumis à un prélèvement forfaitaire qui, lorsqu'il est appliqué, est libératoire de l'impôt sur le revenu (CGI, art 125 A, I). L'application du prélèvement forfaitaire est en principe facultative et subordonnée à une option expresse du bénéficiaire des revenus. Cependant, il est opéré d'office sur les produits de certains placements (par exemple bons des caisses d'épargne), le contribuable conservant néanmoins la possibilité d'opter pour le régime de droit commun (CGI, art. 125 A, II) ;
- **les dividendes et distributions assimilées** perçus par les personnes physiques sont en principe soumis à l'impôt sur le revenu au barème progressif après application d'un abattement de 40 % et d'un abattement fixe annuel. Toutefois, le contribuable peut opter pour leur assujettissement à un prélèvement forfaitaire libératoire de l'impôt sur le revenu au taux de 19 % (18 % jusqu'en 2010) auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux (CGI art. 117 quater). Une fois l'option exercée, quel que soit le montant de distributions sur lequel elle porte, elle prive en principe le contribuable du bénéfice des abattements pour toutes ses autres distributions soumises au barème progressif de l'impôt sur le revenu perçues au cours de la même année.

Pour ces prélèvements forfaitaires libératoires, le **recouvrement est assuré par l'établissement payeur** et versé au service des impôts des non-résidents au plus tard le 15 du mois suivant le paiement des revenus.

1.2.2. D'autres formes de retenue à la source trouvent à s'appliquer dans le champ de l'imposition des revenus des particuliers, en fonction de caractéristiques propres aux contribuables ou aux revenus

Certains contribuables peuvent opter pour la retenue à la source dans des conditions particulières :

- ♦ depuis le 1^{er} janvier 1993, il existe une retenue à la source (sauf option) de l'impôt frappant les indemnités de fonction perçues par les titulaires de mandats électifs locaux (CGI, art. 204-0 bis) ;
- ♦ lorsqu'elles sont versées à des personnes domiciliées en France, les rémunérations des auteurs, artistes et sportifs peuvent être sur leur demande soumises à une retenue à la source non libératoire de l'IR (CGI, art 182 C).

Par ailleurs, pour certains types de revenu, la retenue à la source constitue une modalité obligatoire d'imposition. C'est ainsi le cas pour les plus-values immobilières des particuliers. Depuis le 1^{er} janvier 2004, les gains imposables ne sont pas compris dans le revenu global imposable au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Les plus-values immobilières sont en effet soumises à un prélèvement forfaitaire qui, frappant la plus-value au taux de 19 % est libératoire de l'impôt sur le revenu (CGI, art 200B). Le mécanisme s'apparente à une retenue à la source frappant la plus-value. En effet dans, la généralité des cas, l'impôt n'est pas versé par le contribuable cédant mais par le notaire qui prélève les sommes sur le prix de vente devant revenir à ce dernier.

2. La retenue à la source est de nature à renforcer l'acceptabilité de l'impôt en simplifiant et en synchronisant son recouvrement sur le calendrier de perception des revenus

L'objectif de cette partie est de démontrer en quoi le recours à un prélèvement à la source pour certains impôts pourrait renforcer l'acceptabilité de ces prélèvements. Autrement dit, **le passage à la retenue à la source permettrait-il d'améliorer l'acceptabilité des impôts des particuliers ?**

Trois traits distinctifs de la retenue à la source seraient de nature à simplifier le paiement par les contribuables de leurs créances fiscales :

- ♦ le **caractère « dématérialisé » du paiement**, qui ne nécessite pas de procéder à l'envoi à la DGFIP ou au dépôt, auprès de l'administration, d'un moyen de paiement sous forme de titre interbancaire de paiement (TIP), de chèque ou de numéraire ;
- ♦ le **caractère « automatique » du paiement**, qui intervient ainsi par un prélèvement automatique, sans que le contribuable n'ait besoin de s'acquitter de l'acte, matériel ou dématérialisé, de payer ;
- ♦ le **caractère « contemporain » du paiement**, dans la mesure où l'impôt dû est prélevé sur les revenus de l'année courante : le montant de l'impôt payé chaque mois s'adapte en conséquence aux évolutions de revenus, quelle que soit leur origine.

Il s'agit donc, pour chacune des **caractéristiques de la retenue à la source d'identifier si les procédures prévues par l'administration fiscale permettent d'ores et déjà de répondre aux besoins des contribuables** et dans quelle mesure le passage à la retenue à la source permettrait d'accroître l'acceptabilité de l'impôt pour les contribuables.

2.1. La retenue à la source permettrait d'augmenter substantiellement le nombre de contribuables utilisant un mode de paiement dématérialisé

La retenue à la source est réputée renforcer l'acceptabilité de l'impôt dans la mesure où elle simplifie les formalités liées au paiement de l'impôt, notamment à travers l'intervention d'un mode de paiement dématérialisé.

De fait, l'administration fiscale offre depuis 2001 la possibilité aux contribuables, en plus des modalités classiques de paiement de l'impôt, de s'acquitter de leurs créances fiscales à travers des téléprocédures. La promotion de ces modes de paiement dématérialisés constitue d'ailleurs un axe stratégique de la DGFIP.

2.1.1. Le recouvrement des impôts des particuliers repose actuellement sur des modalités de paiement diversifiées

2.1.1.1. Les procédures classiques de paiement des impôts des particuliers font intervenir un moyen de paiement matériel

En premier lieu, **les contribuables sont autorisés à payer leurs impôts en espèces dans la limite de 3 000 €** (code général des impôts, CGI, art. 1680-1). Ce paiement s'effectue dans tout centre des finances publiques et donne lieu à remise d'une quittance au contribuable.

En deuxième lieu, **le recours au chèque est également autorisé, dans la limite de 30 000 €**, soit auprès du centre des finances publiques, soit par correspondance au centre d'encaissement visé par le titre interbancaire de paiement (TIP) annexé à l'avis d'imposition.

En troisième lieu, **les contribuables disposent de la possibilité d'acquitter leurs créances fiscales au moyen d'une autorisation ponctuelle de prélèvement sur leur compte** (TIP), toujours dans la limite de 30 000 €. Le TIP doit être daté et signé par le contribuable pour valoir « ordre de paiement », puis être renvoyé au moyen de l'enveloppe retour jointe à l'avis, accompagné d'un relevé d'identité bancaire, ou de caisse d'épargne, si les coordonnées bancaires ne figurent pas déjà sur le TIP, à l'un des trois centres d'encaissement des finances publiques (Lille, Rennes ou Créteil).

En quatrième lieu, **tous les impôts des particuliers peuvent être payés par virement dans la limite de 30 000 €¹. Cette procédure est néanmoins contraignante pour l'usager et pour l'administration.** Ainsi, le contribuable doit fournir à sa banque tous les éléments de nature à identifier précisément son virement, soit son nom (24 caractères maximum), celui du poste comptable de rattachement (24 caractères maximum), le RIB du poste comptable (23 caractères) à la Banque de France, ainsi que la référence de l'impôt concerné. Par ailleurs, il doit prendre toutes les dispositions nécessaires pour respecter la date limite de paiement de l'impôt car la date retenue par l'administration fiscale est la date de règlement interbancaire (inscrite sur la copie d'avis de virement établie par la Banque de France et remise au comptable). Celle-ci correspond à la date à laquelle le compte du centre des finances publiques à la Banque de France est crédité. Elle fait foi en cas de contentieux.

2.1.1.2. Les procédures de paiement dématérialisé reposent sur les téléversements et les prélèvements automatiques

Le développement des moyens de paiement dématérialisé reste un axe prioritaire de la politique de recouvrement de la DGFIP et de l'amélioration du civisme fiscal des usagers. Les modes de paiement dématérialisé peuvent être classés en deux catégories :

- ◆ le **paiement direct en ligne** (ou « téléversement »), exclusivement sur *impots.gouv.fr*, qui nécessite à chaque opération un ordre de paiement de l'usager ;
- ◆ le **prélèvement à l'échéance et mensuel** pour lesquels le prélèvement est automatique et ne nécessite donc pas d'ordre de paiement du contribuable une fois qu'il a souscrit un contrat (*cf. infra*).

Le téléversement des impôts des particuliers est ouvert depuis 2001 (CGI, art. 188 ter de l'annexe IV). Cette procédure permet de limiter ainsi l'intervention de versements « matériels ». Ces procédures dématérialisées sont ouvertes pour les impôts suivants :

- ◆ l'impôt sur le revenu ;
- ◆ les taxes foncières ;
- ◆ la taxe d'habitation et la contribution à l'audiovisuel public ;
- ◆ les prélèvements sociaux ;
- ◆ la taxe de balayage ;
- ◆ la taxe sur les logements vacants et la taxe d'habitation sur les logements vacants.

Le paiement en ligne est en réalité un prélèvement du compte bancaire, qui intervient dans un délai supplémentaire de dix jours après la date limite de paiement. Il s'effectue en accédant au compte en ligne du contribuable qui renseigne son numéro fiscal.

¹ La loi de finances rectificatives pour 2010 du 29 décembre 2010 a abaissé le seuil du paiement obligatoire par un mode de paiement dématérialisé à 30 000 € (au lieu de 50 000 € antérieurement) et exclu le virement des moyens de paiement concernés (art.1681 *sexies* du code général des impôts).

Encadré 4 : Modalités du recours au télépaiement en ligne par les particuliers

L'utilisateur doit se rendre sur le site *impots.gouv.fr*, rubrique « *Particuliers* ». Deux modes d'accès sont alors possibles :

- le plus direct : l'utilisateur clique directement sur le lien « *Accéder au service en ligne de paiement des impôts* » dans la rubrique « *Autres services disponibles* ». Il s'identifie alors grâce à deux identifiants qui se trouvent dans le cadre « *Vos références* » de son document (avis, lettre de relance ou mise en demeure de payer) : son numéro fiscal et la référence de son avis/document ;
- le plus personnalisé : l'utilisateur entre d'abord dans son « *espace personnel* ». Il peut alors accéder à l'ensemble des services offerts (compte fiscal, paiement en ligne ...). En cliquant sur « *Payer en ligne mes impôts* », il accède directement à la liste des impôts qu'il peut payer en ligne. Pour accéder à son espace personnel et afin d'assurer une sécurité et une confidentialité suffisantes aux services en ligne qui y sont disponibles, il doit s'identifier au moyen des trois identifiants suivants : son numéro fiscal, son numéro de télédéclarant (sur sa dernière déclaration de revenus) et son revenu fiscal de référence (sur son dernier avis d'impôt sur le revenu).

Le premier paiement nécessite d'indiquer le numéro de compte bancaire ou de caisse d'épargne domicilié en France à prélever et de remplir une autorisation de prélèvement à envoyer signée à la banque. Les références bancaires sont ensuite enregistrées et seront affichées lors des prochains paiements directs en ligne pour ce même type d'impôt. En effet, ces données ne sont pas reprises pour le paiement d'un rôle supplémentaire du même impôt, ni pour un autre impôt.

Lors des paiements des années suivantes, le contribuable n'aura plus qu'à se connecter pour donner son ordre de paiement, c'est-à-dire valider (ou modifier) le montant du prélèvement et le compte bancaire correspondant, qu'il s'agisse du paiement de son avis ou de la lettre de relance ou mise en demeure de payer correspondante.

2.1.2. En progression constante, les modes de paiement dématérialisés enregistrent toutefois des degrés d'adhésion variables au sein des impôts des particuliers

La promotion des moyens de paiements dématérialisés constitue un axe important de la DGFIP, qui se traduit au sein du projet annuel de performance du programme (PAP) n°156 « *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* ».

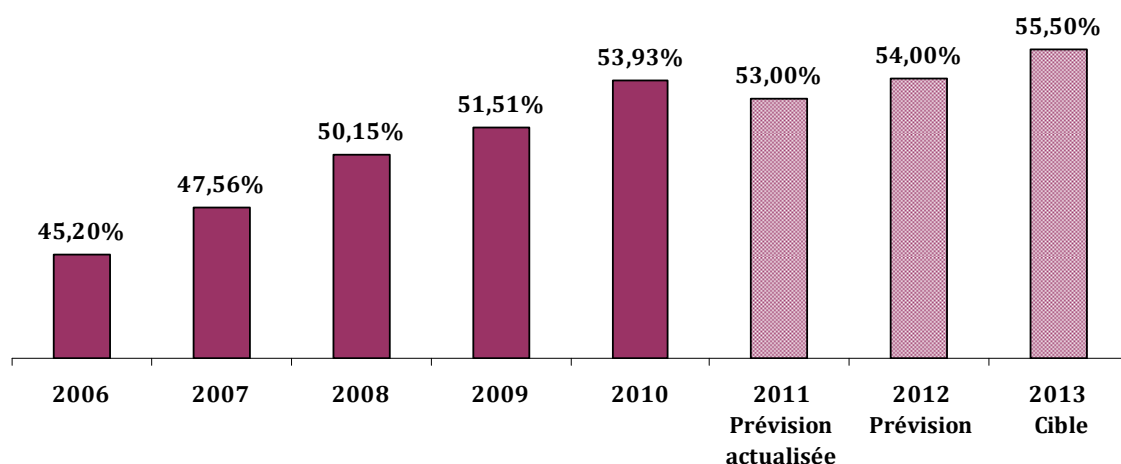
En effet, l'objectif 3 « *Faciliter l'impôt* » du PAP contient un indicateur retraçant le taux de paiement dématérialisé des impôts des particuliers (sous-indicateur 3.2.3), qui s'est établi à 53,93 % en 2010. Ce taux, en progression régulière depuis 2007, révèle toutefois des degrés variables d'adhésion au sein des impôts des particuliers.

2.1.2.1. **Priorité de la DGFIP dans une perspective de facilitation de l'impôt et d'amélioration du recouvrement, le taux de paiement dématérialisé est en progression constante**

Indicateur du projet annuel de performance (PAP) du programme « *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* », le taux de paiement dématérialisé est calculé en rapportant le nombre de contrats de prélèvement mensuel et à l'échéance, ainsi que les télépaiements sur le solde, sur le nombre de contribuables imposés de l'année précédente.

Le taux réalisé en 2010 est de 53,93 %, en progression régulière depuis 2006 et en forte hausse par rapport à 2009. Cette progression est essentiellement conjoncturelle : le nombre de foyers imposables a été impacté à la baisse par l'allègement temporaire de l'impôt sur le revenu 2009 des contribuables imposés dans les deux premières tranches (5,5 % et 14 %) voté en loi de finances rectificatives pour 2009 (crédit d'impôt exceptionnel, *cf. infra*). Cette modification du nombre de foyers imposables, donnée composante de l'indicateur, a entraîné une amélioration passagère du résultat de l'indicateur, de sorte que la prévision actualisée pour 2011 est légèrement en-deçà des résultats de 2010.

Graphique 1 : Taux de paiement dématérialisé des impôts des particuliers (impôt sur le revenu, taxe d'habitation et taxes foncières)

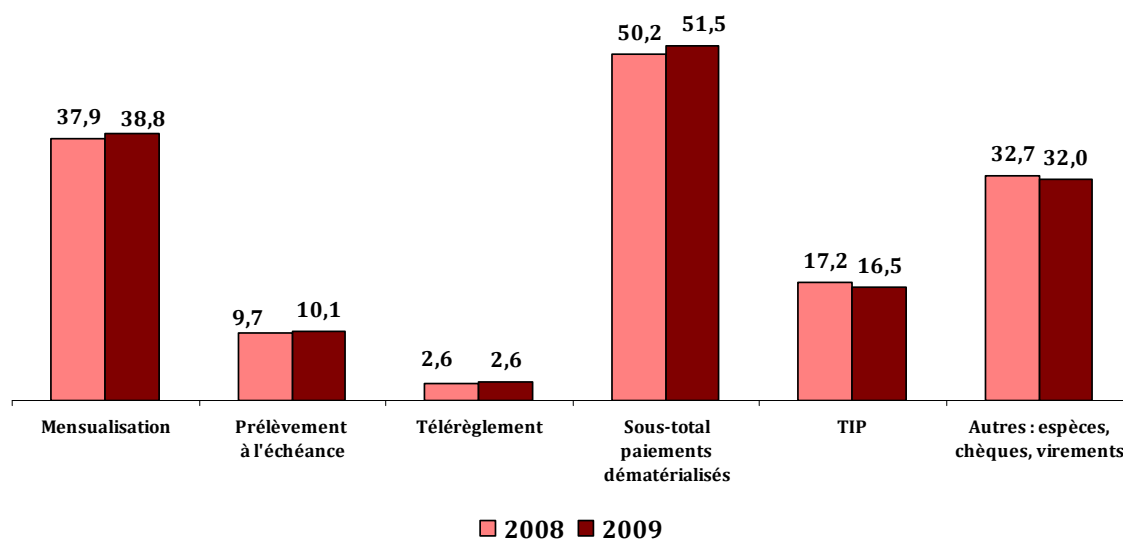


Source : Annuaire statistique de la DGFIP 2009, avis de campagne 2011 pour les chiffres 2010. Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2012 pour les chiffres 2011 à 2013. 2011 : prévision actualisée, 2012 : prévision ; 2013 : cible.

La progression du taux de paiement dématérialisé des particuliers repose en grande partie sur les campagnes de communication de la DGFIP. En effet, en l'absence de toute évolution législative en la matière, le taux de pénétration des paiements dématérialisés dépend du volontariat des usagers, ainsi que de l'efficacité des campagnes de communication de grande ampleur qui sont conduites chaque année, tant au niveau national que local, par la DGFIP.

Entre 2008 et 2009, **la progression des paiements dématérialisés (de 50,2 % à 51,5 %)** est ainsi liée pour l'essentiel à l'augmentation de la part des impôts des particuliers réglés par prélèvements automatiques mensuels (de 37,9 % à 38,8 %), alors que les modes de paiement traditionnels, en légère baisse, continuent de représenter un tiers des paiements (32 % en 2009).

Graphique 2 : Évolution des modes de paiement des impôts des particuliers entre 2008 et 2009 (en %)



Source : Annuaire statistique de la DGFIP 2008 et 2009.

2.1.2.2. Toutefois, l'adhésion au paiement dématérialisé est variable selon les impôts des particuliers et semble marquer le pas

La progression du taux de paiement dématérialisé cache de profondes disparités dans les modes de paiements des différentes composantes des impôts des particuliers.

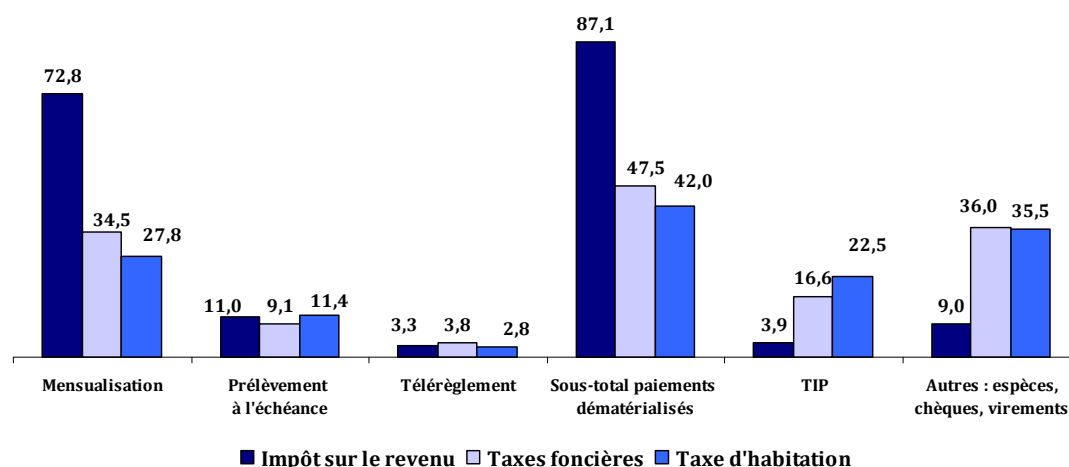
Ainsi, la part des redevables des impôts locaux réglant leur créance par des moyens dématérialisés est nettement en retrait : alors que plus de 80 % des redevables de l'impôt sur le revenu ont recours à des paiements dématérialisés, seuls moins de 50 % des redevables de la taxe d'habitation et des taxes foncières y ont recours.

Cette disparité est révélatrice des obstacles à la plus forte progression du taux de paiement dématérialisé :

- ♦ d'une part, **les marges de progrès s'amenuisent désormais du côté du paiement dématérialisé de l'impôt sur le revenu**, dans la mesure où plus de huit paiements sur dix en la matière s'effectuent déjà de manière dématérialisée ;
- ♦ d'autre part, **la progression du côté du paiement dématérialisé des impôts locaux est pour sa part plus difficile à obtenir**, pour plusieurs raisons. En premier lieu, les montants d'impôt plus faibles en moyenne et l'absence d'acompte rendent la mensualisation moins attractive que pour l'impôt sur le revenu. En second lieu, la différence de public, notamment dans leur rapport à l'usage des technologies de la communication, explique en partie la difficulté de faire adhérer ces contribuables au mode de paiement dématérialisé.

A législation constante, la progression du taux de paiement dématérialisé est donc directement liée à la capacité des agents de la DGFIP de convaincre les contribuables d'opter pour ce mode de paiement de l'impôt.

Graphique 3 : Répartition des différents moyens de paiement des impôts des particuliers en 2010 (en %)



Source : DGFIP, bureau GF1A.

Au total, si le recours massif au paiement dématérialisé est un objectif de la DGFIP, à la fois dans une perspective de simplification des obligations fiscales des particuliers et dans une optique de réduction des contraintes pour l'administration fiscale, la retenue à la source, qui concernerait tout ou partie des impôts des particuliers, pourrait être un moyen efficace d'augmentation importante des paiements dématérialisés.

Certains paiements dématérialisés nécessitent l'intervention du contribuable, comme c'est le cas du télèrèglement. La seconde caractéristique de la retenue à la source est sa nature « automatique » pour le contribuable qui perçoit un salaire ou une pension de retraite, dans la mesure où le montant de l'impôt dû est directement prélevé sur sa rémunération.

2.2. A travers un mode de prélèvement automatique, mensualisé et plus simple pour l'utilisateur, la retenue à la source contribuerait à faciliter les démarches fiscales des contribuables tout en fractionnant leurs paiements

2.2.1. Le prélèvement automatique de l'impôt dû peut être réalisé à l'échéance ou par fractionnement mensualisé

2.2.1.1. Le prélèvement automatique à l'échéance constitue un paiement ne nécessitant pas l'intervention du contribuable et s'inscrivant dans le calendrier traditionnel de paiement des impôts

L'adhésion au prélèvement à l'échéance est possible pour les principaux impôts des particuliers (art. 188 bis de l'annexe IV du CGI), c'est-à-dire l'impôt sur le revenu (acomptes provisionnels et solde), la taxe d'habitation et les taxes foncières. Les modalités pratiques d'adhésion sont similaires à celles du télèrèglement, la principale différence réside toutefois dans le caractère automatique du prélèvement : le contribuable n'a pas à renouveler son ordre de paiement à chaque échéance, le montant prévu étant directement prélevé sur son compte bancaire ou de caisse d'épargne.

Le recours au prélèvement automatique à l'échéance n'a aucun impact sur le calendrier de paiement des impôts : l'impôt sur le revenu est payé, si son montant le justifie, en trois fois (acompte de février, acompte de mai et solde). La taxe d'habitation et les taxes foncières sont payées en une seule fois au cours du dernier trimestre. Le prélèvement est toutefois différé, le compte bancaire étant prélevé dix jours après la date limite de paiement mentionnée sur l'avis d'imposition.

L'avis d'imposition précise, pour chaque échéance, la date et le montant du prélèvement, ainsi que la date limite pour refuser le prélèvement, à savoir le dernier jour du mois qui précède la date limite de paiement. En effet, le prélèvement sera reconduit tacitement chaque année pour chaque échéance de l'impôt concerné, sauf avis contraire du contribuable. Ainsi, les contribuables ont jusqu'à la fin du mois qui précède l'échéance concernée pour effectuer une modification sur leur contrat de prélèvement à l'échéance, qu'il s'agisse d'un changement de coordonnées bancaires ou d'adresse, d'une modulation du montant à prélever ou d'un refus du prélèvement et d'une résiliation.

2.2.1.2. Le prélèvement automatique mensualisé se distingue par le fractionnement et l'étalement du paiement du montant de l'impôt dû sur plusieurs mensualités

La mensualisation de l'impôt, lorsqu'elle prend la forme d'un prélèvement automatique, est de nature à en favoriser l'acceptabilité, pour deux raisons. D'une part, le fractionnement du montant à payer réduit l'ampleur du versement, ce qui devrait accroître la capacité du contribuable à le payer. D'autre part, la nature automatique du prélèvement dispense le contribuable de procéder à des formalités pour payer ses impôts.

De fait, l'administration fiscale offre depuis 1973 la possibilité aux contribuables d'opter pour un prélèvement mensuel pour les principaux impôts des particuliers, c'est-à-dire l'impôt sur le revenu (depuis 1973), la taxe d'habitation (depuis 1991), les taxes foncières (depuis 1993) (art. 1681 A du CGI).

Cette procédure sera ouverte en 2013 aux redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune qui ne sont pas contraints de souscrire une déclaration spéciale (art. 885 W-I-2 du CGI). Le recouvrement suivra les règles applicables en matière d'impôt sur le revenu.

Les modalités d'adhésion au contrat de prélèvement mensuel, ainsi que le calcul des mensualités obéissent à des règles spécifiques permettant de calibrer le montant des prélèvements automatiques mensuels.

2.2.1.2.1. L'adhésion et la résiliation du contrat de prélèvement mensuel sont aisés et peuvent s'effectuer à tout moment au cours de l'année

L'adhésion au contrat de prélèvements mensuels s'effectue par l'intermédiaire d'un formulaire en ligne disponible sur le site www.impots.gouv.fr.

Encadré 5 : Modalités d'adhésion au contrat de prélèvements mensuels

Une autorisation de prélèvement est adressée au contribuable, qui la transmet à sa banque. Une seule autorisation de prélèvement suffit pour plusieurs impôts réglés par prélèvements automatiques.

Une fois validée la demande d'adhésion par l'administration fiscale, un échéancier est envoyé au contribuable précisant les montants et les dates des prélèvements. Cet échéancier est ensuite indiqué sur l'avis d'imposition. Le prélèvement mensuel est reconduit d'année en année, sauf avis contraire du contribuable.

Les contribuables ont la faculté de choisir le prélèvement mensuel pour l'année suivante et pour l'année en cours, entre le 1^{er} janvier au 30 juin de l'année. Dans ce cas, le montant du premier prélèvement mensualisé prend en compte les sommes dues. La situation diffère selon que le contribuable est soumis ou non aux acomptes provisionnels au titre de l'impôt sur le revenu :

- ◆ si le contribuable est soumis au versement des acomptes provisionnels, la première mensualité correspond à la somme des prélèvements dus depuis le 1^{er} janvier après déduction des versements effectués au titre des acomptes provisionnels de février et de mai ;
- ◆ dans le cas où le contribuable n'est pas soumis au versement des acomptes provisionnels (cas également de la taxe d'habitation), la somme des prélèvements dus depuis le 1^{er} janvier est répartie en parts égales sur les trois premiers prélèvements mensuels.

Encadré 6 : Exemple d'une adhésion en cours d'année au prélèvement mensuel pour un contribuable soumis à acomptes provisionnels

A titre d'exemple, dans le cas d'un impôt dû au titre de l'année N-1 de 1 200 €, les mensualités seront calculées sur la base de 120 €, alors que les acomptes provisionnels s'élèveront à 400 € :

- si l'adhésion à la mensualisation a lieu en février, le premier acompte n'est pas encore intervenu. La première mensualité sera prélevée en mars, pour un montant de 360 €, ce qui correspond aux mensualités à payer au titre des trois premiers mois. Les mensualités suivantes, d'avril à octobre, s'élèveront à 120 € ;
- si l'adhésion a lieu en mars, le premier acompte de 400 € a été payé. La première mensualité sera prélevée en avril, pour un montant de 80 €, ce qui correspond aux mensualités à payer au titre des quatre premiers mois, déduction faite de l'acompte de 400 €. Les mensualités suivantes, de mai à octobre, s'élèveront à 120 €.

Encadré 7 : Exemple d'adhésion en cours d'années au prélèvement mensuel pour un contribuable qui n'est pas soumis aux acomptes provisionnels

A titre d'exemple, dans le cas d'un impôt dû au titre de l'année N-1 de 300 €, une adhésion en janvier au prélèvement mensuel aura pour effet de déclencher le premier prélèvement en février. Le montant dû au titre de janvier (30 €) sera réparti sur les mois de février, de mars et d'avril, soit un prélèvement de 40 €. Les mensualités de mai à octobre seront de 30 €.

Par ailleurs, le contrat de prélèvement mensuel peut être résilié pour l'année en cours ou pour l'année suivante :

- ♦ **en cours d'année, le contribuable peut demander la résiliation de son contrat de prélèvement avant le 30 juin.** Dans ce cas, la résiliation s'accompagne du remboursement par virement des prélèvements effectués lorsqu'elle concerne la taxe d'habitation, les taxes foncières, ainsi que l'impôt sur le revenu lorsque le contribuable n'est pas soumis aux acomptes provisionnels. Si le contribuable est soumis aux acomptes, les sommes déjà prélevées sont conservées et il reçoit un avis d'arrêt des prélèvements valant avis d'acomptes provisionnels tenant compte des versements déjà effectués. Le contrat n'est pas reconduit l'année suivante ;
- ♦ **pour l'année suivante, le contribuable peut effectuer sa résiliation tout au long de l'année.** Jusqu'au 15 décembre, la résiliation prendra effet en janvier de l'année suivante, à partir du 16 décembre, elle prendra effet en février de l'année suivante.

Enfin, les contribuables ont la possibilité de suspendre leur prélèvement mensuel à tout moment dès lors qu'ils rencontrent des difficultés financières. Cette opération doit être effectuée en contact avec le centre des finances publiques auquel le contribuable est rattaché, dans la mesure où le retrait du système de mensualisation relève de l'appréciation du chef de poste. Une suspension abusive donne lieu à application de la majoration de 10 %.

Tableau 1 : Cas particuliers de prélèvements mensuels pour l'impôt sur le revenu : usagers non imposés, « presqu'imposés », restituables ou dont la partie soumise aux acomptes est nulle

Situation du contribuable mensualisé l'année N	Règle de gestion	Observations
Non imposé au titre des revenus de N-1 (suite à un crédit d'impôt ou impôt inférieur au seuil de mise en recouvrement)	En N+1, contrat reconduit avec une base égale à Zéro	Pas de prélèvement en N+1 jusqu'au changement de base ou mise en recouvrement d'une imposition
Le contribuable déclare être non imposable au titre des revenus de N-1		
Contribuable imposable mais avec une partie soumise ⁴ aux acomptes égale à zéro ou dégrevé en totalité		

Situation du contribuable mensualisé l'année N	Règle de gestion	Observations
Imposition non connue au 31 décembre 2011	En 2012, contrat reconduit sur la base de la dernière imposition connue	
Nouveaux contrats à effet janvier 2012 et pour lesquels aucune base d'imposition n'est Connue	Base forfaitaire de 60 €	L'utilisateur est destinataire d'un échéancier qui lui est adressé au plus tard le 11 janvier N+1

Source : DGFIP : note de campagne avis 2011.

2.2.1.2.2. *Le calcul automatique des mensualités s'établit sur la base du dernier impôt payé et fait l'objet d'une réactualisation au moment de la liquidation de l'impôt de l'année*

Le prélèvement mensuel correspond à dix prélèvements, étalés de janvier à octobre, et calculés sur la base du dernier impôt payé. Les prélèvements sont effectués le 15 de chaque mois sur le compte bancaire indiqué à l'administration fiscale.

Après détermination de l'impôt effectivement dû, une régularisation intervient dans les derniers mois de l'année, qu'il s'agisse d'un prélèvement supplémentaire au titre de l'augmentation d'impôt dû ou d'un remboursement à destination du contribuable au titre de la diminution de l'impôt effectivement dû :

- ♦ **dans le cas d'une augmentation faible de l'impôt entre l'année N-1 et l'année N**, les prélèvements se poursuivront en novembre, voire en décembre. Le montant des mensualités de l'année suivante (N+1) seront calculées sur la base du montant de l'impôt dû au titre de l'année N ;
- ♦ **dans le cas d'une augmentation plus forte de l'impôt dû entre l'année N-1 et l'année N**, les prélèvements peuvent être réajustés si le montant à prélever en décembre est égal ou supérieur au double des prélèvements mensuels au cours de l'année N. Pour éviter au contribuable d'avoir à supporter une échéance trop lourde au mois de décembre, les sommes à prélever sont alors automatiquement étalées sur les trois ou deux derniers mois de l'année pour l'impôt sur le revenu et sur les deux derniers mois pour les taxes foncières² ;
- ♦ **dans le cas où les versements ont excédé au cours de l'année l'impôt dû au titre de l'année**, l'administration fiscale rembourse les trop-perçus par virement dès réception de l'avis d'imposition.

Dans tous les cas, les prélèvements s'interrompent dès que le montant dû au titre de l'année est atteint.

² Les contribuables disposent toutefois de la possibilité de refuser l'étalement du solde avant la fin du mois qui précède le premier prélèvement étalé. Ainsi, si l'avis d'imposition mentionne une modification des prélèvements en octobre, le délai de refus de l'étalement court jusqu'au 30 septembre. S'il mentionne une modification des prélèvements en novembre, le contribuable dispose d'un délai jusqu'au 31 octobre pour refuser l'étalement.

Encadré 8 : Illustrations de la régularisation des derniers mois de l'année

Dans tous les cas décrits ci-dessous, l'impôt dû en N-1 est de 1 000 €, ce qui a pour conséquence que les mensualités prélevées au cours de l'année N se sont élevées à 100 € par mois. Le montant prélevé au moment de la réception de l'avis d'imposition est donc de 700 €.

Tableau 2 : Impact de l'évolution de l'impôt dû sur les mensualités de fin d'année

Cas	Impôt dû N	Mensualités				Année N+1
		Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	
Augmentation faible de l'impôt	1 250	100	100	100	150	125
Augmentation forte de l'impôt (sans étalement)	1 500	100	100	100	400	150
Augmentation forte de l'impôt (avec étalement)	1 500	100	200	200	200	150
Diminution faible de l'impôt	900	100	-	-	-	90
Diminution forte de l'impôt	600	- 100	-	-	-	60

Source : DGFIP.

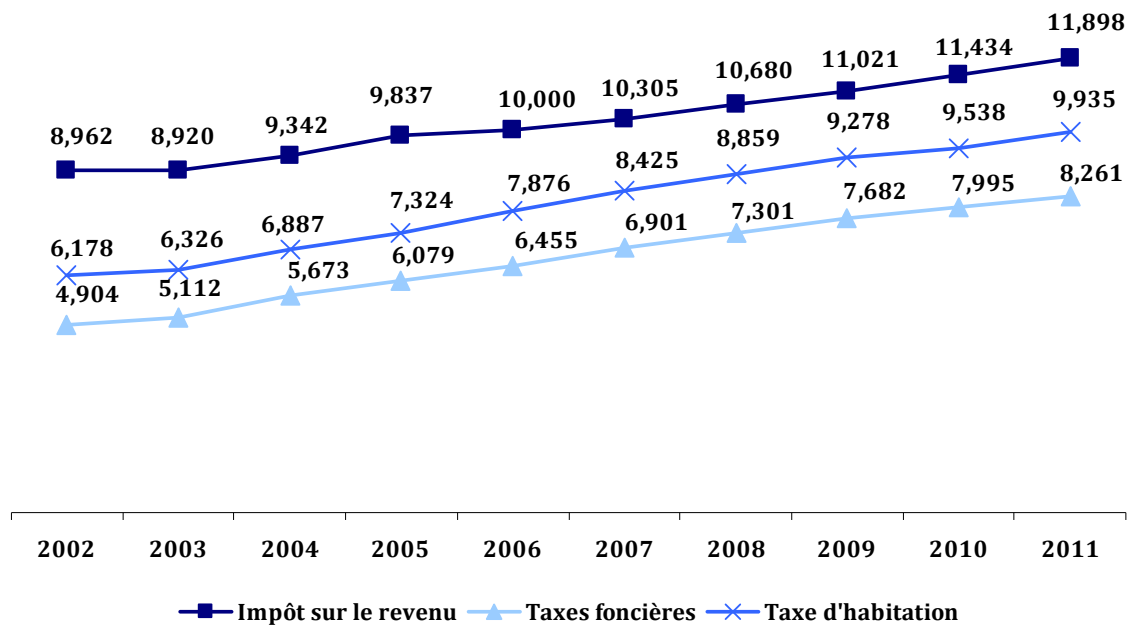
La modulation des prélèvements automatiques est possible en cours d'année jusqu'au 30 juin, afin d'adapter le montant des prélèvements mensuels à la baisse ou à l'augmentation de l'impôt définitif (cf. *infra*).

2.2.2. Si le nombre de contrats de mensualisation est en augmentation constante, la part du produit des impôts des particuliers recouverts par mensualités demeure à un niveau modeste

2.2.2.1. Le nombre de contrats de mensualisation progresse régulièrement et concerne en particulier l'impôt sur le revenu

Le nombre de contrats de mensualisation s'établit à fin septembre 2011 à 30,1 millions, dont 11,9 millions au titre de l'impôt sur le revenu, 8,3 millions au titre des taxes foncières et 9,9 millions au titre de la taxe d'habitation.

Graphique 4 : Évolution du nombre de contrats de mensualisation (en millions)



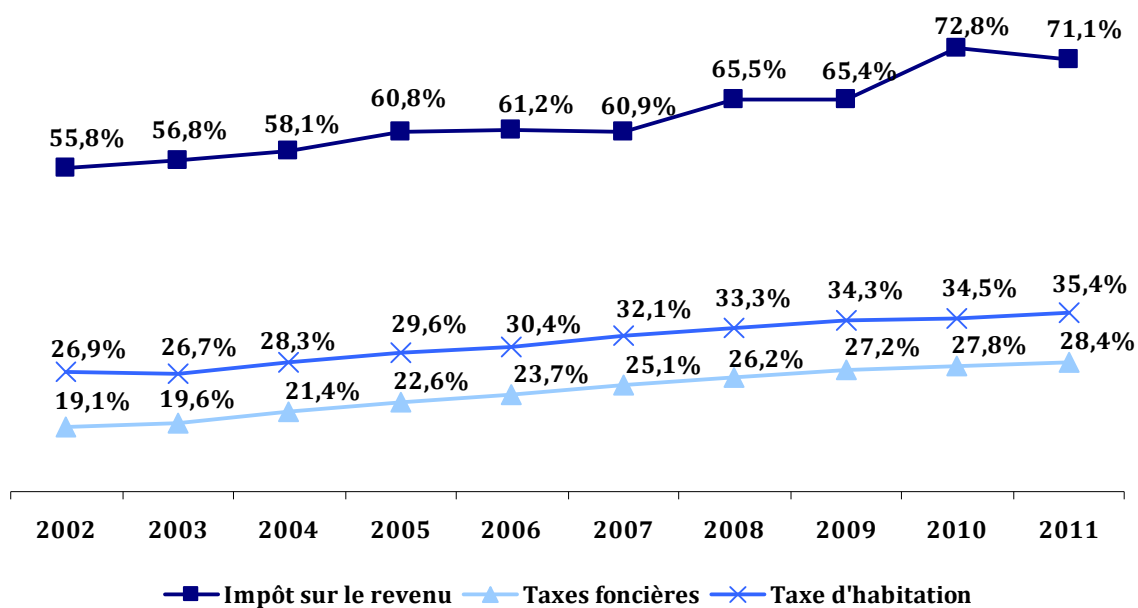
Source : Source : DGFIP, bureau GF-1A, secteur recouvrement. Fichiers statistiques TraBase, Satelit, Recinfo. Le nombre de contrats nets correspond au nombre de contrats en cours au titre d'une année N, déduction faite d'évènements correspondant à des sorties du système de la mensualisation : annulations, exclusions, résiliations, sorties anticipées.

2.2.2.2. Cette évolution révèle cependant des taux d'adhésion variables selon les impôts des particuliers et une part modeste de l'impôt recouvré par mensualisations

La part des contribuables adhérant au contrat de mensualisation progresse également régulièrement pour l'ensemble des impôts des particuliers.

Toutefois, de fortes disparités existent entre l'impôt sur le revenu et les impôts directs locaux : alors que plus de deux tiers des contribuables à l'impôt sur le revenu sont mensualisés (71,1 % en 2011), la proportion s'établit autour d'un tiers pour les impôts directs locaux (respectivement 35,4 % pour la taxe d'habitation et 28,4 % pour les taxes foncières).

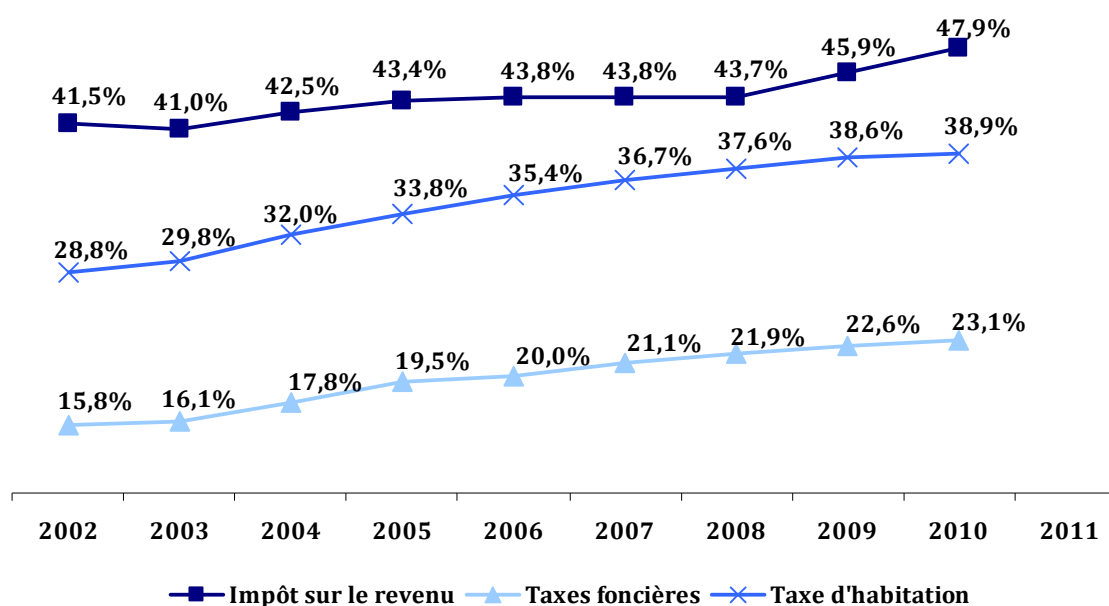
Graphique 5 : Évolution de la part de contribuables adhérant au contrat de mensualisation



Source : Source : DGFIP, bureau GF-1A, secteur recouvrement. Fichiers statistiques TraBase, Satelit, Recinfo.

De plus, la part d'impôt collectée par mensualisation demeure limitée pour l'impôt sur le revenu, comme pour les impôts locaux. En effet, moins de la moitié du produit total de l'impôt sur le revenu (recettes effectives totales avant basculement dans le recouvrement contentieux) est collectée par prélèvements automatiques mensuels (47,9 % en 2011).

Graphique 6 : Évolution des montants recouverts par prélèvements mensuels



Source : Source : DGFIP, bureau GF-1A, secteur recouvrement. Fichiers statistiques TraBase, Satelit, Recinfo.

La différence entre la part des redevables de l'impôt sur le revenu mensualisés et la part de l'impôt sur le revenu prélevé par mensualisation s'explique d'une part par le taux plus faible de pénétration des contrats de mensualisation chez les ménages qui paient les tranches d'impôt sur le revenu les plus importantes (43,4 % chez les foyers payant plus de 15 000 € contre près de 70 % en moyenne) et d'autre part par la forte concentration de l'impôt sur le revenu sur ces foyers fiscaux.

Tableau 3 : Part des mensualisés parmi les foyers fiscaux, par tranches d'impôt sur le revenu payé

Tranches	Nombre de foyers fiscaux mensualisés	Nombre total d'imposables (2008)	Part des mensualisés
< 1 000 €	2 823 018	9 707 614	29,1 %
≥ 1 000 et < 2 000 €	2 501 815	4 234 687	59,1 %
≥ 2 000 et < 3 000 €	1 220 247	1 924 381	63,4 %
≥ 3 000 et < 4 000 €	688 837	1 064 065	64,7 %
≥ 4 000 et < 5 000 €	380 850	600 449	63,4 %
≥ 5 000 et < 10 000 €	633 082	1 065 943	59,4 %
≥ 10 000 et < 15 000 €	193 193	359 776	53,7 %
≥ 15 000 €	213 598	491 936	43,4 %

Source : DGFIP, bureaux GF-1A et GF-3C, calculs du rapporteur.

Au total, si le développement des paiements automatiques, et singulièrement de la mensualisation, constitue un objectif de l'administration fiscale, afin de renforcer le consentement à l'impôt et dans un but d'amélioration du taux de recouvrement, la retenue à la source constituerait un levier important susceptible de faire bénéficier le plus grand nombre de contribuables de prélèvements automatiques mensualisés.

Les paiements automatiques, à l'échéance ou mensualisés, n'excluent pas l'intervention de modulation du montant prélevé. En effet, ce dernier étant calculé sur l'impôt payé sur les revenus de l'année N-2, il peut se trouver soit trop élevé, soit trop faible, notamment en cas de forte variation du montant de l'impôt dû d'une année sur l'autre. La troisième caractéristique de la retenue à la source est de réduire l'impact du décalage de l'impôt par rapport à la perception des revenus.

Tableau 4 : État des lieux de la mensualisation pour les impôts sur rôles des particuliers

Années	Impôts concernés	Nombre de contrats de mensualisation	Nombre de contribuables imposés à des rôles pouvant donner lieu à mensualisation	Pourcentage de contribuables ayant recours à la mensualisation	Montant total des prélèvements mensualisés (en €)	Recettes effectives des impôts avant basculement en recouvrement contentieux (en €)	Part des montants recouvrés par prélèvements mensuels
2011 (à fin septembre)	IR	11 897 547	16 744 511	71,1 %	-	-	-
	TF	8 261 457	29 116 014	28,4 %	-	-	-
	TH	9 934 547	28 049 069	35,4 %	-	-	-
2010	IR	11 434 162	15 715 372	72,8 %	25 971 033 920	54 256 097 718	47,9 %
	TF	7 995 172	28 710 612	27,8 %	6 994 546 857	30 299 191 551	23,1 %
	TH	9 537 648	27 648 687	34,5 %	6 574 273 810	16 900 417 915	38,9 %
2009	IR	11 021 027	16 844 362	65,4 %	25 254 009 542	55 029 558 679	45,9 %
	TF	7 681 939	28 251 582	27,2 %	6 516 110 907	28 854 678 570	22,6 %
	TH	9 277 942	27 062 650	34,3 %	6 169 023 854	15 971 736 687	38,6 %
2008	IR	10 680 493	16 301 374	65,5 %	26 124 822 835	59 756 168 164	43,7 %
	TF	7 300 899	27 853 489	26,2 %	5 856 517 970	26 699 120 992	21,9 %
	TH	8 858 690	26 622 939	33,3 %	5 576 533 573	14 833 539 268	37,6 %
2007	IR	10 305 405	16 919 828	60,9 %	24 601 590 896	56 158 648 044	43,8 %
	TF	6 901 463	27 450 245	25,1 %	5 416 388 344	25 667 860 743	21,1 %
	TH	8 425 364	26 277 134	32,1 %	5 207 628 565	14 175 433 920	36,7 %
2006	IR	9 999 650	16 338 434	61,2 %	25 531 893 456	58 357 815 743	43,8 %
	TF	6 455 114	27 230 228	23,7 %	4 925 394 289	24 641 829 382	20,0 %
	TH	7 875 897	25 933 782	30,4 %	4 776 197 601	13 490 031 135	35,4 %
2005	IR	9 837 068	16 167 253	60,8 %	24 572 244 995	56 681 126 271	43,4 %
	TF	6 078 835	26 883 270	22,6 %	4 091 360 290	20 932 809 939	19,5 %
	TH	7 324 013	24 733 680	29,6 %	4 311 427 061	12 769 870 329	33,8 %
2004	IR	9 341 720	16 082 543	58,1 %	22 922 802 751	53 901 047 146	42,5 %
	TF	5 672 613	26 530 983	21,4 %	3 961 054 426	22 307 870 867	17,8 %
	TH	6 887 171	24 321 275	28,3 %	3 303 560 792	10 317 861 574	32,0 %
2003	IR	8 919 918	15 694 682	56,8 %	22 008 276 378	53 627 730 430	41,0 %
	TF	5 111 932	26 121 086	19,6 %	3 391 210 984	21 035 986 101	16,1 %
	TH	6 326 078	23 669 076	26,7 %	2 913 065 506	9 768 669 974	29,8 %
2002	IR	8 961 734	16 071 854	55,8 %	21 119 578 342	50 871 259 137	41,5 %
	TF	4 903 752	25 656 190	19,1 %	3 172 048 513	20 112 555 539	15,8 %
	TH	6 178 085	22 938 964	26,9 %	2 701 994 341	9 375 584 930	28,8 %

Source : DGFIP, bureau GF-1A, secteur recouvrement. Fichiers statistiques TraBase, Satelit, Recinfo. Les montants des prélèvements mensuels correspondent aux recettes de mensualisation au terme de l'année N. Les montants totaux correspondent aux recettes de mensualisation et aux recettes effectives arrêtées au moment du basculement en application contentieuse. Les recettes d'ordre (dégrèvements par exemple) sont donc exclues. Les données sont extraites de fichiers statistiques, et non de la comptabilité de l'État.

2.2.3. La retenue à la source est réputée d'utilisation plus simple pour le contribuable, ce que tendrait à démontrer la préférence des contribuables pour les modes de prélèvements à la source lorsqu'ils en ont la possibilité

L'objectif de cette partie est d'analyser **s'il existe un biais des contribuables en faveur de la retenue à la source, qui est un système de prélèvement réputé plus simple**. A cette fin, un cas d'arbitrage possible des contribuables entre un prélèvement sur rôles et un prélèvement à la source, celui de l'imposition des revenus de capitaux mobiliers, est étudié.

Comme exposé plus haut, ces deux modes de recouvrement recouvrent par ailleurs des modes d'imposition différents, dans la mesure où la retenue à la source s'effectue par un prélèvement forfaitaire libératoire de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire que les contribuables ne sont pas imposés au barème progressif, mais selon un montant forfaitaire.

Si l'on définit une fonction d'utilité des contribuables cherchant à maximiser leur revenu disponible après impôt, c'est-à-dire à diminuer le montant de leur impôt sur le revenu, la rationalité économique voudrait que les contribuables choisissent le mode d'imposition le plus faible, en comparant leur taux marginal d'imposition et le taux du prélèvement forfaitaire. S'il existe des contribuables qui auraient eu intérêt économiquement à choisir la taxation au barème mais qui optent pour le prélèvement forfaitaire libératoire, l'une des explications pourraient être que ce mode de prélèvement est réputé plus simple.

L'objet de l'étude réalisée avec le bureau des statistiques fiscales de la DGFIP est ainsi d'analyser la population des foyers fiscaux ayant opté pour le prélèvement forfaitaire libératoire afin de déterminer si certains auraient eu intérêt à choisir l'imposition au barème.

2.2.3.1. La simulation de l'imposition au barème des revenus de capitaux mobiliers chez des contribuables ayant opté pour le prélèvement forfaitaire libératoire démontre que 50 % des foyers fiscaux concernés n'ont aucun intérêt économique à cette modalité de retenue à la source

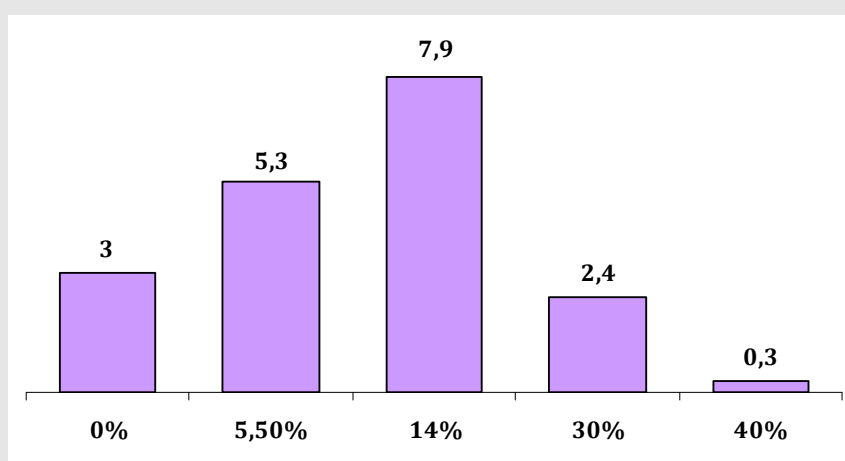
Encadré 9 : Les foyers fiscaux déclarant des revenus de capitaux mobiliers soumis au barème progressif

En 2009, 19 millions de foyers ont déclaré des revenus de capitaux mobiliers (foyers ayant au moins servi l'une des cases 2DA, 2DH, 2EE, 2DC, 2FU, 2GR, 2CH, 2TS, 2GO et 2TR de la déclaration des revenus n°2042).

Le taux moyen d'imposition au barème de ces redevables est de 6,8 %. La médiane est de 1,4 % et l'écart-type de 5 %.

En ventilant les contribuables par tranche marginale d'imposition, on obtient que **2,7 millions de foyers ayant déclaré des revenus de capitaux mobiliers ont un taux marginal d'imposition (30 % ou 40 %) supérieur au taux du prélèvement forfaitaire libératoire (18 % en 2009).**

Graphique 7 : Ventilation par tranche marginale d'imposition des déclarants de revenus de capitaux mobiliers au barème (nombre de foyers en millions)



Source : DGFIP, bureau GF-3C.

La simulation a été effectuée sur les foyers ayant opté pour le prélèvement forfaitaire libératoire sur leurs dividendes et/ou sur leurs produits de placements à revenus fixes, soit une population de 7,85 millions au titre de la déclaration sur les revenus 2009 :

- ◆ 63 234 ont déclaré des dividendes soumis au prélèvement forfaitaire libératoire (case 2DA) ;
- ◆ 7,84 millions ont déclaré des revenus à taux fixe soumis au prélèvement forfaitaire libératoire (case 2EE) ;
- ◆ 45 000 foyers ont déclaré à la fois des dividendes et des produits de placement à taux fixe soumis au prélèvement forfaitaire libératoire.

La simulation a consisté à taxer au barème les revenus soumis au prélèvement forfaitaire libératoire (cases 2DA et 2EE), puis à comparer l'impôt ainsi déterminé à celui payé effectivement (impôt au barème plus prélèvement forfaitaire libératoire). De cette simulation, il ressort que :

- ◆ **pour 48 % des contribuables, le choix du prélèvement forfaitaire libératoire est un choix économiquement rationnel ou neutre fiscalement.** En effet, 1,8 millions de foyers ont eu un intérêt économique à être imposés au prélèvement forfaitaire libératoire, qui est inférieur à leur taux marginal d'imposition. Par ailleurs, pour 1,9 millions de foyers, l'imposition au barème plutôt qu'au prélèvement forfaitaire libératoire aurait vu leur contribution fiscale inchangée. Près de 1,9 millions de foyers voient donc leur imposition inchangée, qu'ils soient taxés au barème ou au PFL. Il s'agit surtout de foyers ayant déclaré des produits à taux fixe (case 2EE) pour des montants très faibles (moyenne des produits égale à 8 €) ;
- ◆ **plus de la moitié des contribuables (52 %), soit 4,2 millions de foyers seraient gagnants si leurs revenus étaient taxés au barème** plutôt qu'au prélèvement forfaitaire libératoire à 18 %. Ces foyers ont donc opté pour le prélèvement forfaitaire libératoire, alors qu'ils n'y ont pas d'intérêt financier. Toutefois, la moyenne du gain potentiel entre l'imposition au barème et celle au prélèvement forfaitaire libératoire est faible et limitée à 77 €.

Tableau 5 : Résultats de la simulation

	Nombre de foyers	Montant (en M€)	Moyenne (€)
Foyers ayant un gain à rester au prélèvement forfaitaire libératoire	1 820 452	550	302
Foyers pour lesquels la contribution fiscale serait inchangée	1 881 929	-	-
Foyers potentiellement gagnants à opter pour l'imposition au barème	4 151 346	321	77
Total	7 853 727	-	-

Source : DGFIP, bureau GF-3C.

Encadré 10 : Arbitrage entre barème et prélèvement forfaitaire libératoire et taux marginal d'imposition après intégration des revenus de capitaux mobiliers

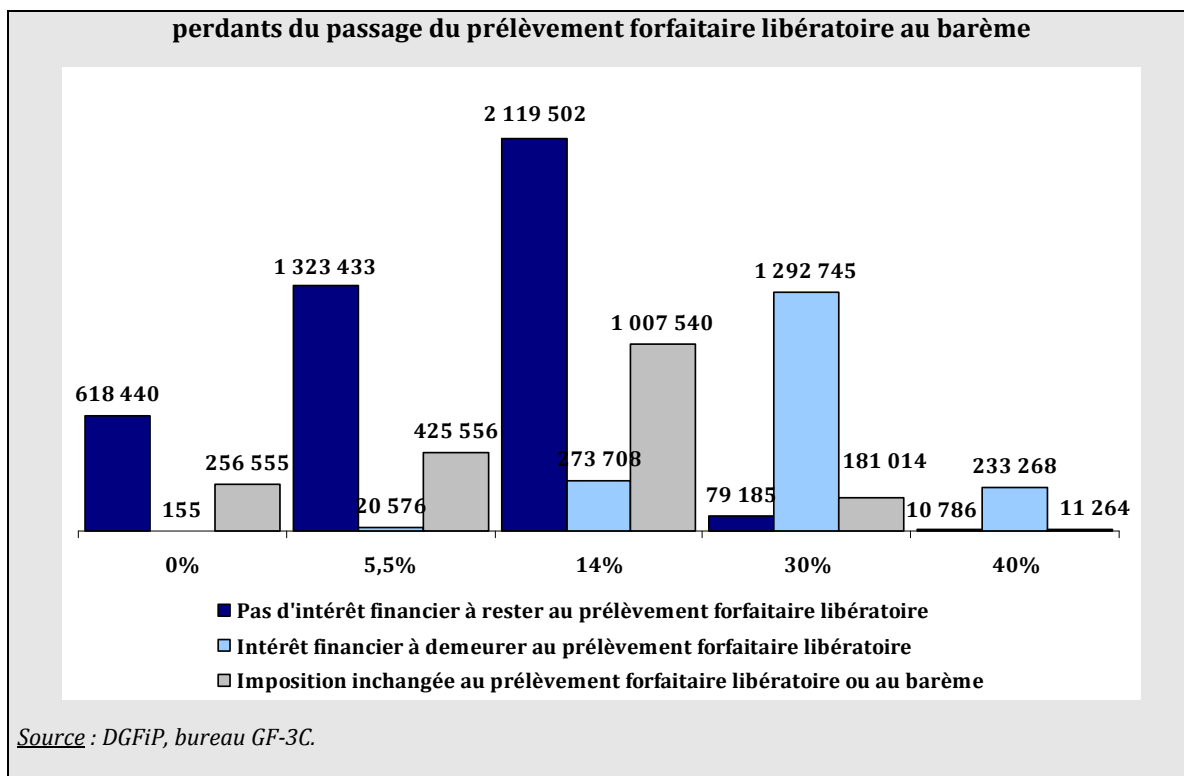
La comparaison entre le taux marginal d'imposition et le taux du prélèvement forfaitaire libératoire détermine largement la rationalité du choix de l'une et l'autre modalité de taxation.

Parmi les 1,8 millions de foyers qui optent pour les prélèvements forfaitaire libératoire et y ont un intérêt financier, les taux marginaux d'imposition après intégration des revenus des capitaux mobiliers se concentrent dans les deux dernières tranches du barème (30 % et 40 %), c'est-à-dire au dessus du taux du prélèvement forfaitaire libératoire.

Parmi les 4,2 millions de foyers qui auraient un intérêt économique à être imposés au barème, la majorité est logiquement composée de foyers imposés à des taux marginaux de 0 %, 5,5 % et 14 %, inférieurs à celui du prélèvement forfaitaire libératoire (18 % en 2009).

Cependant, les foyers dont le taux marginal est de 30 % ou 40 % peuvent également avoir intérêt à choisir l'imposition au barème du fait des faibles montants de revenus de capitaux mobiliers perçus. En effet, dans cette situation, les revenus peuvent être intégralement couverts par l'abattement fixe de 1 525 € ou 3 050 € (CGI, art. 158) ou encore bénéficier du crédit d'impôt de 115 € ou 230 €, encore en vigueur en 2009 (CGI, art. 200 septies).

Graphique 8 : Ventilation par tranche marginale d'imposition des foyers fiscaux des gagnants et



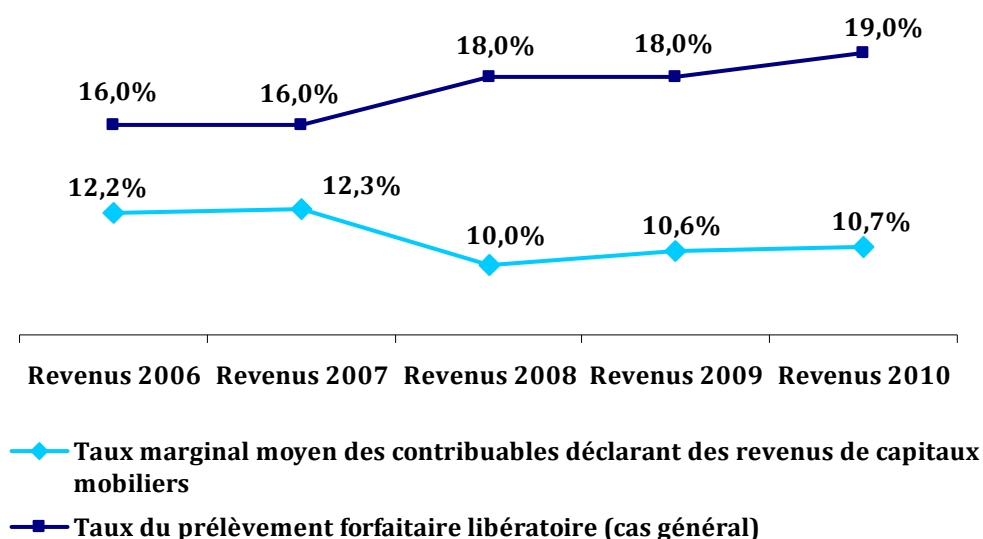
2.2.3.2. Parmi les explications possibles de ce constat, le biais en faveur d'un mode de prélèvement plus simple pour le contribuable est envisageable

Si l'on admet que les contribuables cherchent à maximiser leur revenu disponible après impôt et cherchent à minimiser leur contribution fiscale, l'explication de la préférence des contribuables pour le prélèvement forfaitaire libératoire au détriment du barème doit être cherchée ailleurs que dans une comparaison entre les taux d'imposition de ces deux modes de taxation différents.

L'une des explications potentielles est celle de la plus grande simplicité pour le contribuable du prélèvement forfaitaire libératoire, qui s'opère grâce à un mécanisme de retenue à la source versée par le tiers payeur directement à l'administration fiscale, sans que le contribuable n'ait à calculer le revenu, à la déclarer et à le payer lui-même. Ce biais en faveur de la simplicité du prélèvement forfaitaire libératoire, qui se manifeste pour l'essentiel à travers la retenue à la source, expliquerait que les contribuables acceptent de payer une contribution fiscale un peu plus élevée que s'ils étaient imposés au barème. Toutefois, dans les faits, cette simplicité est limitée. D'une part, les montants soumis au PFL doivent également être déclarés sur la déclaration de revenus (pour être comptabilisés dans le revenu fiscal de référence notamment). D'autre part, tout comme les montants non soumis au PFL, ils font l'objet d'un préremplissage par l'administration, ce qui a pour conséquence de rendre l'acte déclaratif relativement similaire dans les deux cas. Pour ce qui est du paiement, en général, le contribuable est, dans la plupart des cas, déjà imposable par ses autres revenus.

Cependant, dans la mesure où les déclarations préimprimées ont également facilité la déclaration de revenus capitaux mobiliers au barème, **d'autres explications complémentaires pourraient aussi être avancées**. Par exemple, l'option pour le prélèvement forfaitaire libératoire étant révocable mais tacitement reconduite chaque année, il est possible qu'un choix minimisant l'impôt ait été fait au moment de l'arbitrage en faveur du prélèvement forfaitaire libératoire, mais qui serait devenu injustifié économiquement par la suite à mesure de l'évolution du taux marginal du contribuable et de celui du taux du prélèvement forfaitaire libératoire. En effet, au cours des cinq dernières années, alors que le taux marginal moyen d'imposition des contribuables déclarant des revenus de capitaux mobiliers a baissé de près de 2 points, le taux du prélèvement forfaitaire libératoire a augmenté de près de 3 points. En conséquence, le prélèvement forfaitaire libératoire aurait pu globalement devenir moins attractif fiscalement au cours des dernières années pour certains contribuables ayant fait le choix initialement.

Graphique 9 : Comparaison de l'évolution du taux marginal moyen d'imposition des contribuables déclarant des revenus de capitaux mobiliers et du taux de prélèvement forfaitaire libératoire



Source : DGFIP, bureaux GF-1A et GF-3C.

2.3. La retenue à la source permettrait de réduire les inconvénients liés au décalage de l'impôt par rapport à la perception des revenus, qui est particulièrement problématique pour le tiers des imposables concernés par des baisses de revenus d'une année sur l'autre

Le mode de recouvrement actuel de l'impôt sur le revenu se caractérise par un décalage entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt qui s'y rapporte : l'impôt sur les revenus de l'année N est payé au cours de l'année N+1. Ce paiement s'effectue par acomptes ou par mensualités, qui sont calculés jusqu'à l'avis de l'imposition, et sans intervention du contribuable, sur la base de l'impôt payé au cours de l'année N sur les revenus de l'année N-1. À compter de l'avis d'imposition (généralement envoyé au mois d'août), le solde ou le reste des mensualités sont automatiquement actualisés.

Ce décalage peut se révéler problématique pour les contribuables qui connaissent une baisse de revenus d'une année sur l'autre, quelle qu'en soit la cause. Dès lors que le nombre de contribuables concernés par des baisses de revenus chaque année n'est pas négligeable et que les moyens mis à disposition par l'administration afin d'atténuer cet effet, s'ils sont utiles, ne couvrent pas la totalité des cas, la retenue à la source pourrait constituer une réponse efficace à la problématique du décalage du paiement de l'impôt par rapport à la perception des revenus.

Encadré 11 : Définition des foyers imposables et imposés selon la DGFIP

Un foyer fiscal est dit, par abus de langage, imposable, si l'impôt sur le revenu résultant du barème, après plafonnement du quotient familial et application de la décote, ajouté à l'impôt sur les plus-values à taux forfaitaires (et à la taxe exceptionnelle sur l'indemnité compensatrice des agents d'assurance) est strictement positif. Il n'est donc pas tenu compte des réductions d'impôt et des crédits d'impôt éventuels dans ce calcul.

Un foyer fiscal est dit, par abus de langage, imposé, si l'impôt sur le revenu, après tout plafonnement, correction ou imputation, est strictement positif. Il est donc notamment tenu compte des réductions d'impôt et des crédits d'impôt éventuels dans ce calcul.

2.3.1. Plus d'un tiers des imposables à l'impôt sur le revenu sont chaque année concernés par des baisses de revenu, liées pour l'essentiel à des modifications de leur activité professionnelle

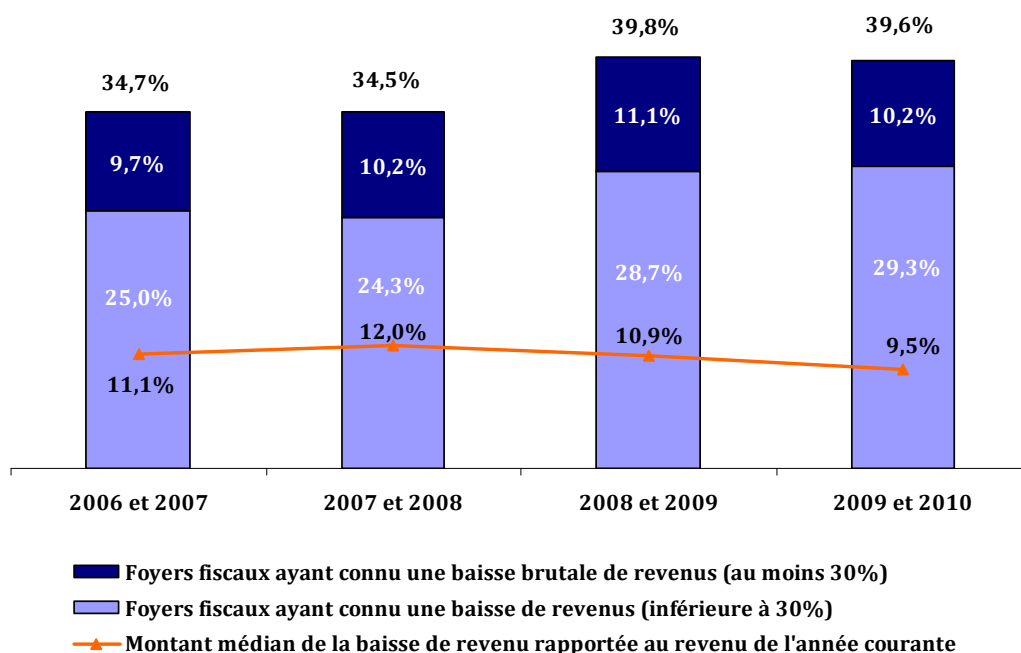
L'objectif de cette partie est d'évaluer le nombre et les principales caractéristiques des contribuables imposables à l'impôt sur le revenu et ayant connu une baisse de revenu d'une année sur l'autre³.

2.3.1.1. Les baisses de revenu concernent chaque année un tiers des redevables à l'impôt sur le revenu et se concentrent sur les premiers déciles

Plus d'un tiers des foyers fiscaux imposables à l'impôt sur le revenu voient leur revenu diminuer d'une année sur l'autre. Cette part a connu une augmentation sensible au cours des deux dernières années, notamment sous l'effet de la dégradation de la conjoncture économique.

³ Pour l'ensemble des analyses de cette partie, le revenu a été mesuré à partir du revenu fiscal de référence au titre de l'impôt sur le revenu.

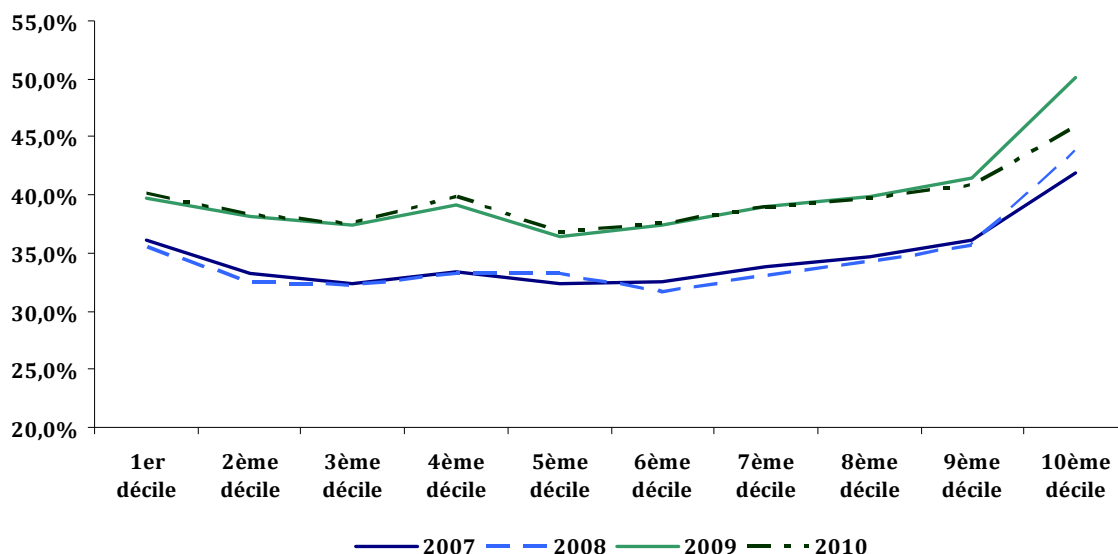
Graphique 10 : Part des foyers fiscaux imposables concernés par des baisses de revenus d'une année sur l'autre



Source : DGFIP, bureau GF-3C.

Les contribuables concernés par des baisses de revenu d'une année sur l'autre se situent de manière relativement uniforme sur les différents déciles de revenus. Autrement dit, les baisses de revenus concernent de manière relativement proche les foyers fiscaux imposables déclarant les revenus les plus élevés et ceux déclarant les revenus les plus modestes. Les explications de ce constat ne sont pas aisées à formuler, car les raisons de baisses de revenus sont multiples : il peut autant s'agir de la non reconduction d'un revenu exceptionnel (par exemple plus-value) pour les ménages des derniers déciles, que de la perte d'un revenu salarial dans le cas des ménages des premiers déciles.

Graphique 11 : Part des foyers fiscaux imposables concernés par des baisses de revenus d'une année sur l'autre, par décile de revenu fiscal de référence



Source : DGFIP, bureau GF-3C. Lecture : le décile représenté constitue le décile « d'origine » du contribuable, c'est-à-dire le décile dans lequel se situait le contribuable avant la baisse de revenu.

Encadré 12 : Décile de revenus

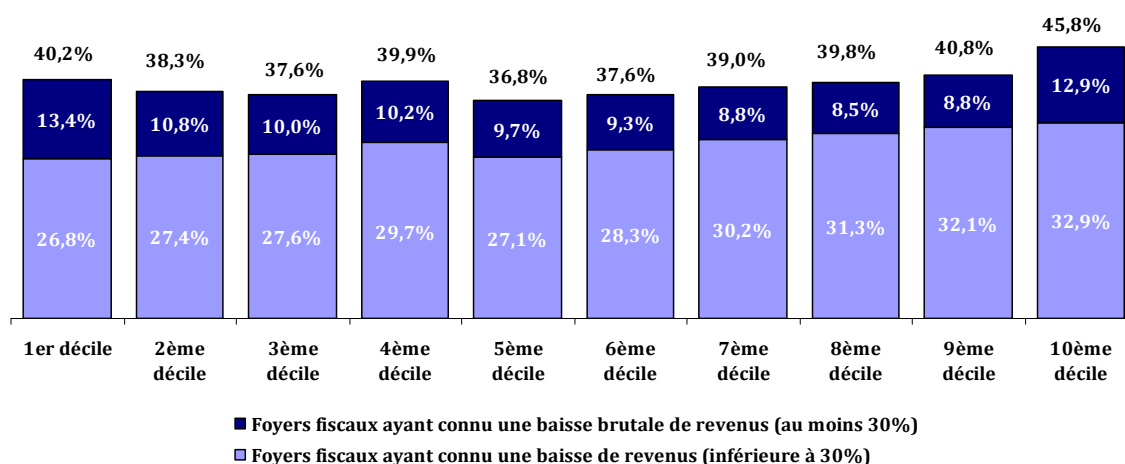
Tableau 6 : Tableau de correspondance des déciles de revenus des foyers imposables par année

Déciles	2007	2008	2009	2010
1 ^{er}	RFR ≤ 12 772	RFR ≤ 13 021	RFR ≤ 13 245	RFR ≤ 13 489
2 ^{ème}	12 772 < RFR ≤ 15 353	13 021 < RFR ≤ 15 679	13 245 < RFR ≤ 16 031	13 489 < RFR ≤ 16 259
3 ^{ème}	15 353 < RFR ≤ 17 831	15 679 < RFR ≤ 18 185	16 031 < RFR ≤ 18 619	16 259 < RFR ≤ 18 860
4 ^{ème}	17 831 < RFR ≤ 20 680	18 185 < RFR ≤ 21 052	18 619 < RFR ≤ 21 682	18 860 < RFR ≤ 21 954
5 ^{ème}	20 680 < RFR ≤ 24 317	21 052 < RFR ≤ 24 799	21 682 < RFR ≤ 25 440	21 954 < RFR ≤ 25 789
6 ^{ème}	24 317 < RFR ≤ 28 340	24 799 < RFR ≤ 28 941	25 440 < RFR ≤ 29 672	25 789 < RFR ≤ 30 083
7 ^{ème}	28 340 < RFR ≤ 33 438	28 941 < RFR ≤ 34 172	29 672 < RFR ≤ 35 042	30 083 < RFR ≤ 35 543
8 ^{ème}	33 438 < RFR ≤ 40 815	34 172 < RFR ≤ 41 726	35 042 < RFR ≤ 42 744	35 543 < RFR ≤ 43 374
9 ^{ème}	40 815 < RFR ≤ 55 034	41 726 < RFR ≤ 56 221	42 744 < RFR ≤ 57 348	43 374 < RFR ≤ 58 243
10 ^{ème}	RFR > 55 034	RFR > 56 221	RFR > 57 348	RFR > 58 243

Source : DGFIP, bureau GF-3C.

Cette explication tendrait à être confirmée par l'examen des baisses brutales de revenu. En effet, les baisses brutales de revenu sont les plus importantes pour les ménages imposables du premier et du dernier décile.

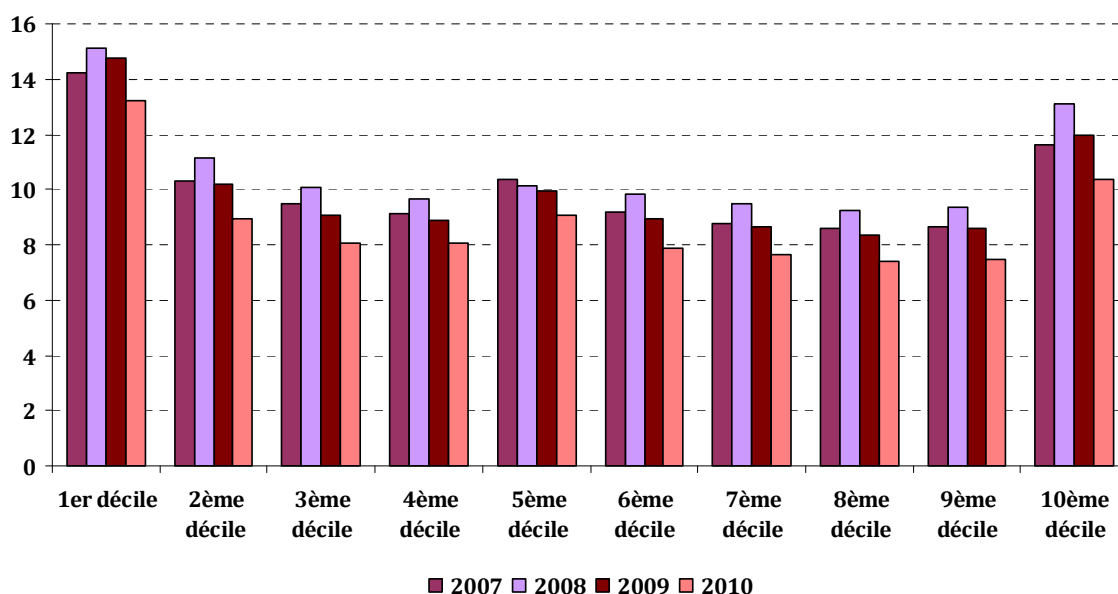
Graphique 12 : Baisse de revenu et baisse brutale de revenu (supérieure à 30 % du revenu) pour les imposables à l'impôt sur le revenu en 2010, par déciles



Source : DGFIP, bureau GF-3C. Lecture : le décile représenté constitue le décile « d'origine » du contribuable, c'est-à-dire le décile dans lequel se situait le contribuable avant la baisse de revenu.

L'analyse de la variation médiane de revenus par rapport au revenu de référence conduit à des conclusions similaires. En effet, les variations sont en moyenne le plus importantes s'agissant du premier décile et du dernier décile. L'atténuation des effets de la crise entre 2009 et 2010 par rapport à 2007 et 2008 se reflète dans la diminution de la variation médiane entre ces différentes années.

Graphique 13 : Variation médiane de revenus par rapport au revenu de référence, par décile de revenus, pour les imposables à l'impôt sur le revenu (en % du revenu fiscal de référence)

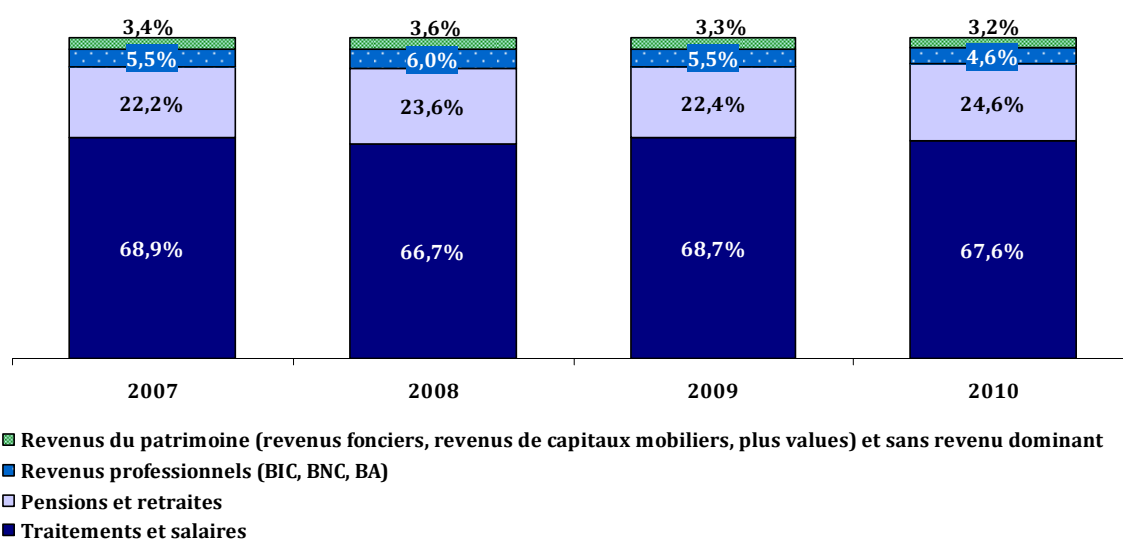


Source : DGFIP, bureau GF-3C. Lecture : le décile représenté constitue le décile « d'origine » du contribuable, c'est-à-dire le décile dans lequel se situait le contribuable avant la baisse de revenu.

2.3.1.2. Les baisses de revenu affectent de manière relativement homogène les ménages en fonction de leur revenu dominant et en fonction de leur âge

Les baisses de revenus les plus fréquentes concernent les traitements, salaires, pensions et retraites. Cependant, comparativement à la répartition globale des foyers fiscaux, les baisses de revenus ne sont pas plus importantes pour cette catégorie de revenu dominant. En effet, sur les 19 millions de foyers fiscaux imposables au titre des revenus 2009 69,5 % disposaient d'un revenu dominant de type salaires et traitements, 24,4 % de pensions, 4,2 % de revenus professionnels (BIC, BNC, BA) et 2,0 % de revenus du patrimoine.

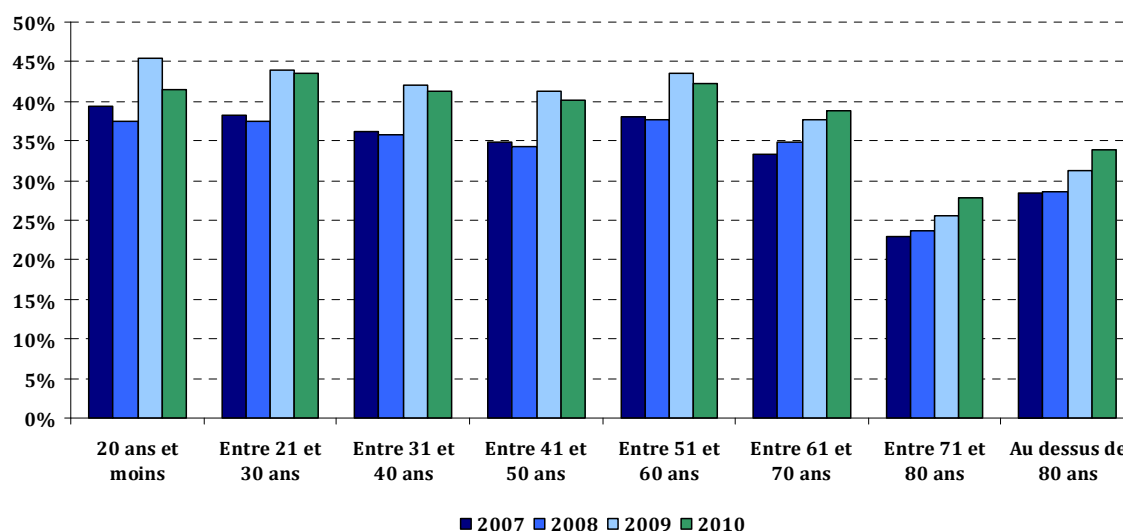
Graphique 14 : Répartition par revenu dominant des baisses de revenu pour les foyers fiscaux imposables au titre de l'impôt sur le revenu



Source : DGFIP, bureau GF-3C.

De la même manière, les baisses de revenus semblent relativement homogènes en fonction de l'âge du contribuable principal du foyer fiscal, avec toutefois des taux moins élevés concernant les seniors.

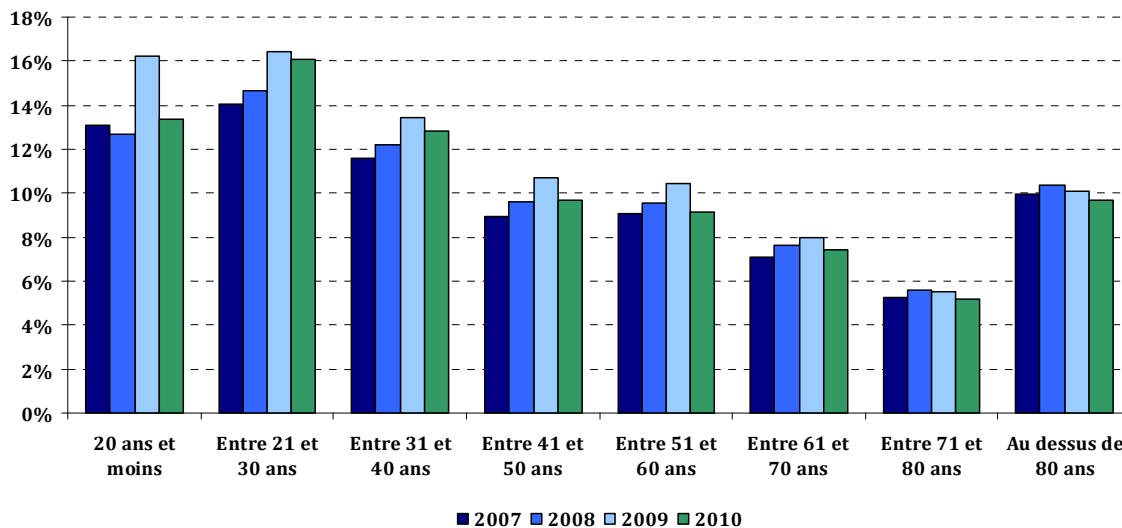
Graphique 15 : Part des foyers fiscaux imposables concernés par une baisse de revenus d'une année sur l'autre



Source : DGFIP, bureau GF-3C.

Ce sont les jeunes, les jeunes adultes et les personnes d'un grand âge qui sont comparativement le plus concernés par les baisses brutales de revenus d'une année sur l'autre.

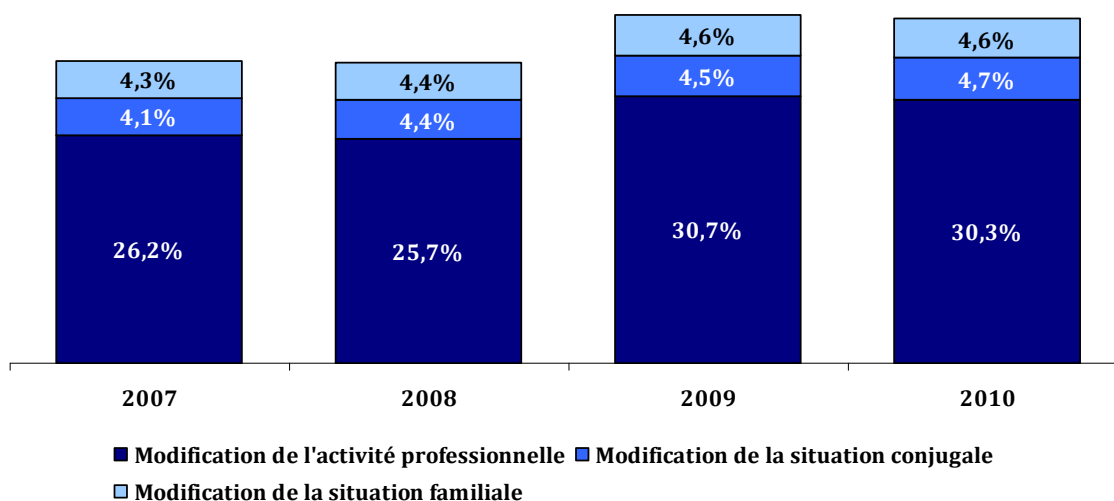
Graphique 16 : Part des foyers fiscaux imposables concernés par une baisse brutale de revenus



Source : DGFIP, bureau GF-3C.

Enfin, les causes des variations de revenu sont pour l'essentiel liées à des modifications de la situation professionnelle. En effet, sur le tiers de contribuables concerné chaque année par une baisse de revenus, seuls 9 % le sont en raison d'une modification de leur situation personnelle (situation familiale, à travers la modification du nombre de parts par exemple ou situation conjugale, avec une séparation par exemple). Le reste est ainsi lié à des baisses de revenu à proprement parler, d'origine professionnelle ou autre (plus-values, dividendes, revenus fonciers).

Graphique 17 : Causes des variations de revenus pour les foyers fiscaux imposables



Source : DGFIP, bureau GF-3C.

Au total, **les baisses de revenus concernent chaque année un nombre important de contribuables, qui retireraient un bénéfice immédiat de l'introduction de la retenue à la source**, en leur permettant d'éviter, par une imposition contemporaine du revenu, un décalage important de l'impôt dû. Enfin, dans la mesure où les contribuables percevant des revenus autres que ceux pour lesquels la retenue à la source serait facilitée du fait de l'existence de tiers payeurs (salaires et traitements, pensions et retraites) ne sont pas comparativement plus concernés par des baisses de revenus que les autres, l'effet serait important.

2.3.2. L'utilisation limitée par les contribuables des facilités accordées par l'administration pour compenser les inconvénients liés au décalage d'un an démontre le progrès que pourrait constituer la retenue à la source

L'objectif de cette partie est d'analyser dans quelle mesure les facilités offertes par l'administration permettent d'accompagner les contribuables qui rencontrent des baisses de revenus importante sur l'année sur l'autre sont utilisées.

Pour faire face à une baisse importante de revenus d'une année sur l'autre, qui rend difficile le paiement en cours d'année d'un impôt assis sur les revenus de l'année précédente, **l'administration fiscale ouvre principalement deux options aux contribuables** : d'une part la modulation du versement des acomptes provisionnels ou du prélèvement mensuel, d'autre part l'octroi de délais de paiement.

2.3.2.1. Procédure censée permettre aux contribuables de piloter l'évolution de leur revenu annuel, la modulation du versement des acomptes et de la mensualisation est relativement peu utilisée

2.3.2.1.1. Le contribuable a la faculté de solliciter une modulation des acomptes provisionnels afin d'adapter le montant prélevé à l'évolution du revenu annuel⁴

Pour les impôts donnant lieu à versement d'acomptes provisionnels (« tiers provisionnels »), comme l'impôt sur le revenu, **les contribuables disposent de la faculté de moduler le montant de leurs acomptes** s'ils estiment que leur impôt définitif va augmenter ou diminuer par rapport à l'année précédente. Si le contribuable a adhéré au prélèvement automatique à l'échéance, il peut modifier le montant de son prélèvement jusqu'à la fin du mois précédant la date limite de paiement de l'acompte.

Encadré 13 : Exemple de modulation du montant des acomptes provisionnels

A titre d'exemple, si l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année N-1 sur les revenus de l'année N-2 est de 900 €, le montant des deux premiers acomptes provisionnels versé l'année N sera de 300 € chacun. Si le contribuable a constaté une hausse du revenu au cours de l'année N-1 et anticipe une hausse de l'impôt de 150 € (soit 1 050 €) payé à l'année N, il pourra modifier avant la fin avril de l'année N le montant du deuxième acompte provisionnel, en passant de 300 € à 400 €.

Ainsi, le montant des deux acomptes provisionnels versés en février et avril correspondront aux deux tiers de l'impôt dû au titre de l'année N sur les revenus de l'année N-1 (soit 700 € sur 1 050 €).

Ces possibilités de modulations du montant de l'acompte provisionnel sont encadrées. En cas de demande de modulation à la baisse du montant du prélèvement à opérer, une marge d'erreur de 10 % est autorisée. Autrement dit, le montant cumulé des deux acomptes provisionnels (avant le paiement du solde finale, soit en principe 66 % de l'impôt final) ne peut être inférieur à 56 % de l'impôt dû (soit 66 % - 10 %). Au-delà, une majoration de 10 % est appliquée au moment du règlement du solde.

⁴ La DGFIP ne dispose pas de la possibilité de retracer les modifications intervenues dans les acomptes provisionnels.

Par ailleurs, le contribuable dispose de la faculté de refuser qu'un prélèvement soit opéré sur son compte bancaire s'il estime qu'aucun impôt ne devra être réglé au titre des revenus de l'année précédente ou que le montant de son impôt sera inférieur au seuil rendant obligatoire le paiement des acomptes (342 € en 2011). Cette démarche doit être effectuée au plus tard le 31 janvier (pour l'acompte provisionnel du 15 février) et au plus tard le 30 avril (pour l'acompte provisionnel du 15 mai).

2.3.2.1.2. Si la modulation d'un prélèvement mensualisé permet également d'ajuster le montant de l'impôt prélevé au montant d'impôt anticipé, cette faculté est en pratique très peu utilisée par les contribuables

La modulation du montant des mensualisations, à la hausse comme à la baisse, est possible pour l'ensemble des impôts susceptibles de faire l'objet de prélèvements mensuels. Cette demande doit être formulée avant le 1^{er} juillet pour l'impôt sur le revenu, les taxes foncières et la taxe d'habitation. La demande de modulation s'effectue en indiquant le montant de l'impôt estimé (et non le montant de chacun des nouveaux prélèvements mensuels).

Le recours à la modulation est doublement encadré. D'une part, une seule demande de modulation est possible dans l'année. D'autre part, les contribuables disposent d'une marge d'erreur de 20 % dans l'estimation de l'impôt sur le revenu. Au-delà, une majoration de 10 % est décomptée sur l'avis d'imposition. Les taxes foncières et la taxe d'habitation ne font pas l'objet de pénalité en cas d'estimation incorrecte.

Encadré 14 : Exemple de modulation à la hausse du montant des prélèvements mensuels

Une modulation à la hausse du montant des mensualisations pourra être demandée par un contribuable dont les revenus imposables ont augmenté entre l'année N-2 et l'année N-1. Cette hausse se traduit par une augmentation de l'impôt sur le revenu, par exemple de 1 000 € au titre de l'année N-1 à 1 700 € au titre de l'année N.

Les prélèvements mensuels de l'année N sont ajustés sur le montant de l'impôt sur le revenu de l'année N-1, soit 100 € par mois. Début mars, une modulation des prélèvements peut être sollicitée, en précisant le montant de l'impôt calculé sur les revenus N-1, soit 1 700 €.

En conséquence, les paiements seront portés à 170 € (soit 1 700 €/10) à partir d'avril. Aucun rattrapage n'est effectué au titre des trois premiers prélèvements de janvier, février et mars.

Si l'impôt définitif est conforme à l'estimation du contribuable, le total des versements à fin octobre sera de 1 490 € (soit 3x100 € + 7x170 €). Le solde de l'imposition (210 €) s'opérera par un prélèvement de 170 € en novembre et 40 € en décembre.

Encadré 15 : Exemple de modulation à la baisse du montant des prélèvements mensuels

Une modulation à la baisse du montant de ses mensualisations pourra être demandée par un contribuable dont les revenus imposables ont diminué entre l'année N-2 et l'année N-1. Cette diminution se traduit par une baisse de l'impôt sur le revenu, par exemple, de 1 000 € au titre de l'année N-1 à 600 € au titre de l'année N.

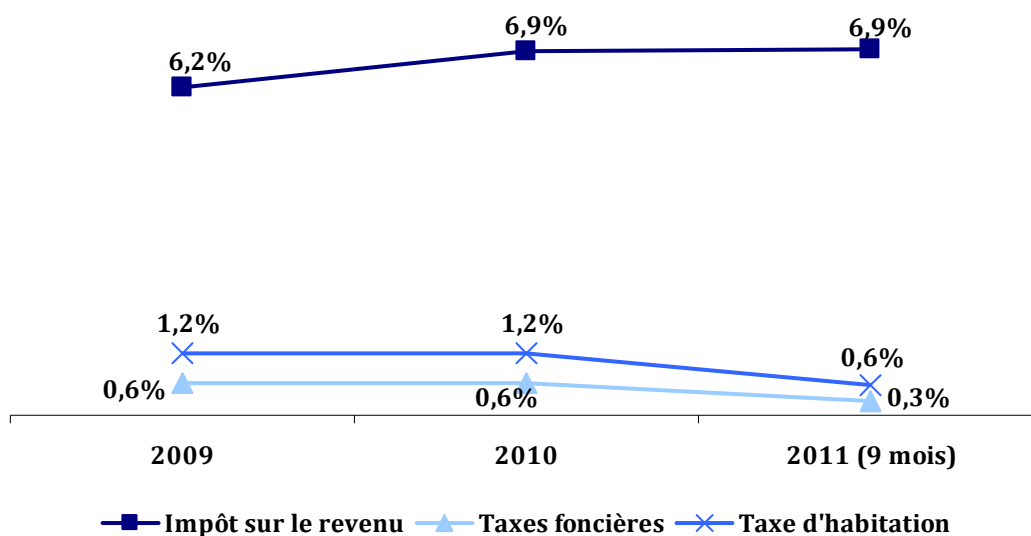
Les prélèvements mensuels de l'année N sont ajustés sur le montant de l'impôt sur le revenu de l'année N-1, soit 100 € par mois. Début mars, une modulation des prélèvements est adressée, en précisant le montant de l'impôt sur le revenu calculé sur les revenus N-1, soit 600 €.

En conséquence, les paiements seront portés à 60 € (soit 600 €/10) à partir d'avril. Lors de l'émission de l'avis d'imposition, si l'impôt définitif est conforme à l'estimation du contribuable, les prélèvements s'arrêteront au bout du 8^{ème} mois (fin du mois d'août) dès lors que la créance fiscale aura été réglée en totalité à ce moment (soit 3x100 € + 5x60 €).

Par ailleurs, le contribuable peut demander à suspendre ses prélèvements s'il estime qu'il ne sera pas imposé ou que le montant de l'impôt sera réglé avant la fin de l'échéancier. Cette demande doit être formulée avant le 1^{er} juillet.

En pratique, cette faculté est rarement utilisée par les contribuables : seuls 6,9 % des contrats de mensualisation au titre de l'impôt sur le revenu ont fait l'objet d'une modulation. La part de contrats de mensualisation au titre des impôts directs locaux ayant fait l'objet de modulation est encore plus faible (1,2 % pour la taxe d'habitation et 0,6 % pour les taxes foncières).

Graphique 18 : Part des contrats de mensualisation donnant lieu à modulation en cours d'année



Source : DGFIP, bureau GF-1A, secteur recouvrement. Fichiers statistiques TraBase, Satelit, Recinfo.

Si les facteurs explicatifs du nombre limité de modulations de contrats n'ont pas fait l'objet d'analyse par l'administration fiscale, plusieurs pistes peuvent être envisagées :

- ♦ la méconnaissance de cette faculté offerte par l'administration ;
- ♦ l'absence d'anticipation dans le calcul de l'impôt effectivement dû en amont de l'envoi de l'avis d'imposition ;
- ♦ la crainte d'attirer l'attention de l'administration sur la situation fiscale du contribuable par une modification unilatérale du montant prélevé.

Tableau 7 : Modulations sur contrats de mensualisation

Années	Impôts concernés	Nombre de contrats de mensualisation	Nombre de modulations	Nombre de mensualisations par contribuable
2011 (à fin septembre)	IR	11 897 547	823 788	772 440
	TF	8 261 457	21 340	20 473
	TH	9 934 547	56 386	54 481
	Total	30 093 551	901 514	847 394
2010	IR	11 434 162	787 873	734 212
	TF	7 995 172	49 915	46 822
	TH	9 537 648	112 399	106 322
	Total	28 966 982	950 187	887 356
2009	IR	11 021 027	686 847	642 932
	TF	7 681 939	46 425	43 756
	TH	9 277 942	109 059	103 311
	Total	27 980 908	842 331	789 999

Source : Source : DGFIP, bureau GF-1A, secteur recouvrement. Fichiers statistiques TraBase, Satelit, Recinfo. Les modulations sur contrats de mensualisation ne sont disponibles qu'en nombre : le nombre de mensualisations correspond au nombre total de modulations enregistrées parfois sur un même contrat (un contribuable peut de facto, en l'absence de mécanisme bloquant jusqu'en 2011, effectuer plusieurs modulations sur un même contrat). Le nombre "par contribuable" correspond au nombre de modulations effectuées sur des contrats différents,

2.3.2.2. En dépit de leur facilitation croissante par l'administration fiscale, les procédures de délais de paiement demeurent peu utilisées au regard des besoins constatés

Les délais de paiement constituent un instrument de nature à favoriser l'acceptation de l'impôt par une population fragilisée au plan social ou financier. En effet, l'octroi de délais de paiement vise à faciliter le paiement de l'impôt aux contribuables de bonne foi rencontrant des difficultés ponctuelles ou structurelles. Cette pratique constitue une alternative à des mesures coercitives, lourdes pour l'administration fiscale et onéreuses pour les contribuables.

Encadré 16 : Le droit applicable en matière d'octroi de délais de paiement

L'octroi de délais de paiement est prévu par l'annexe III du code général des impôts (art. 357 H). Il fait partie intégrante de la politique de recouvrement mise en œuvre par chaque comptable au sein de son centre des finances publiques.

Des instructions viennent préciser et encadrer cette politique :

- l'instruction codificatrice n°98-010 A1 du 12 janvier 2008 sur le recouvrement de l'impôt par voie de rôle fixe les conditions générales d'octroi des délais de paiement ;
- l'instruction n°04-012 A1 du 27 janvier 2004 sur le traitement des baisses brutales de revenu (programme « pour vous faciliter l'impôt » encadre les conditions d'octroi de droit de délais de paiement pour les contribuables rencontrant une baisse importante de leurs revenus d'une année sur l'autre.

En plus de la procédure de droit commun ouverte pour tous les contribuables qui la sollicitent, une procédure d'octroi de délais de paiement de droit a été ouverte pour les contribuables rencontrant une baisse brutale de leurs revenus (respectivement premier et deuxième alinéa du I. de l'art. 357 H de l'annexe III du CGI).

2.3.2.2.1. *La procédure de droit commun des délais de paiement concerne 2 % des foyers fiscaux pour l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation et moins de 0,5 % pour les taxes foncières*

Les contribuables peuvent solliciter de l'administration fiscale des délais de paiement en cas de difficultés financières à régler leurs créances fiscales. Les comptables des finances publiques ont ainsi la possibilité d'octroyer des délais de paiement pour les impôts des particuliers, c'est-à-dire l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation-contribution pour l'audiovisuel public, les taxes foncières, les prélèvements sociaux et la taxe sur les locaux vacants.

L'octroi des délais de paiement concerne les contribuables présumés de bonne foi rencontrant des difficultés financières. Ces difficultés peuvent être de nature structurelle (revenus du foyer inférieurs au revenu de solidarité active, chômage de longue durée) ou ponctuelle (chômage, diminution de revenus, difficultés imprévisibles et graves survenues depuis le début de l'année touchant le redevable ou un proche générant des frais imprévisibles et restant à sa charge).

Selon la complexité du dossier, le montant des délais demandés et le caractère de primo-demandeur du contribuable, l'octroi des délais peut être géré directement à l'accueil du centre des finances publiques et accordé immédiatement.

Les modalités d'établissement de l'échéancier de délais de paiement visent à garantir un recouvrement efficace de la créance fiscale. Les délais de paiement sont généralement accordés pour trois mois maximum, à l'exception des situations particulièrement difficiles. Les contribuables sont invités à verser un premier acompte en gage de bonne foi. Enfin, les instructions prévoient que les contribuables sont encouragés à souscrire au contrat d'adhésion au prélèvement mensuel, sans que cette adhésion ne puisse être exigée comme contrepartie à l'octroi des délais.

En cas de situations particulièrement difficiles, le contribuable doit être informé de la possibilité de demander une remise gracieuse d'assiette ou de déposer un dossier de surendettement.

La procédure de droit commun demeure peu utilisée, avec 2 % des foyers fiscaux en 2010 pour des délais de paiement au titre de l'impôt sur le revenu et au titre de la taxe d'habitation et moins de 0,5 % au titre des taxes foncières. Cela signifie que, parmi les contribuables rencontrant une baisse de revenu (soit un tiers), le reste a été en mesure d'honorer sa contribution fiscale.

Tableau 8 : Délais de paiement accordés pour l'impôt sur le revenu⁵

	Nombre de demandes accordées	Part des foyers fiscaux concernés	Montant des demandes accordées (en €)	Montant moyen des délais accordés (en €)	Durée moyenne du délai accordé (en mois)
2010	314 423	2,001 %	482 497 386	1 535	3,3
2009	447 396	2,656 %	752 497 375	1 682	4,0
2008	342 764	2,103 %	530 952 032	1 549	3,5
2007	289 514	1,711 %	436 357 148	1 507	3,8
2006	341 776	2,092 %	474 426 393	1 388	3,5
2005	150 779	0,933 %	243 658 810	1 616	3,7

Source : DGFIP, bureau GF-1A, fichier statistique Recinfo, SISPEO. Délais de paiement sur rôles généraux uniquement.

⁵ Les demandes de délais de paiement ne sont pas comptabilisées par le réseau de la DGFIP.

Tableau 9 : Délais de paiement accordés pour les taxes foncières

	Nombre de demandes accordées	Part des foyers fiscaux concernés	Montant des demandes accordées (en €)	Montant moyen des délais accordés (en €)	Durée moyenne du délai accordé (en mois)
2010	161 030	0,561 %	169 352 786	1 052	3,1
2009	165 782	0,587 %	183 493 954	1 107	4,1
2008	143 114	0,514 %	134 198 649	938	4,5
2007	131 572	0,479 %	112 838 591	858	4,0
2006	132 251	0,486 %	113 841 811	861	4,0
2005	76 249	0,284 %	61 947 550	812	4,1

Source : DGFIP, bureau GF-1A, fichier statistique Recinfo, SISPEO. Délais de paiement sur rôles généraux uniquement.

Tableau 10 : Délais de paiement accordés pour la taxe d'habitation

	Nombre de demandes accordées	Part des foyers fiscaux concernés	Montant des demandes accordées (en €)	Montant moyen des délais accordés (en €)	Durée moyenne du délai accordé (en mois)
2010	566 994	2,051 %	263 227 065	464	3,1
2009	553 357	2,045 %	252 929 228	457	3,1
2008	472 657	1,775 %	206 857 998	438	3,3
2007	433 218	1,649 %	183 671 543	424	3,6
2006	434 381	1,675 %	177 388 464	408	3,6
2005	260 771	1,054 %	97 150 502	373	3,5

Source : DGFIP, bureau GF-1A, fichier statistique Recinfo, SISPEO. Délais de paiement sur rôles généraux uniquement.

2.3.2.2.2. La procédure spécifique pour les baisses brutales de revenus a été mis en place en 2004 mais rencontre une adhésion limitée

Dans le cadre du programme « pour vous faciliter l'impôt » (PVFI), un dispositif d'aide a été prévu pour garantir des délais de paiement aux contribuables confrontés à une baisse brutale des revenus de leur foyer fiscal. Le décret n° 2004-77 du 21 janvier 2004 institue ainsi un droit à des délais de règlement pour le paiement de l'impôt sur le revenu au bénéfice des contribuables dont les revenus diminuent du foyer fiscal d'au moins 30 % d'une année sur l'autre. La mesure constitue un droit pour le contribuable qui peut s'en prévaloir dès la constatation de la baisse des revenus, avant même l'émission du rôle.

Encadré 17 : Les revenus concernés par le dispositif de la baisse brutale de revenus

Pour pouvoir bénéficier du droit aux délais de paiement, la baisse de revenus doit être provoquée par la diminution de revenus provenant de salaires, indemnités ou pensions. Les revenus de remplacement sont également concernés.

En revanche, sont exclues du dispositif les situations trouvant leur origine dans une baisse de revenus professionnels, c'est-à-dire les bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC), bénéficiaires non commerciaux (BNC) ou bénéficiaires agricoles (BA). En effet, ces catégories de revenus sont par nature très fluctuantes en cours d'année.

Toutefois, les contribuables concernés par des baisses brutales de revenus et percevant des revenus professionnels peuvent saisir la commission des chefs des services financiers et des représentants des organismes de sécurité sociale (CCSF). Cette commission départementale est susceptible d'accorder des facilités à des personnes physiques qui connaissent une baisse brutale de leur revenu, consécutive à une cessation d'activité de leur entreprise.

Les baisses de revenus patrimoniaux (revenus fonciers et de capitaux mobiliers) sont également exclues du champ du dispositif.

Ce dispositif vise à aider les contribuables qui doivent régler un impôt sur le revenu basé sur les revenus perçus l'année précédente avec des revenus de l'année courante qui baissent de façon significative :

- ◆ le seuil de 30 % s'apprécie au niveau du foyer fiscal et de l'ensemble des revenus concernés en comparant les montants des revenus du mois de la baisse rapporté à un « revenu de référence » ;
- ◆ les délais sont octroyés quelle que soit la cause de la baisse des revenus (chômage, maladie, changement de situation professionnelle ou familiale conduisant à une baisse de revenus, départ à la retraite, congé parental, cessation volontaire d'activité salariée, etc.), et qu'elle soit prévisible ou non ;
- ◆ le montant des échéances est déterminé en rapportant le montant de l'impôt dû aux acomptes versés au moment de la demande au nombre de mois à courir à courir jusqu'au 31 mars de l'année suivante ;
- ◆ ces délais sont octroyés sans constitution préalable de garanties et la majoration de 10 % est systématiquement remise en cas de respect de l'échéancier. Lorsque l'échéancier n'est pas respecté, une lettre de relance est envoyée au contribuable pour qu'il régularise sa situation. A défaut de régularisation, le contribuable perd le bénéfice de la mesure et des poursuites sont effectuées, le cas échéant, à son encontre.

Encadré 18 : Illustration du dispositif de l'octroi de délai de paiement suite à baisse brutale de revenus à travers un cas pratique⁶

Description du cas :

- soit un foyer fiscal est composé d'un salarié et de son épouse, cette dernière exerçant une profession indépendante (bénéficiaire non commercial). En 2010, le salaire moyen mensuel perçu par le salarié est de 2 290 €, le revenu annuel de son épouse est de 21 960 €, soit 1 830 € de moyenne mensuelle ;
- leur impôt sur le revenu sur les revenus 2009 mis en recouvrement en 2010 s'est élevé à 2 195 €, de sorte qu'un premier acompte provisionnel pour l'impôt sur le revenu sur les revenus 2010 d'un montant de 730 € a été prélevé en février 2011 ;
- le contribuable est licencié en mars 2011. Il constate une baisse de revenu à compter d'avril, dès lors, il perçoit 975 € d'indemnités chômage, alors qu'il a perçu sur les trois mois de l'année 2011 un montant de 2 370 €. En conséquence, le prochain acompte qu'il sera amené à payer (730 €) en mai 2011 représenterait un quart des revenus mensuels du ménage. Il se présente au poste comptable pour solliciter un délai de paiement.

⁶ Adaptation du cas pratique décrit en annexe 3 de l'instruction n°04-012-A1 du 27 janvier 2004 relative au traitement des baisses brutales de revenu.

Calcul de la baisse et de l'échéancier :

- la baisse est calculée au regard du revenu de référence, c'est-à-dire le montant mensuel moyen des revenus du foyer fiscal (4 200 €, soit 2 370 € pour le salarié et 1 830 € pour son épouse). Le revenu après la baisse est de 2 805 € (soit 975 € et 1 830 €). En conséquence, la baisse s'établit à 33,21 %. Le foyer fiscal est éligible au dispositif d'octroi de droit de délais de paiement ;
- l'échéancier est établi en fonction de l'impôt restant dû. En l'espèce, à la date de mai 2011, le montant restant à régler est de 1 465 €, soit la base de l'impôt sur le revenu 2009 (2 195 €), déduction faite de l'acompte versé en février 2011 (730 €). Le comptable peut proposer des délais de paiement allant jusqu'en mars 2012, soit 11 mensualités de 133 € chacune (135 € pour la dernière). Une clause de rendez-vous est prévue en septembre 2011, pour recalculer les échéances prévues en fonction de l'impôt sur les revenus 2010 effectivement mis en recouvrement.

Actualisation de l'échéancier au moment de la liquidation de l'impôt de l'année :

- les mensualités sont actualisées en fonction de l'impôt mis en recouvrement en 2011. L'impôt sur le revenu de 2010 s'élève à 2 635 € (supérieur à l'impôt sur le revenu 2009 qui a servi de point de référence pour le calcul des délais de paiement) ;
- L'échéancier est révisé en conséquence pour les six mois suivants (octobre 2011 à mars 2012), soit cinq mensualités de 206 €, la dernière de 210 €. Si le contribuable ne respecte pas la clause de rendez-vous, les délais sont supprimés.

Alors que près de 10 % des contribuables imposables à l'impôt sur le revenu rencontrent chaque année une baisse brutale de revenu, seuls 0,01 % ont recours à ces procédures. Le montant des délais accordés est en revanche plus élevé, de même que la durée moyenne du délai que dans la procédure commune, ce qui révèle la situation de fragilité économique du contribuable.

Tableau 11 : Utilisation de la procédure de délais de paiement suite à une baisse brutale de revenus

	Nombre de demandes accordées	Part des foyers fiscaux concernés	Montant des demandes accordées (en €)	Montant moyen des délais accordés	Durée moyenne du délai accordé (en mois)
2010	1 484	0,009 %	4 360 841	2 939	5,0
2009	2 374	0,014 %	6 795 843	2 863	5,7
2008	1 917	0,012 %	6 348 688	3 312	5,2
2007	2 155	0,013 %	5 290 569	2 455	5,0
2006	2 533	0,016 %	6 182 944	2 441	6,0
2005	1 658	0,010 %	4 711 572	2 842	6,4

Source : DGFIP, bureau GF-1A, fichier statistique Recinfo, SISPEO. Délais de paiement sur rôles généraux uniquement.

Au total, **la retenue à la source permettrait d'apporter une réponse aux contribuables dont les revenus baissent sensiblement d'une année sur l'autre**, en supprimant le décalage d'un an entre la perception des revenus et leur imposition, ainsi qu'en adaptant au plus près les mensualités à l'évolution des revenus en cours d'année.

3. Les gains budgétaires à attendre de la retenue à la source en matière de trésorerie, d'amélioration du taux de recouvrement ou d'économies de gestion ne doivent pas être surestimés

L'objectif de cette partie est d'évaluer l'impact du passage à la retenue à la source pour tout ou partie des impôts des particuliers sur les finances publiques. Autrement dit, **le passage à la retenue à la source permettrait-il d'améliorer le rendement budgétaire des impôts des particuliers ?**

Trois aspects du passage à la retenue à la source seraient de nature à avoir un impact positif sur les finances publiques :

- ♦ le recouvrement de l'impôt sous la forme de prélèvements à la source pourrait tout d'abord avoir un **impact positif sur la trésorerie de l'État** ;
- ♦ d'autre part, la retenue à la source serait susceptible **d'améliorer le taux de recouvrement de l'impôt**, notamment en limitant la fraude fiscale ;
- ♦ enfin, le passage au prélèvement à la source pourrait **limiter les coûts de gestion** des impôts des particuliers.

Il s'agit donc, pour chacun de ces aspects, d'évaluer dans quelle mesure le passage à la retenue à la source permettrait d'avoir un impact positif sur les finances publiques.

3.1. Les gains de trésorerie pour l'État liés à un prélèvement à la source ne sont pas manifestes en régime de croisière, comme, *a fortiori*, l'année de basculement vers le nouveau régime

L'absence de retenue à la source pour les impôts des particuliers est parfois présentée comme étant génératrice de perte de trésorerie pour le budget de l'État, pour deux raisons principales :

- ♦ en premier lieu, **le paiement sur rôle a pour conséquence de concentrer le paiement de l'impôt en une seule fois, généralement en fin d'année**, lorsque le calcul du montant de l'impôt dû a été effectué. Toutefois, l'obligation du règlement par acomptes ainsi que la diffusion de la mensualisation viennent tempérer cette perte de trésorerie pour l'État. Il importe néanmoins d'évaluer quels pourraient être les gains en trésorerie résultant d'un recouvrement mensuel et régulier des impôts des particuliers, et singulièrement pour l'impôt sur le revenu ;
- ♦ en second lieu, **la retenue à la source permettrait de prélever des impôts sur les revenus de l'année en cours**. Dans la mesure où les revenus et le patrimoine des particuliers ont tendance à croître en fonction de l'inflation et de la croissance réelle de l'économie, la taxation contemporaine des revenus et du patrimoine, et non avec un an de décalage, aurait pour conséquence d'accroître les rentrées fiscales de l'État, à l'exception des années de récession.

Afin d'estimer l'impact en trésorerie du passage à la retenue à la source, **plusieurs scénarios sont donc envisagés**, dans l'objectif de refléter les options possibles de mise en œuvre.

L'impact de ces trois scénarios sur le calendrier de recouvrement de l'impôt, et donc sur la trésorerie de l'État, sera dans un premier temps présenté de manière générale. Dans un second temps, l'effet de l'année de transition et du décalage lié à un avantage de trésorerie potentiellement concédé aux tiers payeurs seront analysés.

Tableau 12 : Évolution des montants recouverts au titre de l'impôt sur le revenu et des taxes foncières

Année des revenus N	Impôt sur le revenu				Taxes foncières			
	Montant recouvert au 31/12/N+2	Évolution du montant recouvert N/N-1	Effet assiette (revenus bruts catégoriels)	Effet taux	Montant recouvert au 31/12/N+1	Évolution du montant recouvert N/N-1	Effet assiette (valeurs locatives)	Effet taux
2000	50 940	-	-	-	17 660	-	-	-
2001	48 987	-3,83 %	4,17 %	-8,01 %	18 143	2,73 %	2,32 %	0,41 %
2002	51 149	4,41 %	4,36 %	0,05 %	19 288	6,31 %	2,96 %	3,35 %
2003	51 068	-0,16 %	2,78 %	-2,94 %	20 585	6,72 %	3,55 %	3,17 %
2004	53 077	3,93 %	4,41 %	-0,48 %	21 622	5,04 %	3,27 %	1,77 %
2005	55 214	4,03 %	2,92 %	1,11 %	23 164	7,13 %	3,54 %	3,59 %
2006	53 238	-3,58 %	4,95 %	-8,52 %	24 465	5,62 %	3,06 %	2,56 %
2007	56 402	5,94 %	4,17 %	1,77 %	25 573	4,53 %	3,43 %	1,10 %
2008	53 403	-5,32 %	1,49 %	-6,80 %	26 689	4,36 %	3,41 %	0,95 %
2009	53 054	-0,65 %	0,52 %	-1,17 %	28 958	8,50 %	4,45 %	4,05 %
2010	-	-	-	-	-	-	-	-

Source : DGFIP, bureaux GF-1A et GF-3C.

Tableau 13 : Évolution des montants recouverts au titre de la taxe d'habitation et de l'impôt de solidarité sur la fortune

Année des revenus N	Taxe d'habitation				Impôt de solidarité sur la fortune			
	Montant recouvert au 31/12/N+1	Évolution du montant recouvert N/N-1	Effet assiette (valeurs locatives)	Effet taux	Montant recouvert au 31/12/N	Évolution du montant recouvert N/N-1	Effet assiette (actif net déclaré)	Effet taux
2000	11 298	-	-	-	2 427	-	-	-
2001	10 640	-5,82 %	2,98 %	-8,80 %	2 658	9,52 %	8,88 %	0,61 %
2002	11 295	6,16 %	3,39 %	2,77 %	2 461	-7,41 %	1,03 %	-8,42 %
2003	11 982	6,08 %	3,60 %	2,48 %	2 335	-5,12 %	0,50 %	-5,62 %
2004	12 578	4,97 %	3,63 %	1,35 %	2 646	13,32 %	13,30 %	0,01 %
2005	13 318	5,88 %	3,76 %	2,12 %	3 076	16,25 %	16,90 %	-0,65 %
2006	14 112	5,96 %	3,89 %	2,07 %	3 680	19,64 %	18,36 %	1,29 %
2007	14 760	4,59 %	3,63 %	0,96 %	4 417	20,03 %	18,32 %	1,69 %
2008	15 406	4,38 %	3,63 %	0,75 %	4 196	-5,00 %	8,63 %	-13,62 %
2009	16 519	7,22 %	3,75 %	3,47 %	3 590	-14,44 %	-3,96 %	-10,48 %
2010	-	-	-	-	4 464	24,35 %	9,84 %	14,50 %

Source : DGFIP, bureaux GF-1A et GF-3C.

3.1.1. La modélisation de l'impact de différents scénarios de retenue à la source sur la trésorerie de l'État encourage à ne pas surévaluer les gains à en attendre

Trois scénarios de retenue à la source sont étudiés⁷ :

- ♦ **le premier scénario consiste en une taxation mensuelle et contemporaine des revenus au dernier taux d'imposition connu.** En conséquence, ce scénario fait intervenir des régularisations l'année suivante, au moment du calcul de l'impôt définitif ;
- ♦ **le deuxième scénario essaie de refléter une retenue à la source optimale,** c'est-à-dire une taxation contemporaine et mensuelle du revenu perçu au taux net, intégrant l'anticipation de l'ensemble du revenu annuel ainsi que les remboursements et dégrèvements de l'année ;
- ♦ **le troisième scénario correspond aux pratiques recensées chez plusieurs États ayant adopté la retenue à la source,** c'est-à-dire une taxation contemporaine des revenus sur la base d'un taux moyen légèrement supérieur au taux théorique au cours de l'année, puis des régularisations l'année suivante. Pour ces trois scénarios, un profil d'encaissement de l'impôt est calculé et rapproché du profil d'encaissements effectifs constatés pour les trois dernières années (2008, 2009 et 2010). L'impact en trésorerie est ensuite évalué en mesurant « l'aire sous la courbe » (ou l'intégrale) entre ces deux profils.

Les six dernières années (2005 à 2010) ont été mobilisées à l'appui de la démonstration, afin de disposer d'une représentativité de phase de croissance et de ralentissement économique. Toutefois, en fonction des caractéristiques propres à chaque scénario, l'intégralité des années n'a pas pu être nécessairement reprise.

3.1.1.1. Scénario 1 : appliquer le dernier taux moyen d'imposition connu aux revenus de l'année en cours

3.1.1.1.1. Modélisation

Dans le scénario 1, la méthodologie d'évaluation des gains de trésorerie attendus de la retenue à la source repose sur la taxation contemporaine des revenus.

⁷ Pour tous les scénarios, afin de tenir compte des délais de traitement nécessaire par les tiers payeurs, le prélèvement afférent à la mensualité d'un mois donné est réputé arriver sur le compte du Trésor public au début du mois suivant. Par exemple, l'impôt dû sur la paye du mois de janvier sera perçue par l'administration le 6 février suivant.

Le scénario 1 repose sur l'application du dernier taux moyen d'imposition connu aux revenus de l'année courante⁸ :

- ◆ de janvier 2008 à juillet 2008, les mensualités sont calculées à partir du dernier taux moyen définitif connu, c'est-à-dire celui de 2006 ;
- ◆ au mois de juillet 2008, lorsque les déclarations sur les revenus 2007 sont parvenues à l'administration fiscale, le calcul définitif de l'impôt 2007 peut être réalisé. Les remboursements et dégrèvements au titre de 2007 sont payés à ce moment. De même, une régularisation intervient en prenant en compte les montants récoltés au titre des retenues à la source effectuées en 2007 et en les confrontant avec le montant net définitif de l'impôt sur le revenu sur les revenus 2007. Ces régularisations sont également prélevées en un bloc, sur la mensualité de juillet 2008 recouvrée début août 2008 ;
- ◆ à partir du mois de septembre, le dernier taux moyen connu est le taux moyen de 2007, il est donc appliqué aux revenus.

⁸ Afin de simplifier les calculs, les mensualités sont calculées à partir du revenu fiscal de référence et du taux moyen d'imposition. Le taux moyen d'imposition cachant de fortes disparités entre les foyers, cette méthode est bien sûr une approximation.

Tableau 14 : Données de références du scénario 1

	RFR	IR brut au titre de l'année (M€)	Remboursements et dégrèvements au titre de l'année	IR net au titre de l'année (M€)	Taux moyen d'imposition (TMI)	Mensualités de janvier à juillet (en €) (TMI N-2)	Mensualités d'août à décembre (en €) (TMI N-1)	Régularisation	Total recouvré net des régularisations, remboursements et dégrèvements et du décalage de deux semaines
2003	707 383	53 885	3 080	50 805	7,18 %	-	-	-	-
2004	758 773	56 437	3 925	52 512	6,92 %	-	-	-	-
2005	753 249	58 619	4 860	53 759	7,14 %	4 508	4 344		
2006	781 465	56 304	6 271	50 033	6,40 %	4 507	4 648	1 517	
2007	818 291	59 198	7 458	51 740	6,32 %	4 867	4 366	3 301	51 425
2008	844 315	55 057	8 401	46 656	5,53 %	4 505	4 449	1 280	49 538
2009	848 379	55 101	7 668	47 433	5,59 %	4 470	3 907	4 276	44 246
2010	874 484	58 540	6 920	51 620	5,90 %	4 027	4 074	9 980	45 001

Source : DGFIP, bureau GF-3C et calculs du rapporteur. Le RFR de 2010 constitue une prévision avec une augmentation de 3,1 %. Le RFR doit être reconstitué avant 2006, dans la mesure où la réforme du barème a modifié le mode de calcul du RFR. Il a été reconstitué approximativement en divisant le RFR d'origine par 0,8.

:

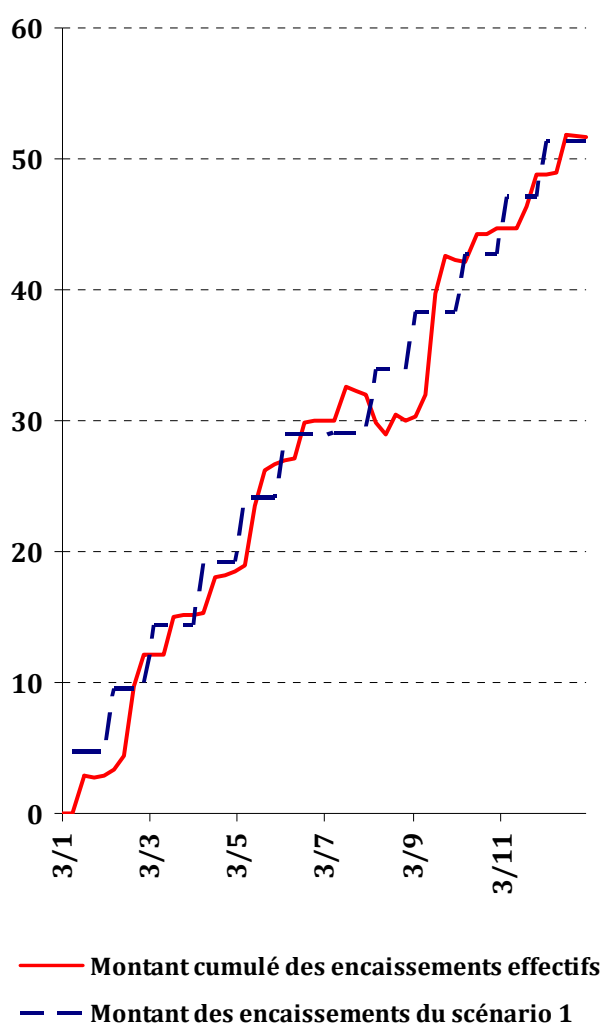
Encadré 19 : La mesure du gain ou de la perte de trésorerie pour l'État

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

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

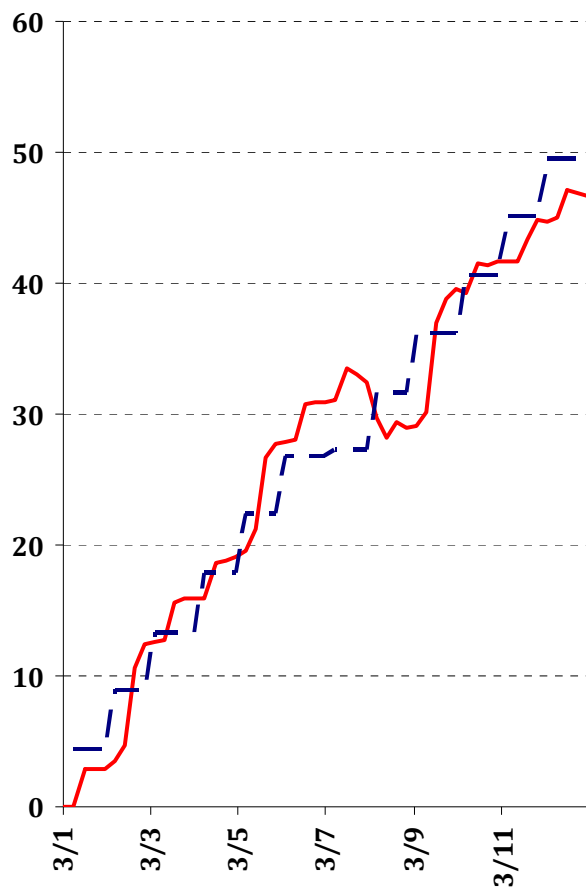
Le gain ou la perte de trésorerie pour l'État peuvent ensuite être valorisés au taux d'intérêt du marché interbancaire (EONIA), qui constitue les principaux placements réalisés à sur le court terme par l'agence France Trésor pour le compte de l'État. Avec une hypothèse de taux à 0,8 % (moyenne basse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

Graphique 19 : Scénario 1 en 2007 (en Md€)

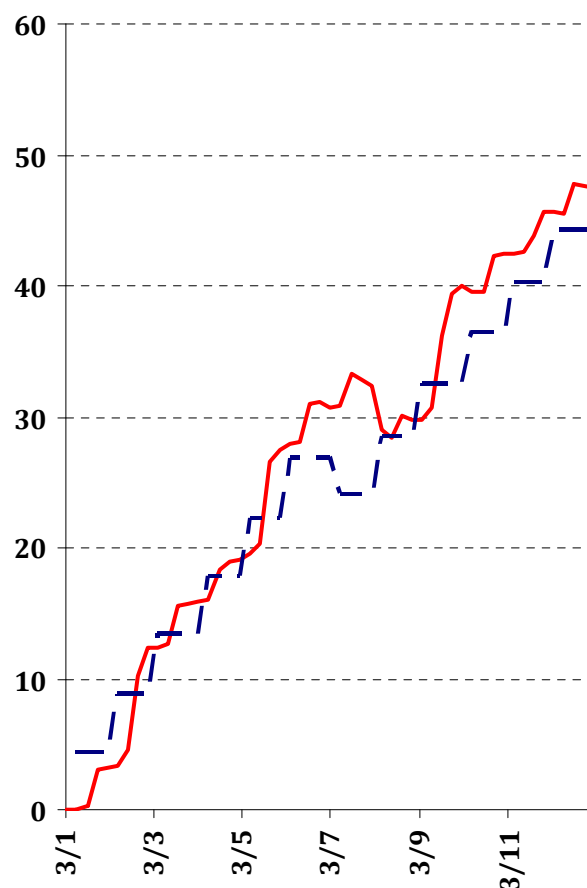


Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur. Lecture : le graphique 2008 correspond à la simulation d'une taxation contemporaine des revenus 2008 au dernier taux moyen d'imposition connu. Au mois de juillet, les remboursements et dégrèvements ainsi que les régularisations (rattrapages d'impôt) au titre de l'impôt sur les revenus de 2007 sont payés/perçus. A partir de la mensualité de septembre, c'est le taux moyen de 2007 qui trouve à s'appliquer. La courbe de référence des encaissements effectifs est celle de l'impôt sur le revenu 2009 sur les revenus 2008.

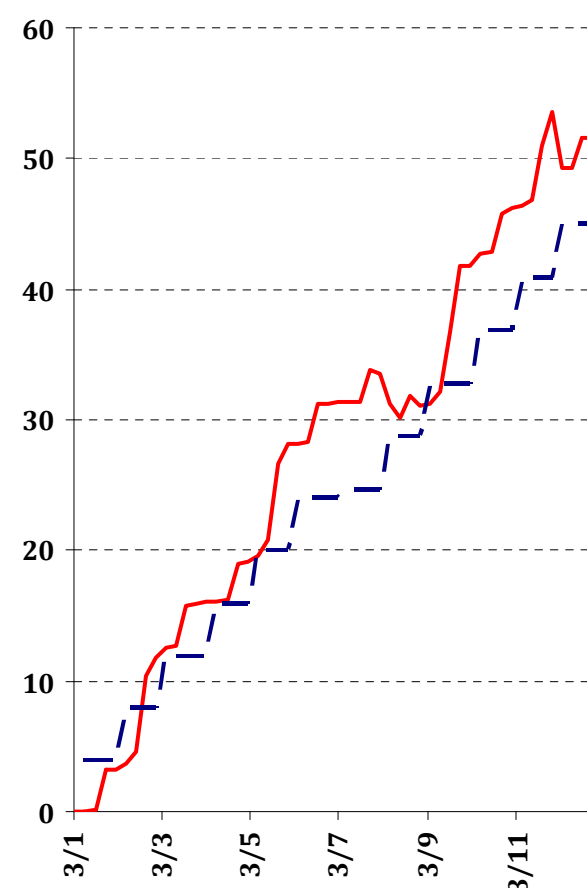
Graphique 20 : Scénario 1 en 2008 (en Md€)



Graphique 21 : Scénario 1 en 2009 (en Md€)



Graphique 22 : Scénario 1 en 2010 (en Md€)



— Montant cumulé des encaissements effectifs
 - - Montant des encaissements du scénario 1

Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur. Lecture : le graphique 2008 correspond à la simulation d'une taxation contemporaine des revenus 2008 au dernier taux moyen d'imposition connu. Au mois de juillet, les remboursements et dégrèvements ainsi que les régularisations (rattrapages d'impôt) au titre de l'impôt sur les revenus de 2007 sont payés/perçus. A partir de la mensualité de septembre, c'est le taux moyen de 2007 qui trouve à s'appliquer. La courbe de référence des encaissements effectifs est celle de l'impôt sur le revenu 2009 sur les revenus 2008.

3.1.1.1.2. Résultats

L'évaluation des gains de trésorerie du recouvrement à la source révèle les effets de différents facteurs sur le résultat final. En 2007, l'application de ce scénario aurait eu un effet positif, avec des gains de trésorerie générant des recettes comprises entre 6 M€ et 17 M€. A l'inverse, en 2010, les pertes auraient été importantes entre 26 M€ et 75 M€.

Tableau 15 : Évaluation du gain de trésorerie pour l'État du scénario 1

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

Source : DGFIP, bureau GF-3C, calculs du rapporteur.

En effet, les effets sur la trésorerie de l'État de la retenue à la source reposant sur le dernier taux moyen d'imposition connu dépendent principalement de trois facteurs :

- ♦ en premier lieu, **un facteur strictement budgétaire**, dans la mesure où le montant recouvré au cours d'une année civile dans le scénario 1 ne correspond pas strictement au montant recouvré dans le scénario de référence, compte tenu des régularisations notamment ;
- ♦ en deuxième lieu, **le taux moyen applicable sur les premiers mois de l'année** détermine le profil de la courbe pour la période allant jusqu'à la liquidation de l'impôt. Ce taux moyen dépend, s'agissant d'un impôt progressif, de la progression du revenu fiscal de référence entre l'année N-3 et l'année N-2, et donc du contexte économique ;
- ♦ en troisième lieu, **le montant et la date de paiement des remboursements et dégrèvements** détermine de manière importante le profil de la courbe au deuxième semestre. Dans le modèle retenu pour le scénario 1, l'État ne bénéficie d'aucun avantage de trésorerie dans la mesure où les remboursements ont lieu en juillet. Le fait de reculer d'un mois ces remboursements pourrait accroître l'avantage de trésorerie.

3.1.1.2. Scénario 2 : appliquer une retenue à la source optimale sur la base d'un taux net d'imposition sur le revenu annuel actualisé

3.1.1.2.1. Modélisation

Dans le scénario 2, la méthodologie d'évaluation des gains de trésorerie attendus de la retenue à la source repose sur **une simulation de la retenue à la source synchronisée sur les revenus de l'année en cours, incluant tous les revenus et internalisant tous les remboursements et dégrèvements**. Autrement dit, l'impôt prélevé au cours de l'année N correspond au taux moyen effectif constaté au cours de l'année N appliqué au revenu fiscal de référence de l'année N.

Par rapport au scénario de référence, **cette méthode a pour effet d'anticiper d'un an la perception des impôts en intégrant l'ensemble des remboursements et dégrèvements par avance**. En conséquence, l'impôt sur le revenu 2009 sur les revenus 2008 est collecté en 2008. Afin de simuler au plus près la retenue à la source, le montant net recouvré est réparti en douze mensualités. Les remboursements et dégrèvements sont donc intégrés dans le calcul des mensualités nettes.

Tableau 16 : Données de référence du scénario 2 (en M€)

	IR net collecté dans le scénario de référence (IR sur les revenus de l'année N-1)	IR net collecté dans le scénario 2 (IR sur les revenus de l'année N)	Mensualités du scénario 2
2005	52 512	53 759	4 480
2006	53 759	50 033	4 169
2007	50 033	51 740	4 312
2008	51 740	46 656	3 888
2009	46 656	47 433	3 953
2010	47 433	51 620	4 302

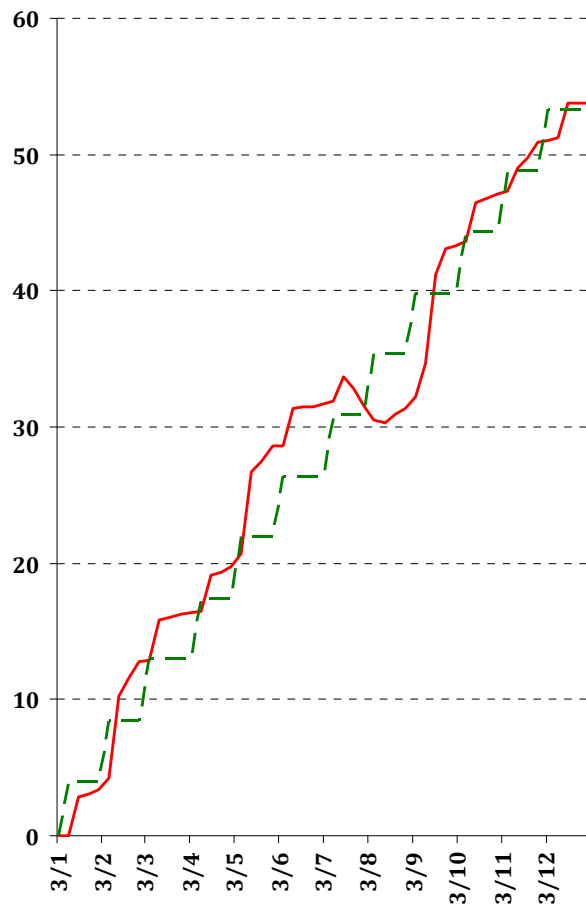
Source : DGFIP, bureau GF-3C. Annuaire statistiques de la DGFIP.

Encadré 20 : Limites méthodologiques inhérentes au scénario 2

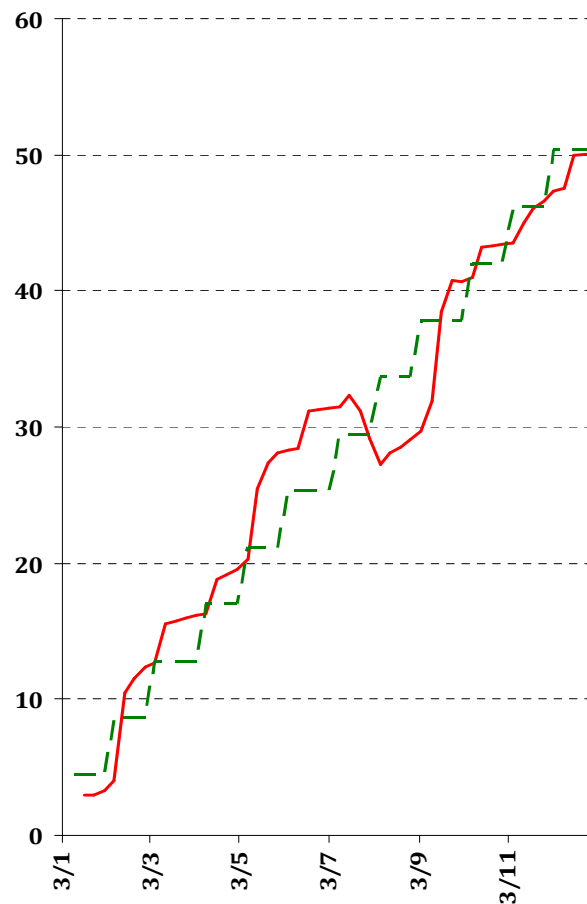
Dans la mesure où le taux moyen effectif constaté de l'année N est appliqué au revenu de référence de l'année N et que l'impôt effectivement dû est prélevé de manière synchronisée avec la perception des revenus, **cette simulation est nécessairement simplificatrice pour deux raisons :**

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

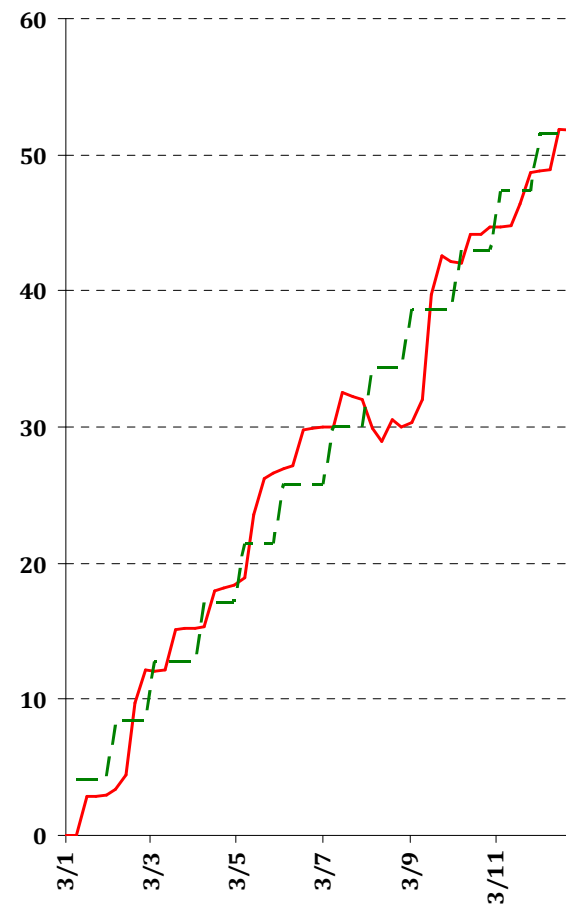
Graphique 23 : Scénario 2 en 2005 (en Md€)



Graphique 24 : Scénario 2 en 2006 (en Md€)



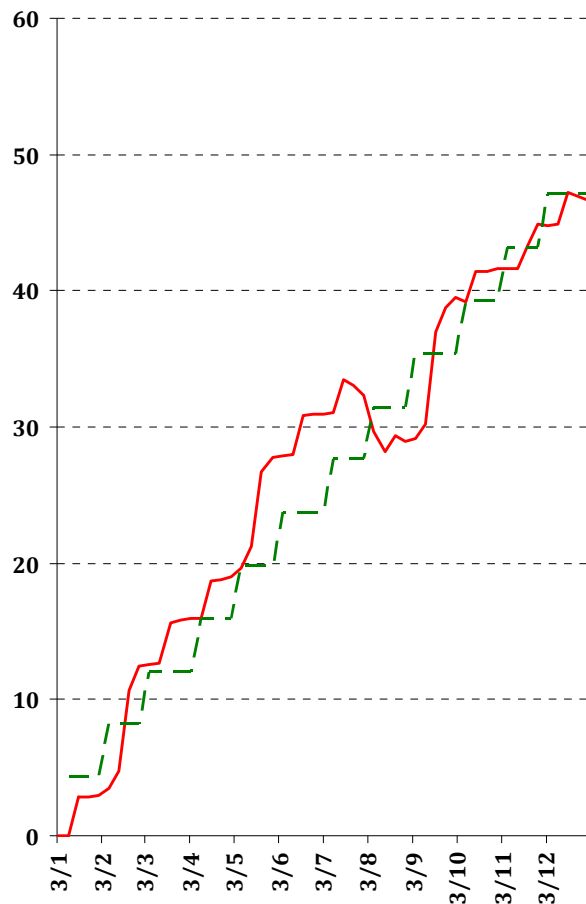
Graphique 25 : Scénario 2 en 2007 (en Md€)



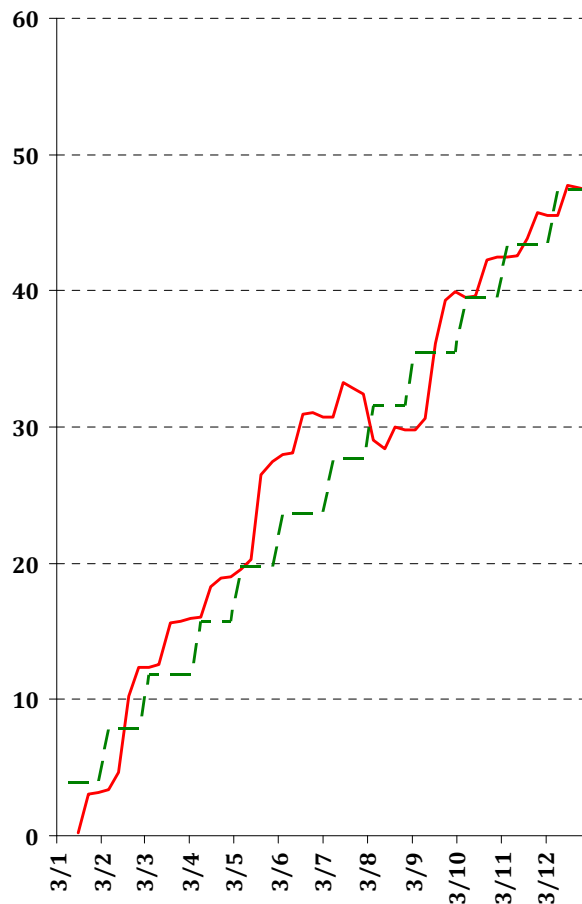
— Montant cumulé des encaissements effectifs
 - - Montant des encaissements du scénario 2

Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur. Lecture : le graphique 2006 correspond à la simulation d'une taxation contemporaine des revenus 2006 au taux moyen d'imposition net des dégrèvements et remboursements. La comparaison s'effectue par rapport au profil des encaissements effectifs de l'imposition sur les revenus 2006, c'est-à-dire en 2007..

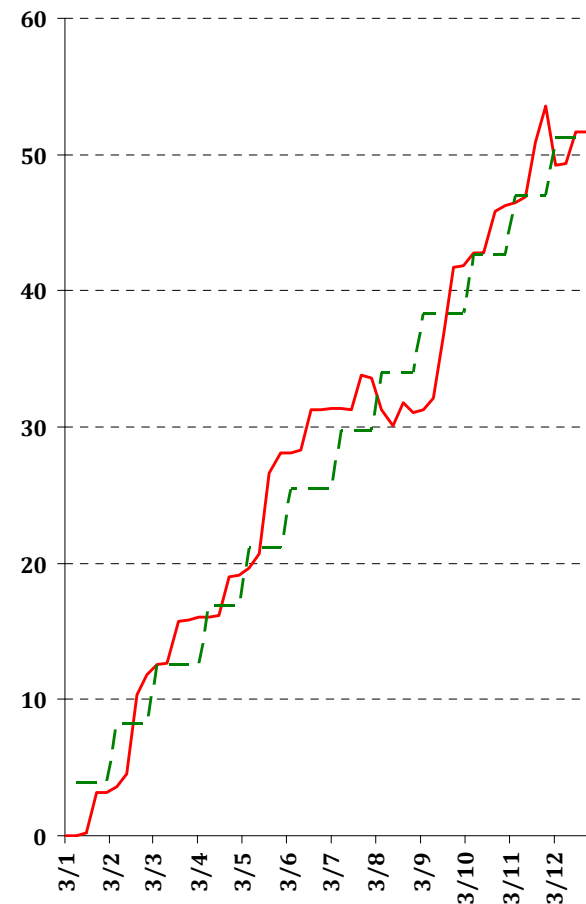
Graphique 26 : Scénario 2 en 2008 (en Md€)



Graphique 27 : Scénario 2 en 2009 (en Md€)



Graphique 28 : Scénario 2 en 2010 (en Md€)



— Montant cumulé des encaissements effectifs
 - - Montant des encaissements du scénario 2

Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur. Lecture : le graphique 2006 correspond à la simulation d'une taxation contemporaine des revenus 2008 au taux moyen d'imposition net des dégrèvements et remboursements. La comparaison s'effectue par rapport au profil des encaissements effectifs de l'imposition sur les revenus 2008, c'est-à-dire en 2009.

3.1.1.2.2. Résultats

Sur les six années sélectionnées à titre d'exemple, de 2005 à 2010, **le scénario 2 a des effets globalement négatifs sur la trésorerie de l'État**. En effet, dans le système actuel, le versement des acomptes provisionnels, même s'ils sont basés sur le taux moyen d'imposition de l'année N-2, interviennent relativement tôt dans l'année (février et mai), de sorte que même en dépit des remboursements et dégrèvements intervenant en juillet, le système de recouvrement actuel est plus avantageux en trésorerie dans la plupart des cas.

Tableau 17 : Évaluation du gain de trésorerie pour l'État du scénario 2

Année	Gain/perte de trésorerie en Md€-semaine	Gain/perte de trésorerie en M€-an	Valorisation des gains de trésorerie à 0,8 % (en M€)	Valorisation des gains de trésorerie à 2 % (en M€)
2005	- 41,54	- 797,48	- 5,58	- 15,95
2006	- 21,79	- 418,31	- 2,93	- 8,37
2007	5,06	97,11	0,68	1,94
2008	- 64,64	- 1 241,13	- 8,69	- 24,82
2009	- 72,34	- 1 388,86	- 9,72	- 27,78
2010	- 39,00	- 2 629,99	- 18,41	- 52,60
Total sur six ans	- 234,24	- 6 378,66	- 44,65	- 127,57

Source : DGFIP, bureau GF-3C, calculs du rapporteur.

Au total, les effets sur la trésorerie de l'État de la retenue à la source reposant sur la synchronisation de la taxation des revenus à mesure de leur perception dépendent principalement de **l'évolution des revenus entre deux années**.

En effet, au lieu d'être différée d'une année, cette évolution impacte immédiatement l'impôt recouvré, ce qui renforce, pour les contribuables, le caractère contracyclique du prélèvement. En période de ralentissement conjoncturel, le scénario 2 se traduit donc par une perte de trésorerie pour l'État, mais par un gain de trésorerie pour les contribuables.

3.1.1.3. Scénario 3 : majorer le taux moyen d'imposition et restituer aux contribuables le trop-perçu l'année suivante

3.1.1.3.1. Modélisation

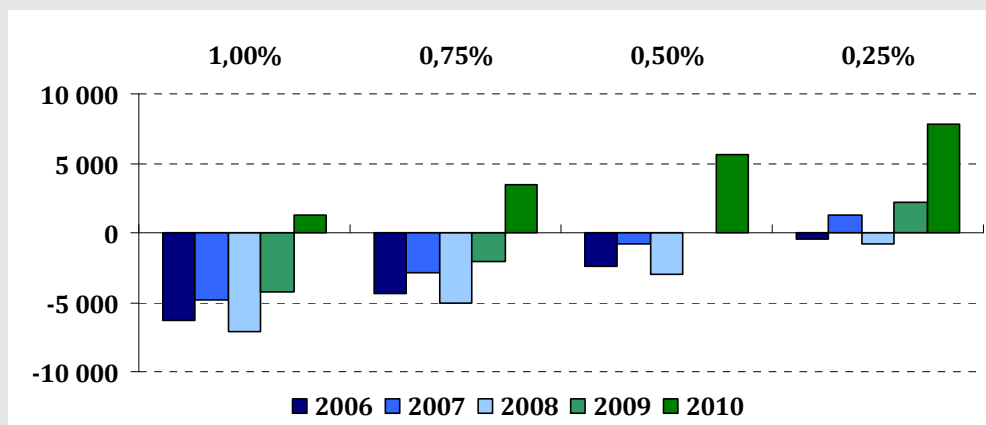
Dans le scénario 3, la méthodologie d'évaluation des gains de trésorerie attendus de la retenue à la source repose sur **l'application d'un taux moyen d'imposition légèrement supérieur au dernier taux moyen connu**, afin d'anticiper la progression des revenus des contribuables. La logique est donc similaire à celle du scénario 1, mais les prélèvements sont plus importants au cours de l'année. Le taux de majoration retenu est un taux uniforme de 1 point pour l'ensemble des années analysées.

Encadré 21 : Quelle majoration pour le taux moyen d'imposition ?

Le montant de 1 point pour la majoration du taux moyen d'imposition a été choisi de manière à limiter les cas de nécessité de relancer les contribuables au titre de régularisation du solde de l'impôt de l'année précédente, sans pour autant les pénaliser de manière excessive.

Le choix d'un montant moins élevé (par exemple 0,25 %) aurait eu pour conséquence de laisser à l'administration le soin de procéder à des recouvrements complémentaires pour des montants importants, notamment en 2010.

Graphique 29 : Montant des régularisations de l'année N+1 en fonction du montant de la majoration choisie



Source : Calculs du rapporteur.

Le montant des régularisations est lié à un calcul complexe faisant intervenir le montant des remboursements et dégrèvements de l'année, les derniers taux moyens d'imposition et la progression du revenu fiscal de référence.

Tableau 18 : Majoration nécessaire pour viser une régularisation nulle

2006	2007	2008	2009	2010
0,19 %	0,40 %	0,15 %	0,50 %	1,14 %

Source : Calculs du rapporteur.

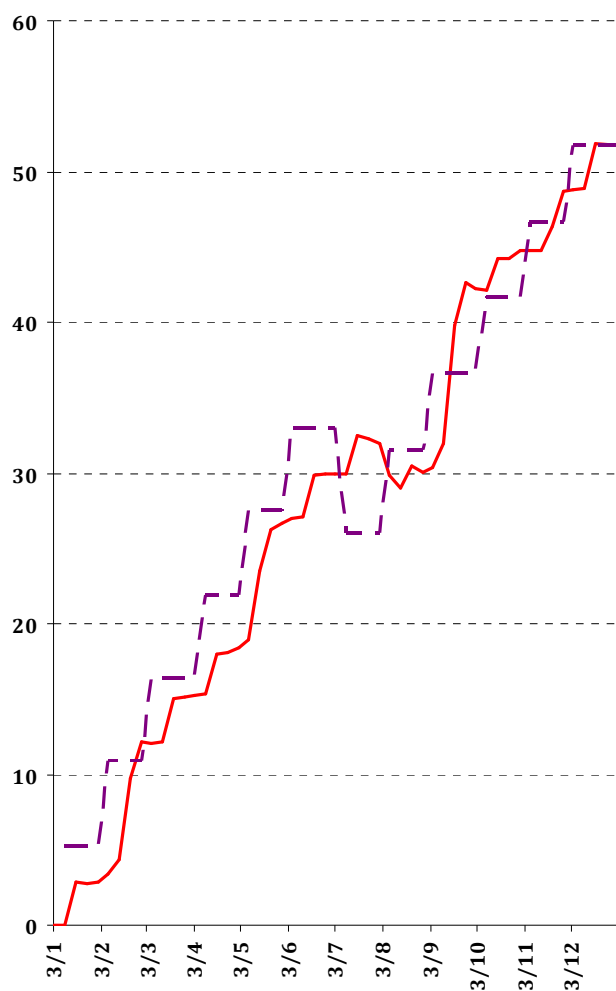
Cette méthode de majoration du taux moyen d'imposition permet de supprimer le montant des régularisations intervenant au moment du calcul définitif de l'impôt en année N+1, puisque c'est désormais à l'administration de rembourser le trop-perçu, contrairement au scénario 1 dans lequel l'administration sollicitait du contribuable un versement supplémentaire.

Tableau 19 : Données de références du scénario 3

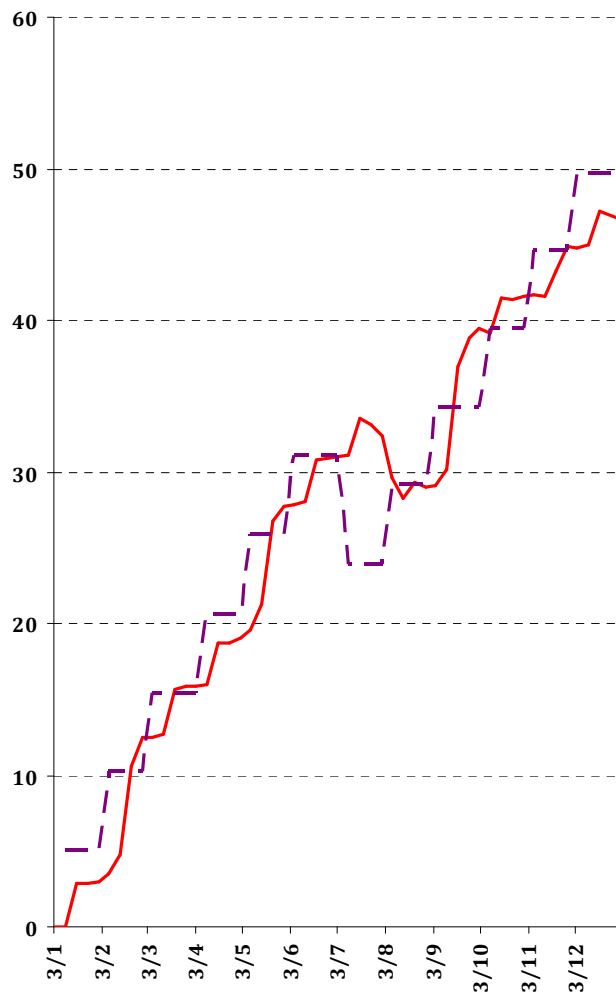
	RFR	IR brut au titre de l'année (M€)	Remboursements et dégrèvements au titre de l'année	IR net au titre de l'année (M€)	Taux moyen d'imposition (TMI)	Taux moyen d'imposition (TMI) majoré de 1 point	Mensualités de janvier à juillet (en €) (TMI N-2)	Mensualités d'août à décembre (en €) (TMI N-1)	Régularisation	Total recouvré net des régularisations, remboursements et dégrèvements et du décalage de deux semaines
2003	707 383	53 885	3 080	50 805	7,18 %	8,18 %	-	-	-	-
2004	758 773	56 437	3 925	52 512	6,92 %	7,92 %	-	-	-	-
2005	753 249	58 619	4 860	53 759	7,14 %	8,14 %	5 136	4 972	-	-
2006	781 465	56 304	6 271	50 033	6,40 %	7,40 %	5 158	5 299	-6 297	-
2007	818 291	59 198	7 458	51 740	6,32 %	7,32 %	5 549	5 048	-4 882	51 762
2008	844 315	55 057	8 401	46 656	5,53 %	6,53 %	5 208	5 152	-7 163	49 776
2009	848 379	55 101	7 668	47 433	5,59 %	6,59 %	5 177	4 614	-4 208	44 283
2010	874 484	58 540	6 920	51 620	5,90 %	6,90 %	4 756	4 803	1 235	45 240

Source : DGFIP, bureau GF3C et calculs du rapporteur. Le RFR de 2010 constitue une prévision avec une augmentation de 3,1 %. Le RFR doit être reconstitué avant 2006, dans la mesure où la réforme du barème a modifié le mode de calcul du RFR. Il a été reconstitué approximativement en divisant le RFR d'origine par 0,8.

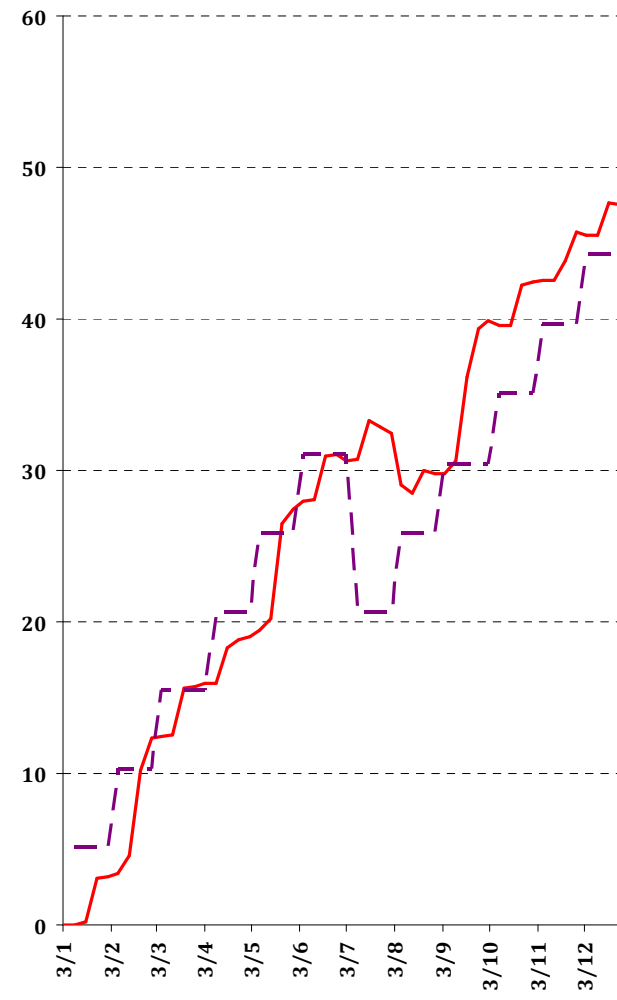
Graphique 30 : Scénario 3 en 2007 (en Md€)



Graphique 31 : Scénario 3 en 2008 (en Md€)



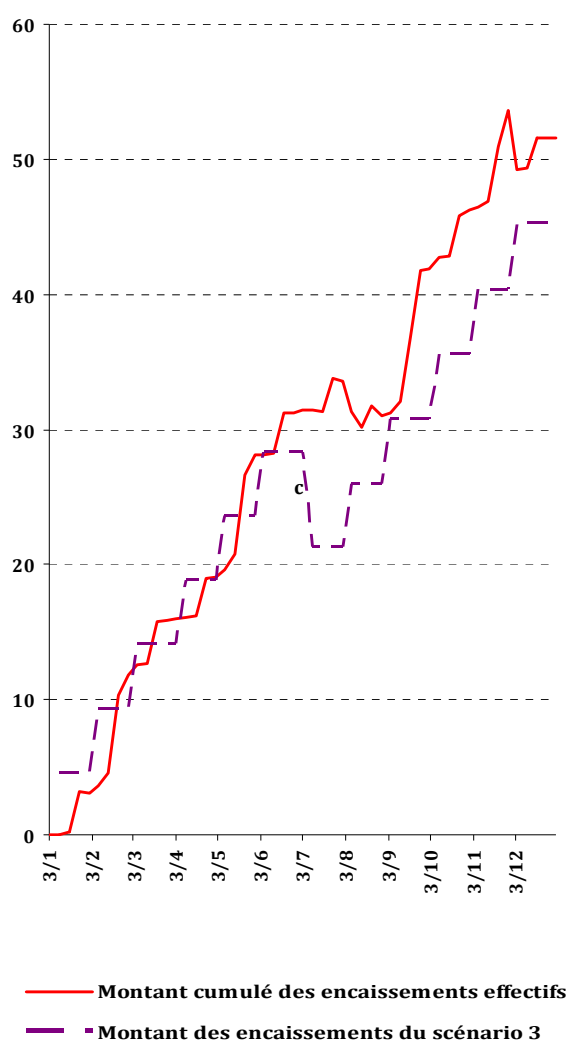
Graphique 32 : Scénario 3 en 2009 (en Md€)



— Montant cumulé des encaissements effectifs
 - - Montant des encaissements du scénario 3

Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

Graphique 33 : Scénario 3 en 2010 (en Md€)



Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

3.1.1.3.2. Résultats

Les profils d'encaissement du scénario 3 sont semblables aux profils du scénario 1, en plus accentués. La forme de ces profils est liée à des facteurs multiples, notamment les derniers taux d'imposition de l'année N-2 et l'année N-1, l'impact de la majoration de 1 point sur les régularisations que l'administration verse aux contribuables, et qui viennent donc grever le recouvrement de l'année courante, comme dans le cas de 2010.

Tableau 20 : Évaluation du gain de trésorerie pour l'État du scénario 3

Année	Gain/perte de trésorerie en Md€-semaine	Gain/perte de trésorerie en M€-an	Valorisation des gains de trésorerie à 0,8 % (en M€)	Valorisation des gains de trésorerie à 2 % (en M€)
2007	50,18	963,52	6,74	19,27
2008	8,31	159,51	1,12	3,19
2009	-92,54	-1 776,77	-12,44	-35,54
2010	-192,43	-3 694,65	-25,86	-73,89
Total sur quatre ans	-226,48	-4 348,39	-30,44	-86,97

Source : DGFIP, bureau GF-3C, calculs du rapporteur.

Au total, **les effets sur la trésorerie de l'État de la retenue à la source reposant sur le dernier taux moyen d'imposition connu majoré d'un point au cours du premier semestre sont les plus importants.**

Encadré 22 : Les contraintes de la France en matière de gestion infraannuelle de sa trésorerie

D'un entretien avec l'agence France trésor relatif aux besoins et aux contraintes infraannuels de l'État en matière de trésorerie, il ressort que toute réforme fiscale ayant une incidence sur le profil d'encaissement des recettes fiscales de l'État devrait **prendre en considération les différents « points bas » de trésorerie de l'État**, c'est-à-dire les périodes de l'année pendant lesquelles l'agence France trésor est amenée à emprunter à très court terme pour honorer les dettes. Ces points bas se situent au début du mois de janvier, fin avril et début mai, aux alentours du 12 septembre et début novembre.

Par ailleurs, l'objectif d'accroître la prévisibilité des recettes de l'État devrait conduire à **limiter la part des impôts ayant des caractéristiques contracycliques**. Le devancement d'une année de l'impôt sur le revenu, autrement dit la taxation contemporaine des revenus, aurait pour conséquence d'amoinrir la prévisibilité sur le rendement annuel de l'impôt sur le revenu de l'année.

3.1.2. Si l'année de basculement est susceptible de générer des pertes importantes en matière de trésorerie, le profil d'encaissement de la retenue à la source s'équilibre en régime de croisière

Les trois scénarios présentés ci-dessus partent du principe d'un prélèvement automatique mensuel simultané à la perception du revenu, avec un décalage de deux semaines, conformément aux règles en vigueur pour les prélèvements sociaux pour la plupart des entreprises. Dans la pratique, **il est probable que le versement de l'impôt par le tiers payeur à l'administration fiscale ne soit pas immédiat**, mais différé d'un ou de plusieurs mois. Cet « avantage de trésorerie » est parfois présenté comme l'une des contreparties au rôle confié aux tiers payeurs dans le recouvrement de l'impôt.

L'introduction d'un décalage d'un ou plusieurs mois a donc des conséquences sur le profil d'encaissement des mensualités, non seulement en régime de croisière, mais aussi au moment de l'année de transition. C'est pourquoi les trois scénarios présentés ci-dessus ont été déclinés chacun en quatre variations chacun :

- ♦ **deux variations concernent l'année du basculement**, avec un décalage d'un mois (perte sèche d'un mois de trésorerie) et un décalage de trois mois (perte sèche de trois mois de trésorerie) ;
- ♦ **deux variations concernent le régime de croisière**, avec un décalage d'un mois (la mensualité de janvier est égale aux mensualités de la fin de l'année précédente) et un décalage de trois mois (les mensualités du premier trimestre sont égales aux mensualités du dernier trimestre de l'année précédente).

3.1.2.1. Scénario 1 : appliquer le dernier taux moyen d'imposition connu aux revenus de l'année en cours

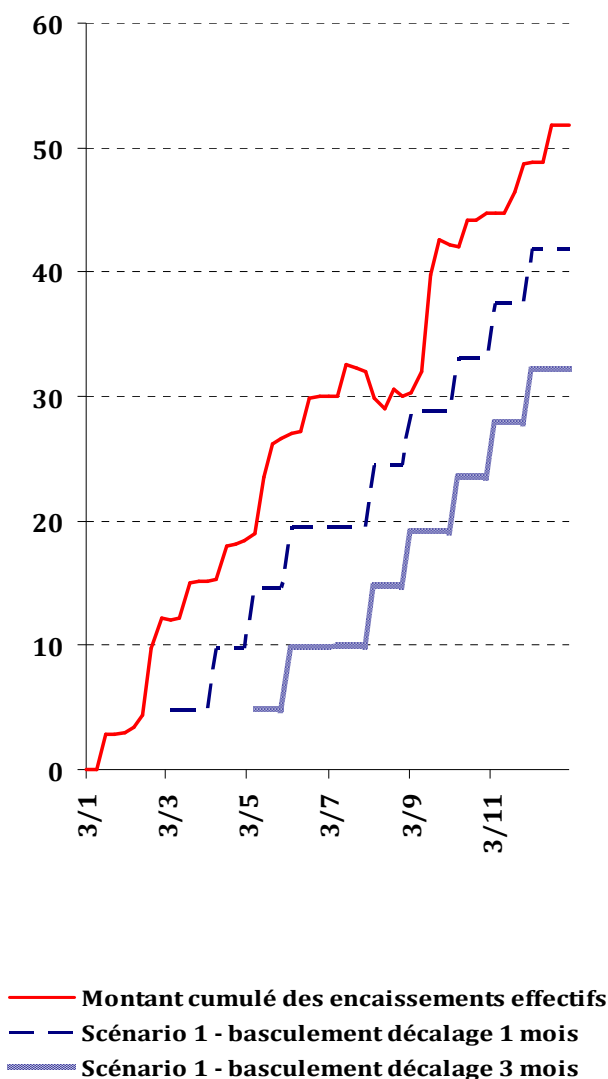
3.1.2.1.1. Année du basculement

Dans le scénario 1, l'année du basculement a pour effet de retarder de respectivement un et trois mois le début de la perception des mensualités d'impôt sur le revenu. Autrement dit, le recouvrement de l'impôt sur le revenu n'est susceptible de démarrer qu'au début du mois de mars pour le décalage d'un mois et au mois de mai pour le décalage de trois mois.

Comme dans le scénario 1 présenté ci-dessus, les mensualités sont calibrées sur la base du dernier taux moyen d'imposition connu jusqu'à la liquidation de l'impôt, qui intervient en août. Après remboursements et dégrèvements et régularisation au titre de l'année précédente, le nouveau taux moyen d'imposition est appliqué.

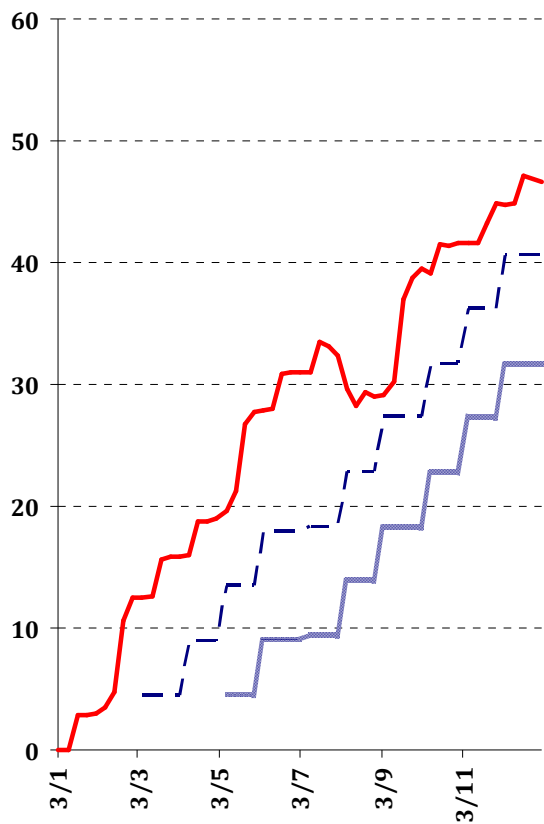
Les données de référence relatives à l'impôt dû (revenu fiscal de référence, taux moyen brut, montant des remboursements et dégrèvements) sont reprises à l'identique du scénario 1 précédemment présenté.

Graphique 34 : Scénario 1 l'année de basculement avec un décalage de versement 2007 (en Md€)

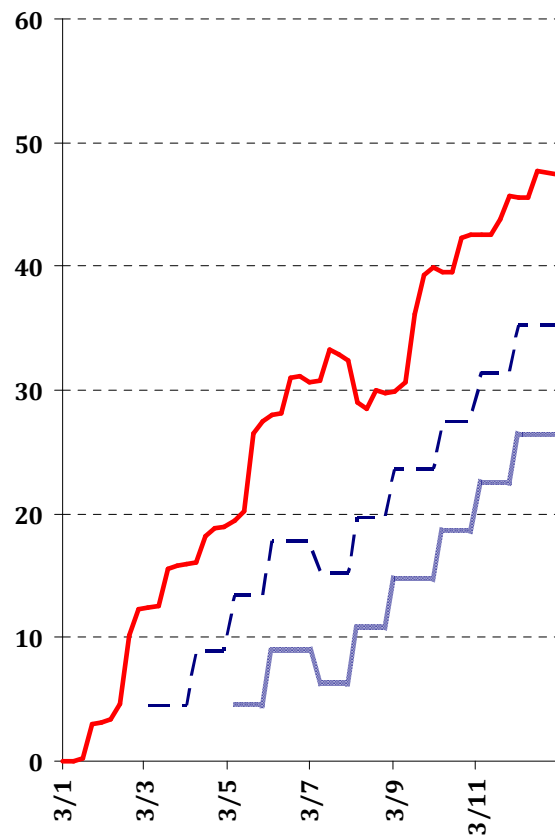


Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

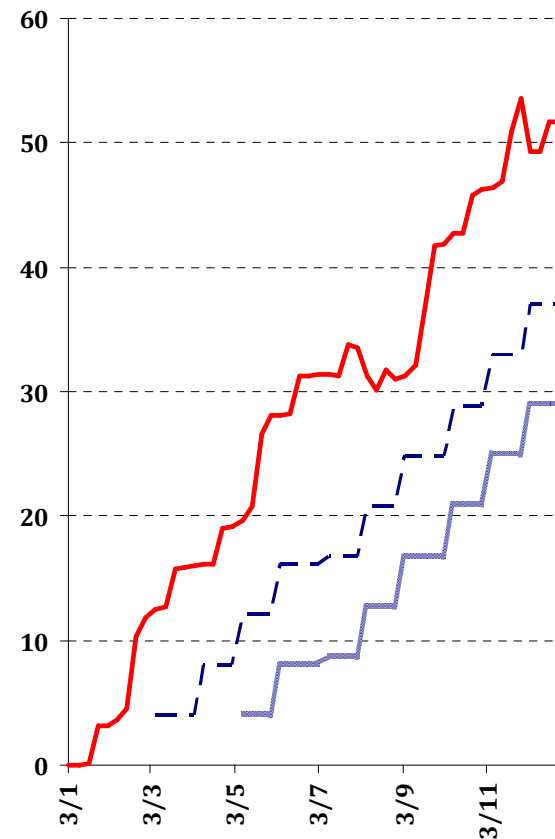
Graphique 35 : Scénario 1 l'année de basculement avec un décalage de versement 2008 (en Md€)



Graphique 36 : Scénario 1 l'année de basculement avec un décalage de versement 2009 (en Md€)



Graphique 37 : Scénario 1 l'année de basculement avec un décalage de versement 2009 (en Md€)



- Montant cumulé des encaissements effectifs
- - - Scénario 1 - basculement décalage 1 mois
- Scénario 1 - basculement décalage 3 mois

Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

L'application d'un avantage de trésorerie aux tiers payeurs l'année du basculement impliquerait nécessairement une perte budgétaire nette équivalente à un ou trois mois de recouvrement de l'impôt. Ces pertes sèches sont en conséquence potentiellement très lourdes tant pour les finances publiques que pour la gestion de la trésorerie de l'État.

Tableau 21 : Évaluation du gain en trésorerie du scénario 1 l'année de basculement avec un décalage de versement

Année		Gain/perte de trésorerie en Md€-semaine	Gain/perte de trésorerie en M€-an	Valorisation des gains de trésorerie à 0,8 % (en M€)	Valorisation des gains de trésorerie à 2 % (en M€)
2007	Un mois	-416	-7 989,84	-55,93	-159,80
	Trois mois	-805	-15 465,18	-108,26	-309,30
2008	Un mois	-427	-8 191,77	-57,34	-163,84
	Trois mois	-787	-15 111,06	-105,78	-302,22
2009	Un mois	-529	-10 161,70	-71,13	-203,23
	Trois mois	-887	-17 027,93	-119,20	-340,56
2010	Un mois	-582	-11 176,92	-78,24	-223,54
	Trois mois	-904	-17 362,28	-121,54	-347,25
Total	Un mois	-1 954,18	-37 520,23	-262,64	-750,40
	Trois mois	-3 383,67	-64 966,44	-454,77	-1 299,33

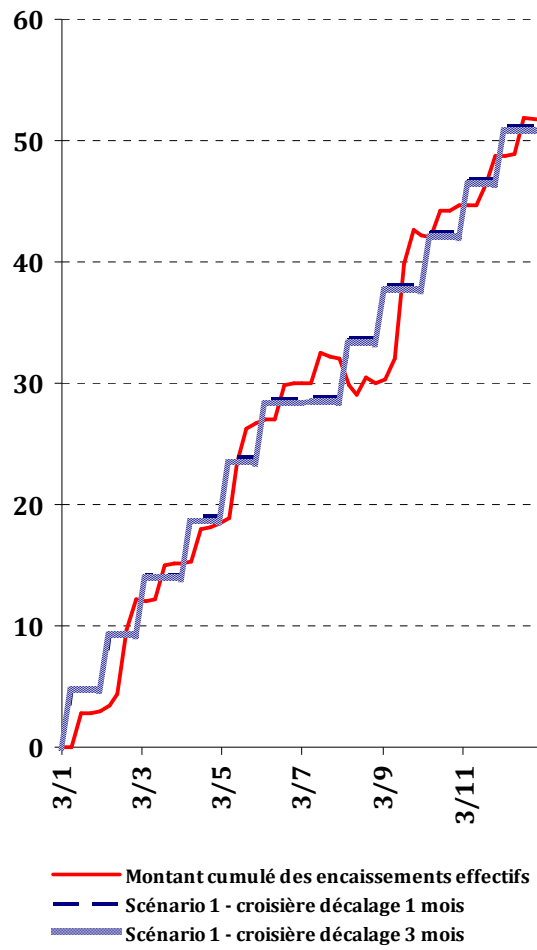
Source : DGFIP, bureau GF-3C, Service de la comptabilité de l'État, calculs du rapporteur.

3.1.2.1.2. Régime de croisière

En régime de croisière, les premières mensualités perçues correspondent aux dernières mensualités payées au titre de l'année précédente. Ainsi, compte tenu du décalage de deux semaines inhérent au paiement par les tiers payeurs, le prélèvement sur la paye de décembre 2008 sera reçu par l'administration fiscale au début du mois de février 2009 dans le cas d'un décalage d'un mois et au début du mois d'avril 2009 avec un décalage de trois mois.

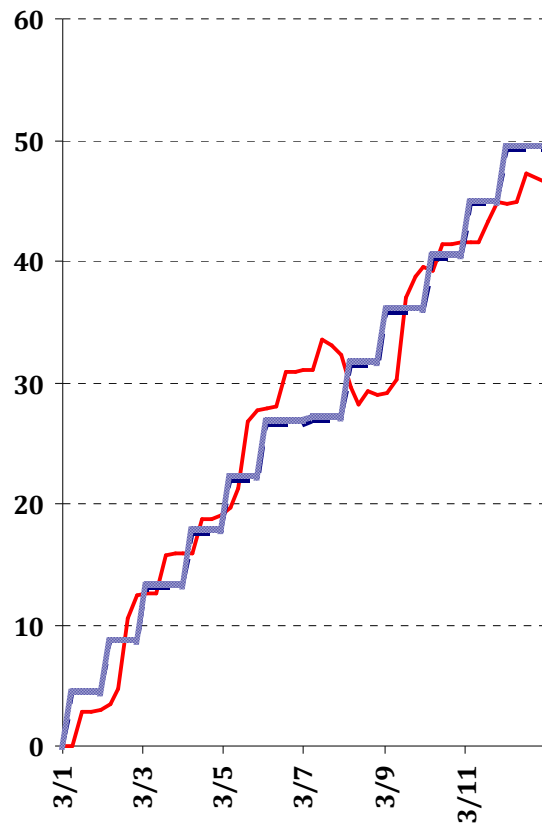
En régime de croisière, le choix entre le décalage d'un mois et de trois mois est relativement proche sur la trésorerie de l'État.

Graphique 38 : Scénario 1 régime de croisière avec un décalage de versement 2007 (en Md€)

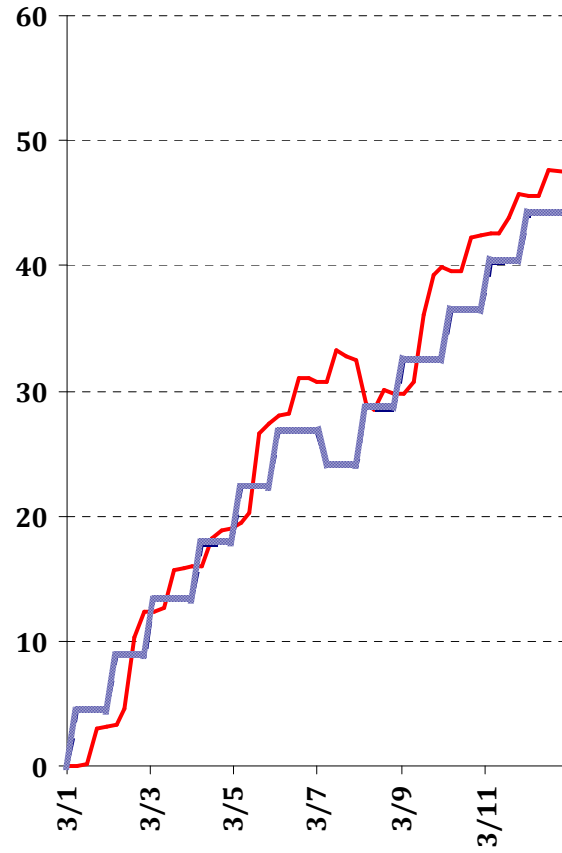


Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

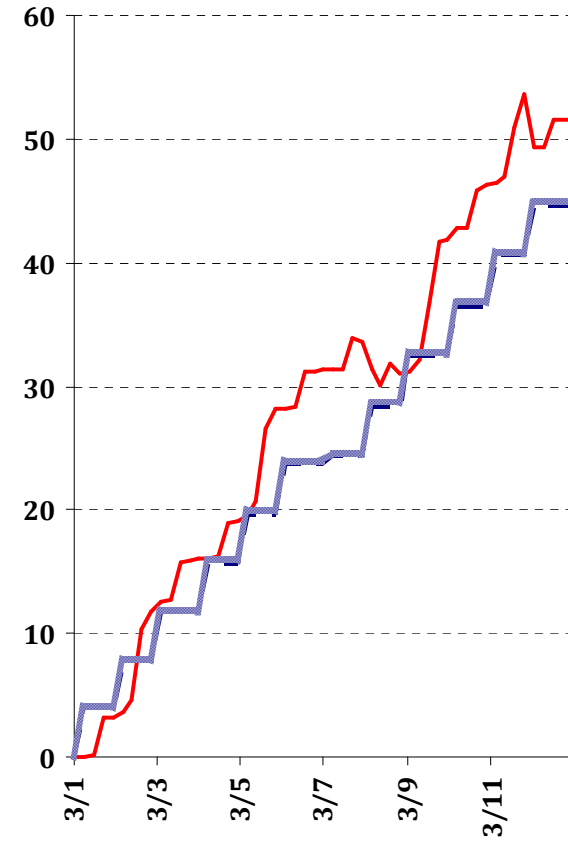
Graphique 39 : Scénario 1 régime de croisière avec un décalage de versement 2008 (en Md€)



Graphique 40 : Scénario 1 régime de croisière avec un décalage de versement 2009 (en Md€)



Graphique 41 : Scénario 1 régime de croisière avec un décalage de versement 2010 (en Md€)



— Montant cumulé des encaissements effectifs
 — Scénario 1 - croisière décalage 1 mois
 — Scénario 1 - croisière décalage 3 mois

Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

Les effets en régime de croisière avec un décalage du versement de un ou trois mois ne sont pas massifs, même si l'on observe une corrélation avec la conjoncture économique. En effet, dans une période de croissance du revenu, les effets sont plutôt positifs (cas de 2007), mais dans les cas de ralentissement économique (2008 et 2009), les effets de trésorerie sont négatifs.

Tableau 22 : Évaluation du gain en trésorerie du scénario 1 en régime de croisière avec un décalage de versement

Année		Gain/perte de trésorerie en Md€-semaine	Gain/perte de trésorerie en M€-an	Valorisation des gains de trésorerie à 0,8 % (en M€)	Valorisation des gains de trésorerie à 2 % (en M€)
2007	Un mois	34,69	666,09	4,66	13,32
	Trois mois	17,17	329,67	2,31	6,59
2008	Un mois	-3,16	-60,72	-0,43	-1,21
	Trois mois	-14,27	-273,99	-1,92	-5,48
2009	Un mois	-97,72	-1 876,27	-13,13	-37,53
	Trois mois	-99,44	-1 909,16	-13,36	-38,18
2010	Un mois	-203,18	-3 901,05	-27,31	-78,02
	Trois mois	-212,80	-4 085,70	-28,60	-81,71
Total	Un mois	-179,39	-3 444,25	-24,11	-68,89
	Trois mois	-246,61	-4 734,92	-33,14	-94,70

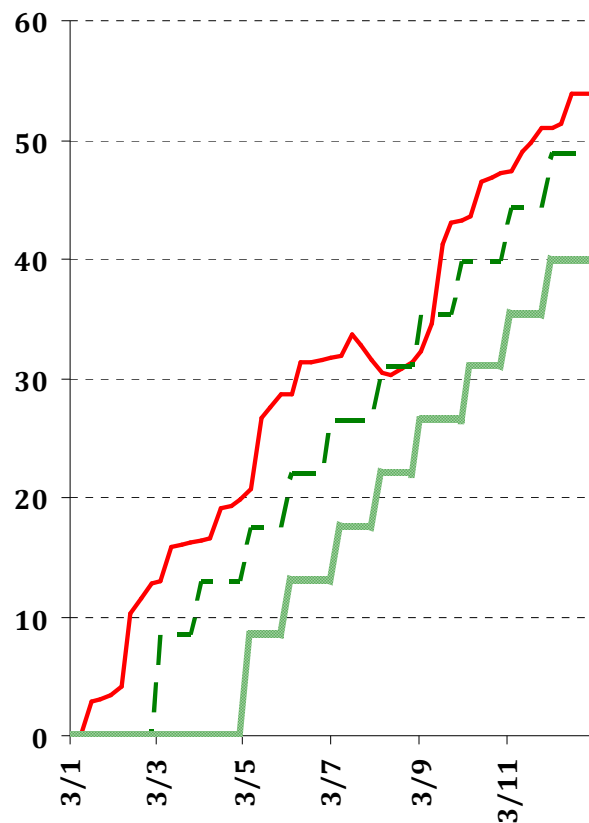
Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

3.1.2.2. Scénario 2 : appliquer une retenue à la source optimale sur la base d'un taux net d'imposition sur le revenu annuel actualisé

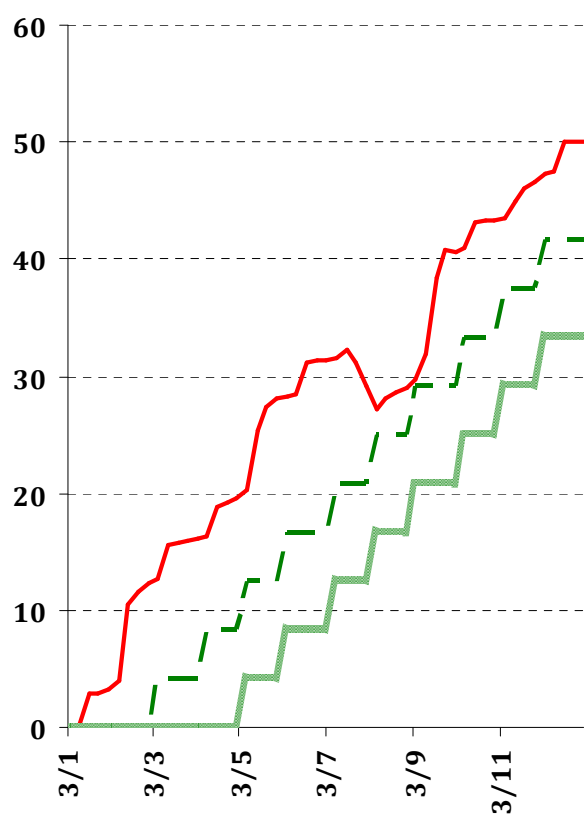
3.1.2.2.1. Année de basculement

La simulation concernant l'année de basculement du scénario 2 reprend les modalités exposées plus haut concernant ce scénario d'une retenue à la source « optimale », en les décalant respectivement d'un mois et de trois mois, afin de simuler l'avantage de trésorerie accordé aux tiers payeurs.

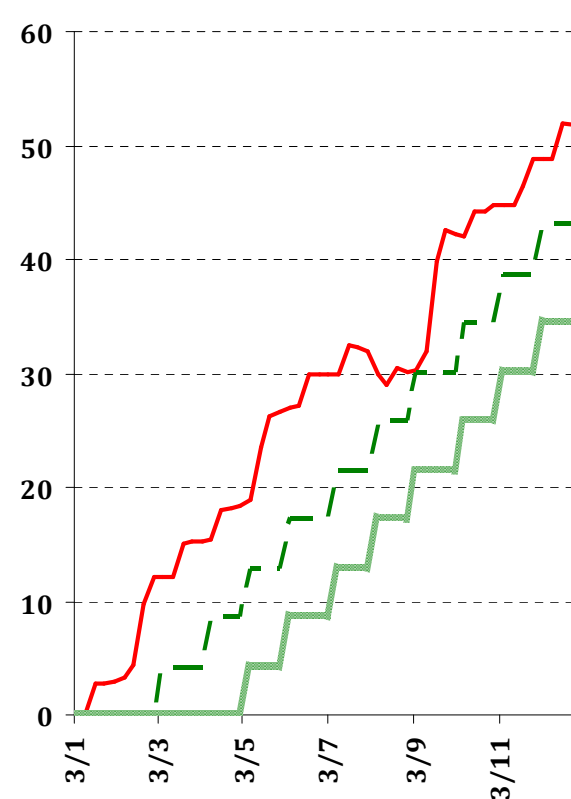
Graphique 42 : Scénario 2 l'année de basculement avec décalage en 2005 (en Md€)



Graphique 43 : Scénario 2 l'année de basculement avec décalage en 2006 (en Md€)



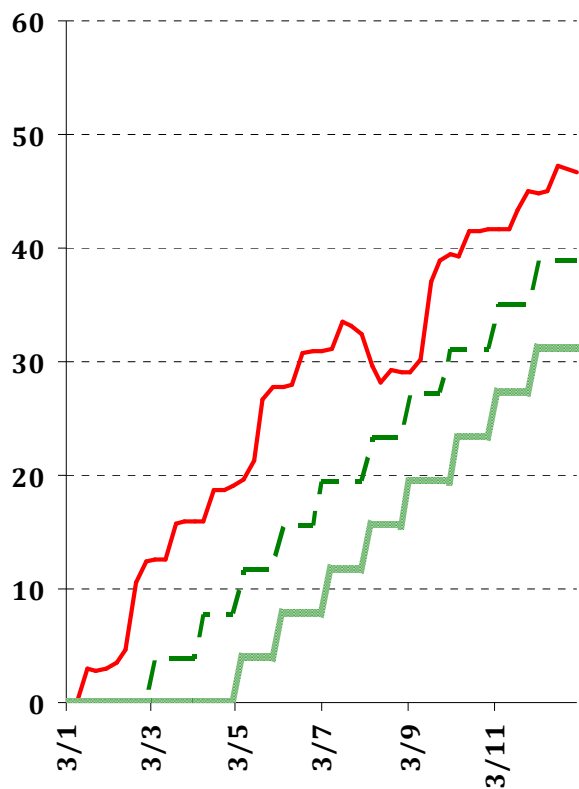
Graphique 44 : Scénario 2 l'année de basculement avec décalage en 2007 (en Md€)



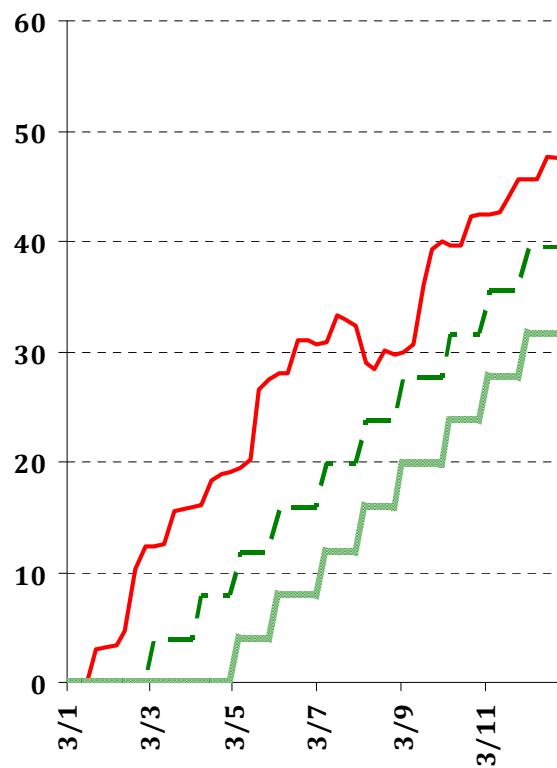
- Montant cumulé des encaissements effectifs
- - - Scénario 2 - basculement décalage 1 mois
- Scénario 2 - basculement décalage 3 mois

Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

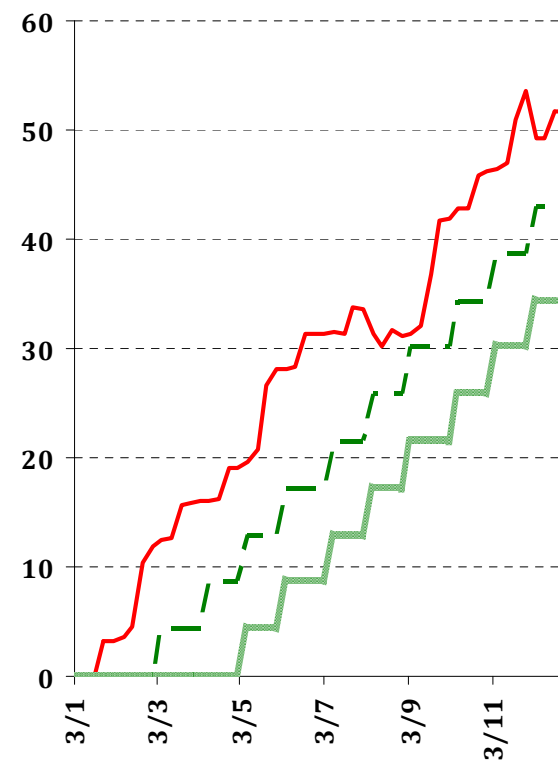
Graphique 45 : Scénario 2 l'année de basculement avec décalage en 2008 (en Md€)



Graphique 46 : Scénario 2 l'année de basculement avec décalage en 2009 (en Md€)



Graphique 47 : Scénario 2 l'année de basculement avec décalage en 2010 (en Md€)



- Montant cumulé des encaissements effectifs
- - - Scénario 2 - basculement décalage 1 mois
- Scénario 2 - basculement décalage 3 mois

Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

Au total, l'effet de l'année de basculement est important sur les finances publiques et plus significatif que pour le scénario 1. Ceci est lié en partie à la perte sèche que constituent le décalage de trésorerie et les caractéristiques du scénario 2.

Tableau 23 : Évaluation du gain de trésorerie pour l'État du scénario 2 l'année de basculement avec un décalage de versement

Année		Gain/perte de trésorerie en Md€-semaine	Gain/perte de trésorerie en M€-an	Valorisation des gains de trésorerie à 3 % (en M€)	Valorisation des gains de trésorerie à 5 % (en M€)
2006	Un mois	-442,25	-8 491,29	-59,44	-169,83
	Trois mois	-776,05	-14 900,13	-104,30	-298,00
2007	Un mois	-406,14	-7 797,92	-54,59	-155,96
	Trois mois	-751,07	-14 420,64	-100,94	-288,41
2008	Un mois	-454,82	-8 732,52	-61,13	-174,65
	Trois mois	-773,65	-14 854,05	-103,98	-297,08
2009	Un mois	-450,27	-8 645,23	-60,52	-172,90
	Trois mois	-766,49	-14 716,65	-103,02	-294,33
2010	Un mois	-438,51	-8 419,42	-58,94	-168,39
	Trois mois	-782,65	-15 026,78	-105,19	-300,54
Total	Un mois	-2 460,60	-47 243,44	-330,70	-944,87
	Trois mois	-4 526,69	-86 912,48	-608,39	-1 738,25

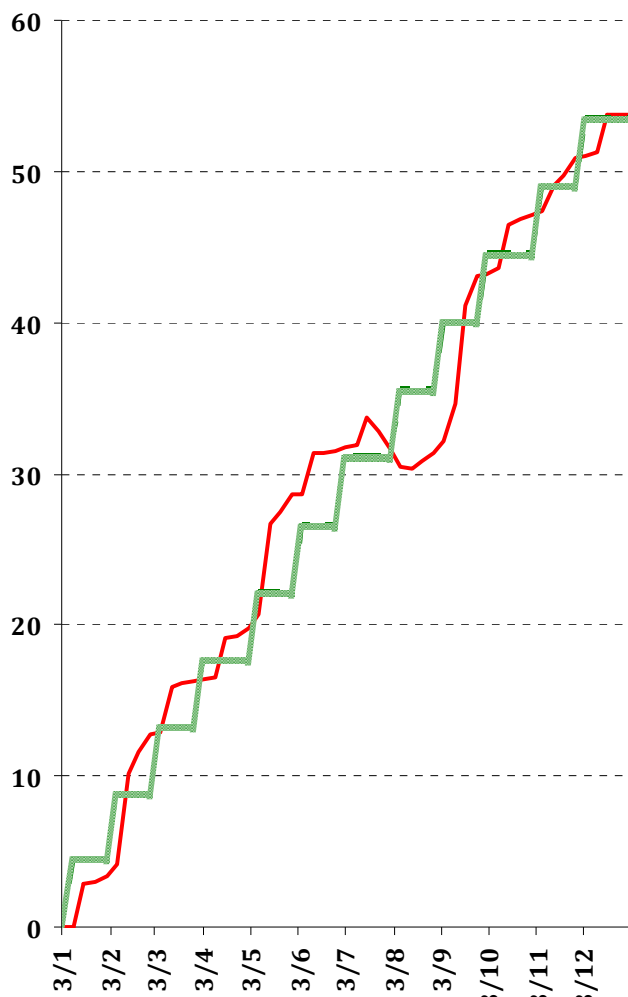
Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

3.1.2.2.2. Régime de croisière

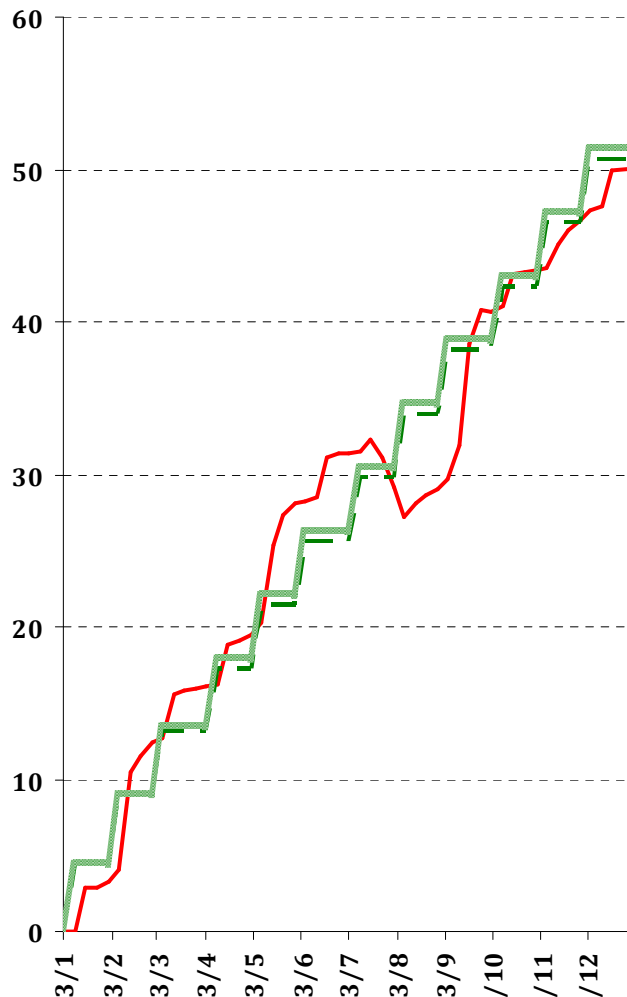
En régime de croisière, comme pour le scénario 1, les prélèvements à la source mensuels de l'année passée sont perçus au début de l'année courante. Si ces prélèvements étaient supérieurs aux prélèvements de l'année courante, cela procure un avantage de trésorerie pour l'État dans les premiers mois de l'année.

Pour le scénario 2 comme pour le scénario 1, l'option entre le décalage de un mois ou de trois pour la trésorerie n'emporte pas de conséquences très importantes sur la gestion de la trésorerie en régime de croisière.

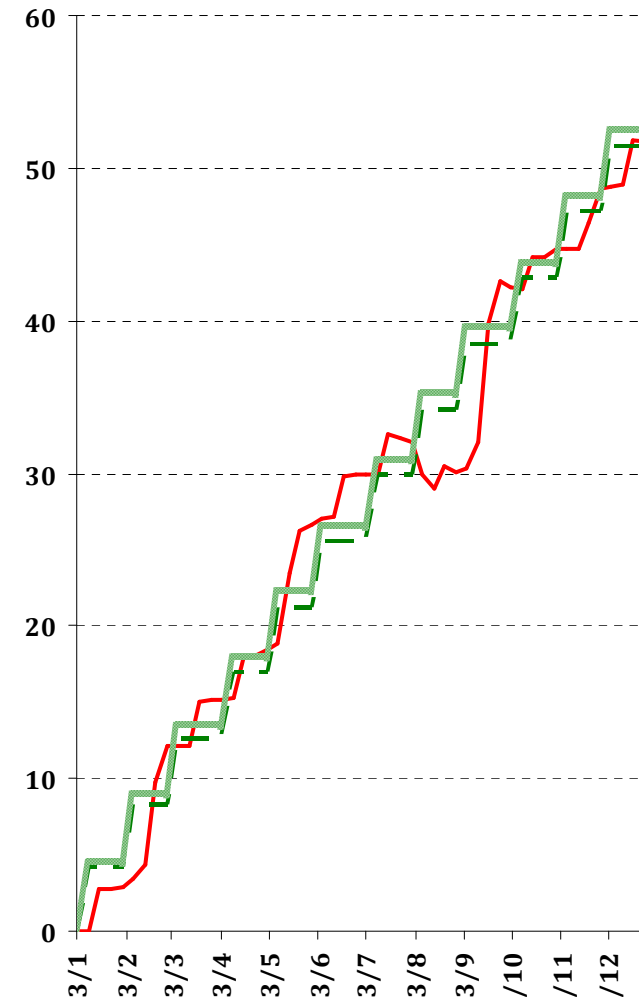
Graphique 48 : Scénario 2 régime de croisière avec décalage en 2005 (en Md€)



Graphique 49 : Scénario 2 régime de croisière avec décalage en 2006 (en Md€)



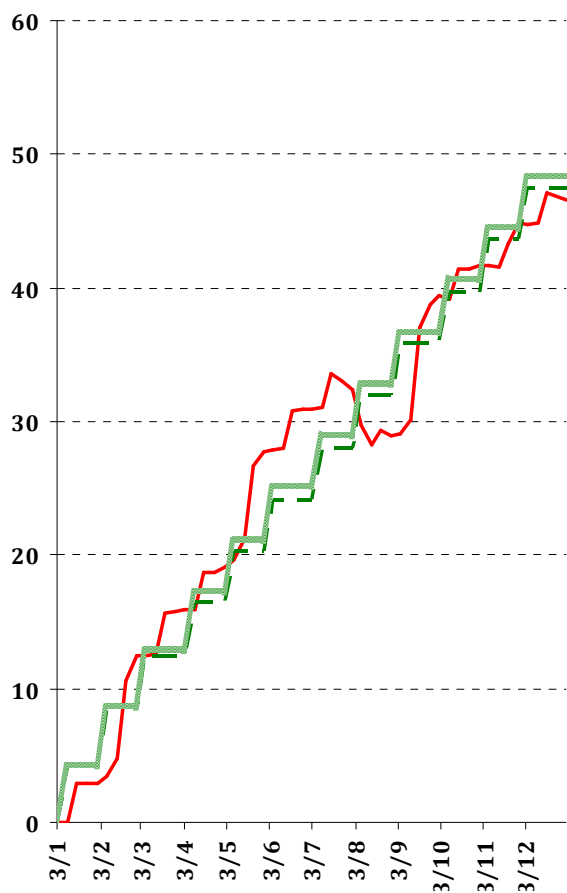
Graphique 50 : Scénario 2 régime de croisière avec décalage en 2007 (en Md€)



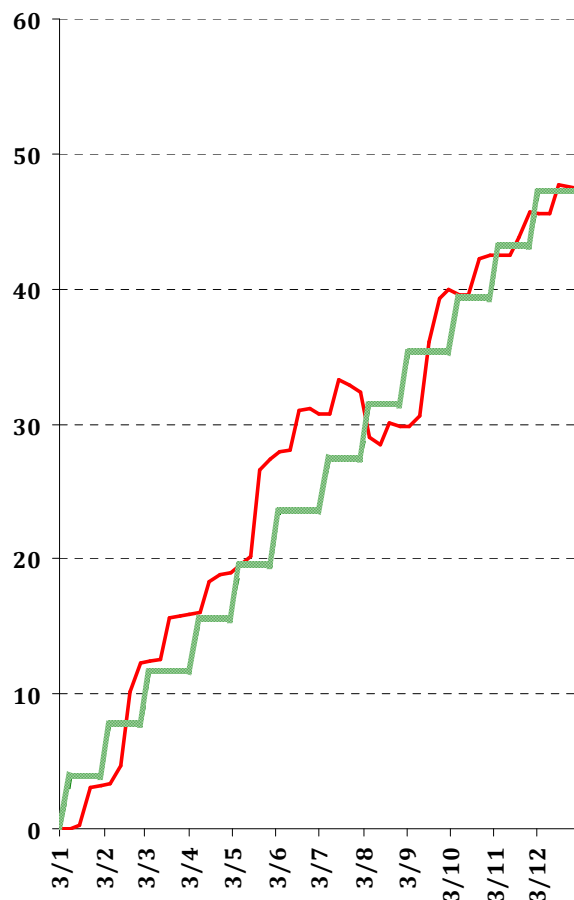
— Montant cumulé des encaissements effectifs
— Scénario 2 - croisière décalage 1 mois
— Scénario 2 - croisière décalage 3 mois

Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

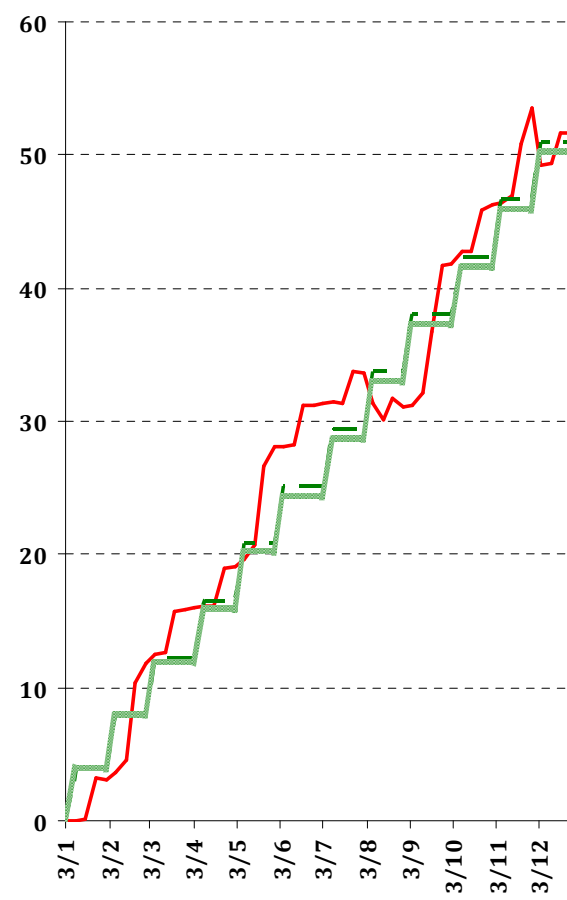
Graphique 51 : Scénario 2 régime de croisière avec décalage en 2008 (en Md€)



Graphique 52 : Scénario 2 régime de croisière avec décalage en 2009 (en Md€)



Graphique 53 : Scénario 2 régime de croisière avec décalage en 2010 (en Md€)



- Montant cumulé des encaissements effectifs
- Scénario 2 - croisière décalage 1 mois
- Scénario 2 - croisière décalage 3 mois

Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

En régime de croisière, le scénario 2 de retenue à la source permet de limiter les pertes liées à la trésorerie. Cette option est toujours défavorable aux finances publiques, mais elle est moins sensible à la conjoncture que le scénario 1 en régime de croisière.

Tableau 24 : Évaluation du gain de trésorerie pour l'État du scénario 2 en régime de croisière avec un décalage de versement

Année		Gain/perte de trésorerie en Md€-semaine	Gain/perte de trésorerie en M€-an	Valorisation des gains de trésorerie à 0,8 % (en M€)	Valorisation des gains de trésorerie à 2 % (en M€)
2005	Un mois	-13,86	-266,07	-1,86	-5,32
	Trois mois	-22,40	-430,02	-3,01	-8,60
2006	Un mois	-7,29	-139,98	-0,98	-2,80
	Trois mois	17,65	338,87	2,37	6,78
2007	Un mois	-1,42	-27,21	-0,19	-0,54
	Trois mois	42,62	818,35	5,73	16,37
2008	Un mois	-44,36	-851,78	-5,96	-17,04
	Trois mois	-10,48	-201,28	-1,41	-4,03
2009	Un mois	-73,12	-1 403,91	-9,83	-28,08
	Trois mois	-78,29	-1 503,11	-10,52	-30,06
2010	Un mois	-55,09	-1 057,82	-7,40	-21,16
	Trois mois	-83,01	-1 593,76	-11,16	-31,88
Total sur six mois	Un mois	-195,14	-3 746,77	-26,23	-74,94
	Trois mois	-133,90	-2 570,95	-18,00	-51,42

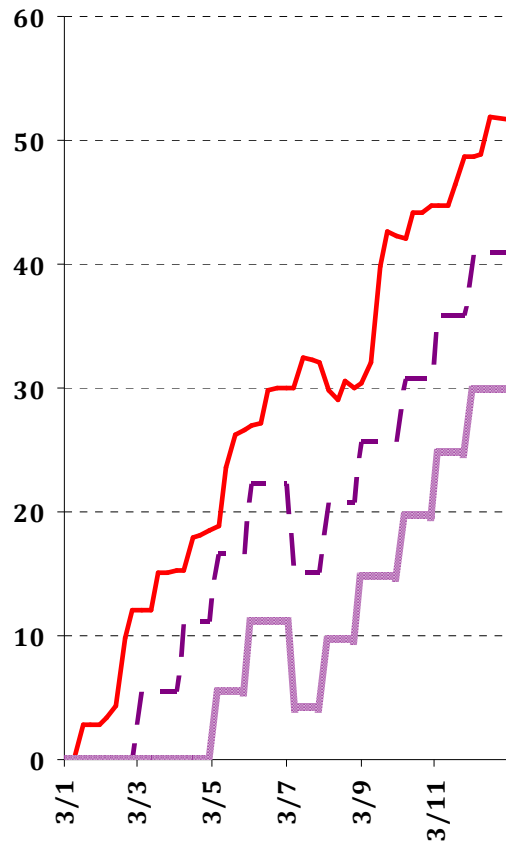
Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

3.1.2.3. Scénario 3 : majorer le taux moyen d'imposition et restituer aux contribuables le trop-perçu l'année suivante

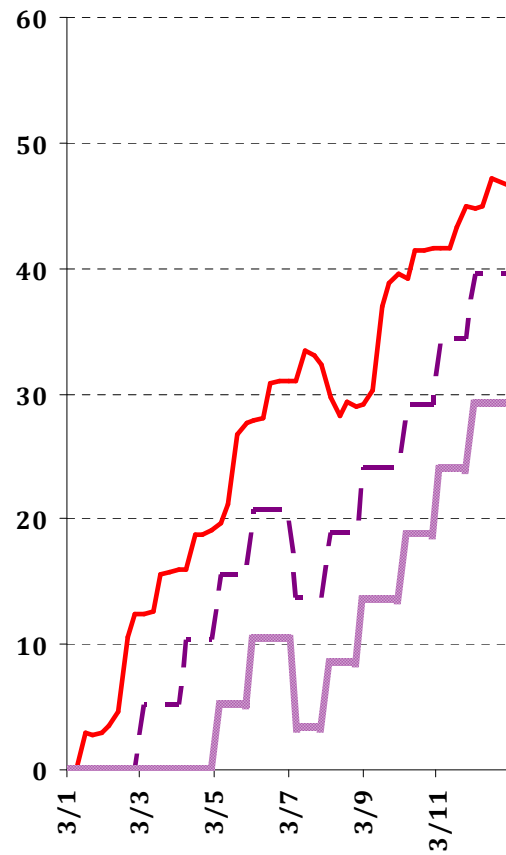
3.1.2.3.1. Année de basculement

Le scénario 3 répond aux mêmes caractéristiques que celles exposées ci-dessus, c'est-à-dire une taxation contemporaine des revenus au dernier taux moyen d'imposition majoré de 1 point. L'année du basculement a des effets très négatifs sur les finances publiques, compte tenu du profil d'encaissement du scénario 3.

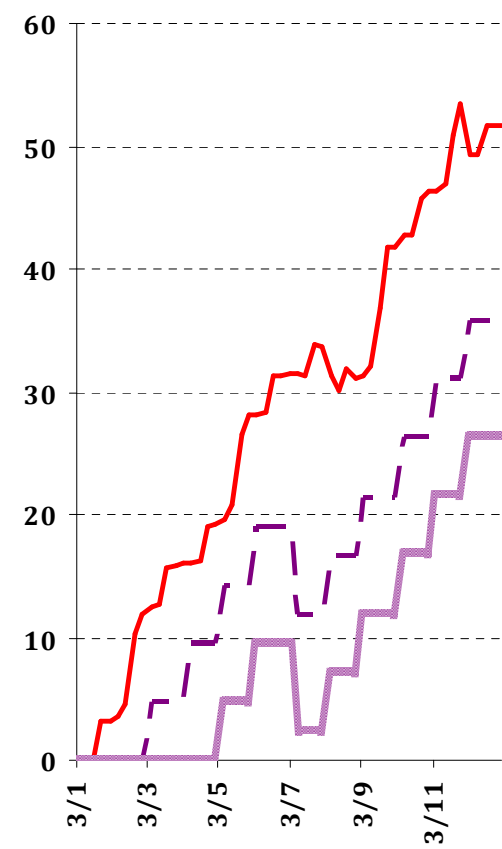
Graphique 54 : Scénario 3 l'année de basculement avec décalage, 2007 (en Md€)



Graphique 55 : Scénario 3 l'année de basculement avec décalage, 2008 (en Md€)



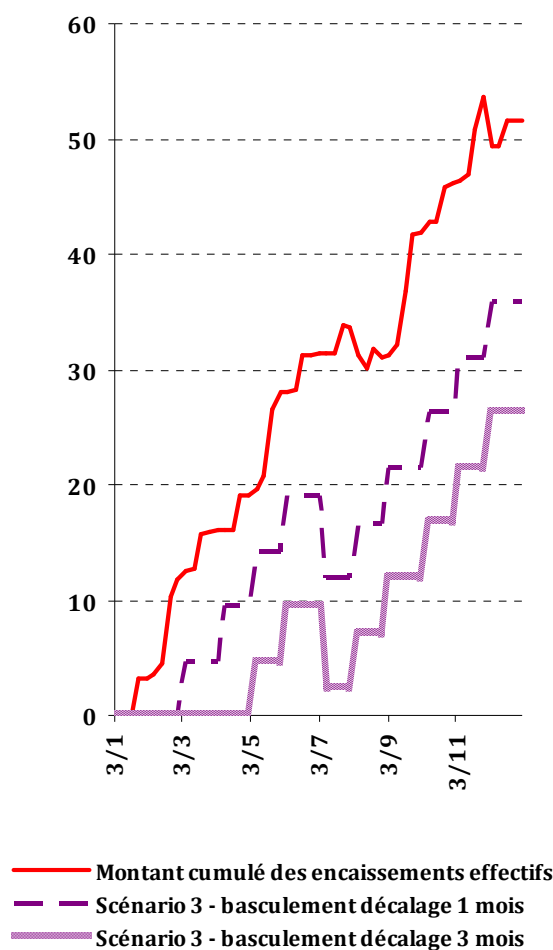
Graphique 56 : Scénario 3 l'année de basculement, 2009 (en Md€)



- Montant cumulé des encaissements effectifs
- - - Scénario 3 - basculement décalage 1 mois
- Scénario 3 - basculement décalage 3 mois

Source : DGFIP, bureau GF-3C, Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

Graphique 57 : Scénario 3 l'année de basculement avec décalage, 2010 (en Md€)



Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

Le scénario 3 est celui qui enregistre les conséquences les plus négatives en termes de trésorerie de l'État.

Tableau 25 : Évaluation du gain de trésorerie pour l'État du scénario 3 l'année de basculement avec un décalage de versement

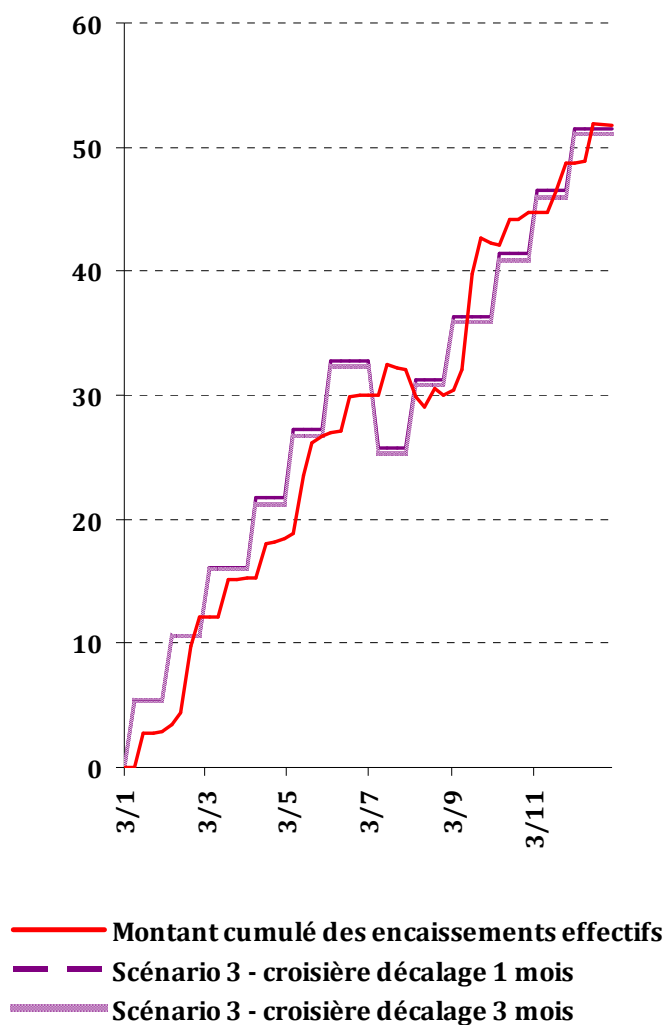
Année		Gain/perte de trésorerie en Md€-semaine	Gain/perte de trésorerie en M€-an	Valorisation des gains de trésorerie à 0,8 % (en M€)	Valorisation des gains de trésorerie à 2 % (en M€)
2007	Un mois	-260,86	-5 008,54	-35,06	-100,17
	Trois mois	-685,99	-13 171,04	-92,20	-263,42
2008	Un mois	-453,29	-8 703,15	-60,92	-174,06
	Trois mois	-897,18	-17 225,89	-120,58	-344,52
2009	Un mois	-467,42	-8 974,46	-62,82	-179,49
	Trois mois	-884,09	-16 974,47	-118,82	-339,49
2010	Un mois	-575,63	-11 052,04	-77,36	-221,04
	Trois mois	-989,80	-19 004,20	-133,03	-380,08
Total sur quatre mois	Un mois	-2 381,76	-45 729,75	-320,11	-914,60
	Trois mois	-4 462,08	-85 671,86	-599,70	-1 713,44

Source : DGFIP, bureau GF3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

3.1.2.3.2. Régime de croisière

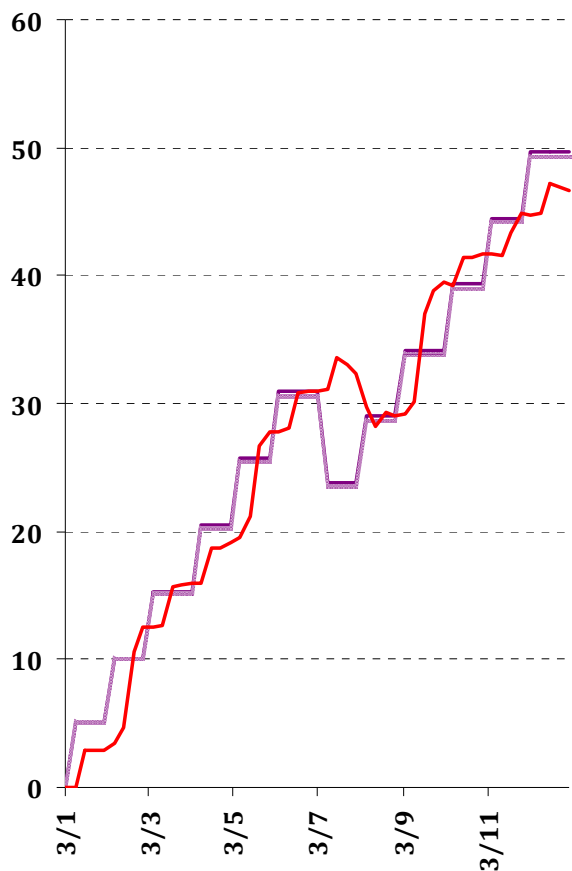
En régime de croisière, le scénario 3 est relativement bénéfique pour la trésorerie de l'État en période de croissance économique (par exemple en 2007). En revanche, les phases de ralentissement économique ont des conséquences plus négatives (par exemple en 2009 et 2010).

Graphique 58 : Scénario 3 régime de croisière avec décalage, 2007 (en Md€)

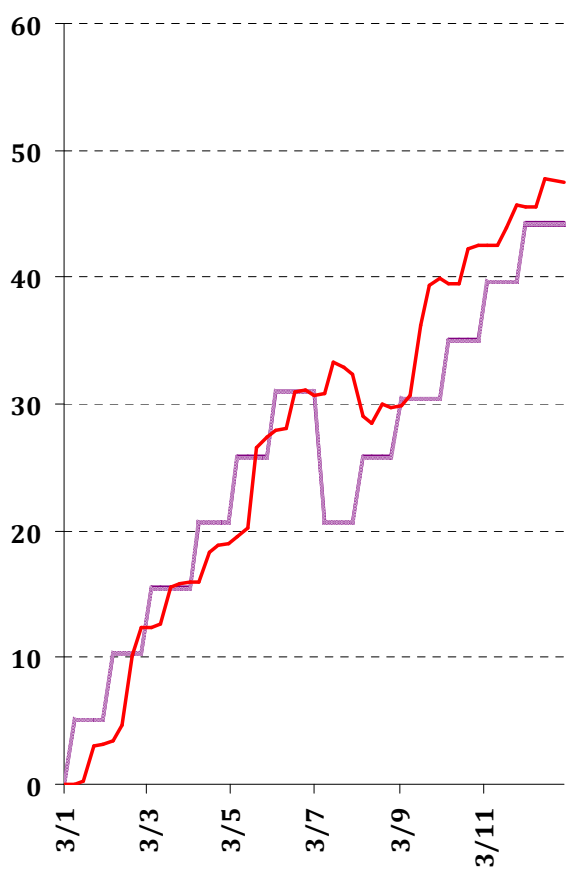


Source : DGFIP, bureau GF-3C. Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

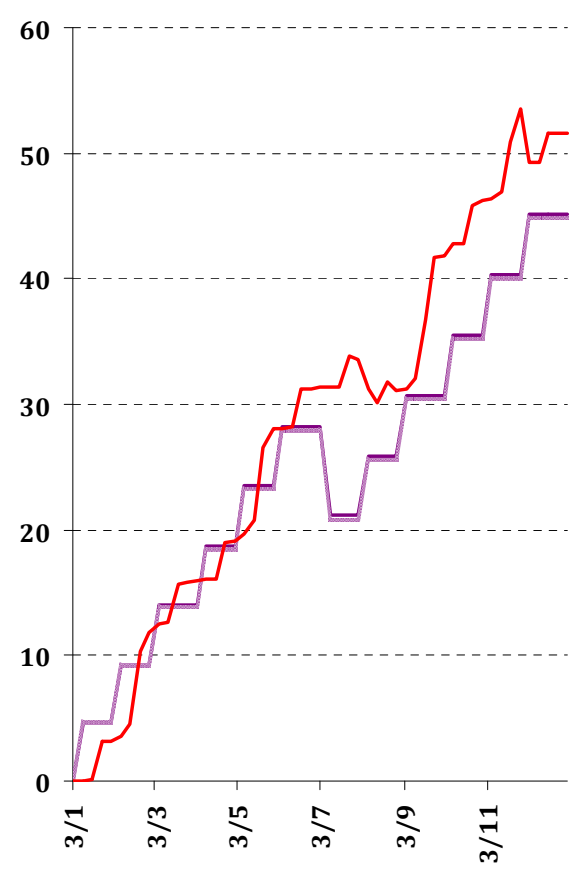
Graphique 59 : Scénario 3 régime de croisière avec décalage, 2008 (en Md€)



Graphique 60 : Scénario 3 régime de croisière, 2009 (en Md€)



Graphique 61 : Scénario 3 régime de croisière avec décalage, 2010 (en Md€)



- Montant cumulé des encaissements effectifs
- Scénario 3 - croisière décalage 1 mois
- Scénario 3 - croisière décalage 3 mois

Source : DGFIP, bureau GF-3C, Service de la comptabilité de l'État et calculs du rapporteur.

Cette influence de la conjoncture économique de l'année passée et de l'année courante se reflète également dans les gains/pertes de trésorerie qui peuvent être anticipés dans le cadre du scénario 3.

Tableau 26 : Évaluation du gain de trésorerie pour l'État du scénario 3 en régime de croisière avec un décalage de versement

Année		Gain/perte de trésorerie en Md€-semaine	Gain/perte de trésorerie en M€-an	Valorisation des gains de trésorerie à 0,8 % (en M€)	Valorisation des gains de trésorerie à 2 % (en M€)
2007	Un mois	60,71	1 165,62	8,16	23,31
	Trois mois	40,73	782,07	5,47	15,64
2008	Un mois	22,22	426,58	2,99	8,53
	Trois mois	9,37	180,00	1,26	3,60
2009	Un mois	-75,85	-1 456,24	-10,19	-29,12
	Trois mois	-77,83	-1 494,33	-10,46	-29,89
2010	Un mois	-177,03	-3 399,02	-23,79	-67,98
	Trois mois	-188,39	-3 617,08	-25,32	-72,34
Total	Un mois	-169,95	-3 263,06	-22,84	-65,26
	Trois mois	-216,11	-4 149,34	-29,05	-82,99

Source : DGFIP, bureau GF-3C, Service de la comptabilité de l'État, calculs du rapporteur.

Au total, il ressort plusieurs constats de cette partie consacrée à l'analyse des conséquences sur la trésorerie de l'État de l'introduction de la retenue à la source plusieurs constats :

- ♦ en premier lieu, l'introduction de la retenue à la source ne saurait avoir, quelle que soit l'option retenue, un impact positif massif sur la trésorerie de l'État. Autrement dit, il ne faut pas surestimer les gains de trésorerie à retirer de la retenue à la source ;
- ♦ en deuxième lieu, les modalités de mise en œuvre de la retenue à la source vont déterminer les effets plus ou moins importants et plus ou moins positifs sur la trésorerie infraannuelle. En particulier, le choix de la date de versement des remboursements et dégrèvements et de la régularisation est de nature à influencer considérablement le profil de la courbe d'encaissement. Plus ces remboursements interviennent tardivement et plus la situation de trésorerie de l'État sera meilleure. Cependant, cela consiste à priver les ménages pour autant de temps de remboursements auxquels ils ont droit ;
- ♦ en troisième lieu, il convient de porter une attention particulière à l'année de transition en matière de trésorerie, *a fortiori* si l'on choisit d'accorder des délais de paiement sous la forme d'un avantage de trésorerie aux tiers payeurs. Concrètement, cela consistera à se priver de recettes fiscales au titre de l'impôt sur le revenu pendant plusieurs mois la première année. Cependant, le choix entre un avantage de trésorerie de un mois ou de plusieurs mois est relativement neutre passé la première année.

Encadré 23 : Évaluation de l'impact d'une mensualisation du recouvrement de l'impôt de solidarité sur la fortune sur la trésorerie de l'État

Dans le cadre de la réforme de la fiscalité du patrimoine, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est déclaré sur la déclaration de revenus puis émis par voie de rôle pour les contribuables relevant de la première tranche (patrimoine net taxable inférieur à 3 millions d'euros). Le calendrier et les modalités de recouvrement de l'ISF sont alors identiques à ceux de l'impôt sur le revenu. Cette évolution permettra notamment aux contribuables, à terme, de mensualiser le paiement de leur ISF.

Afin de compléter la réflexion sur l'impact du passage à la retenue à la source pour les impôts des particuliers, une évaluation de l'impact d'une mensualisation du recouvrement de l'ISF a été réalisée.

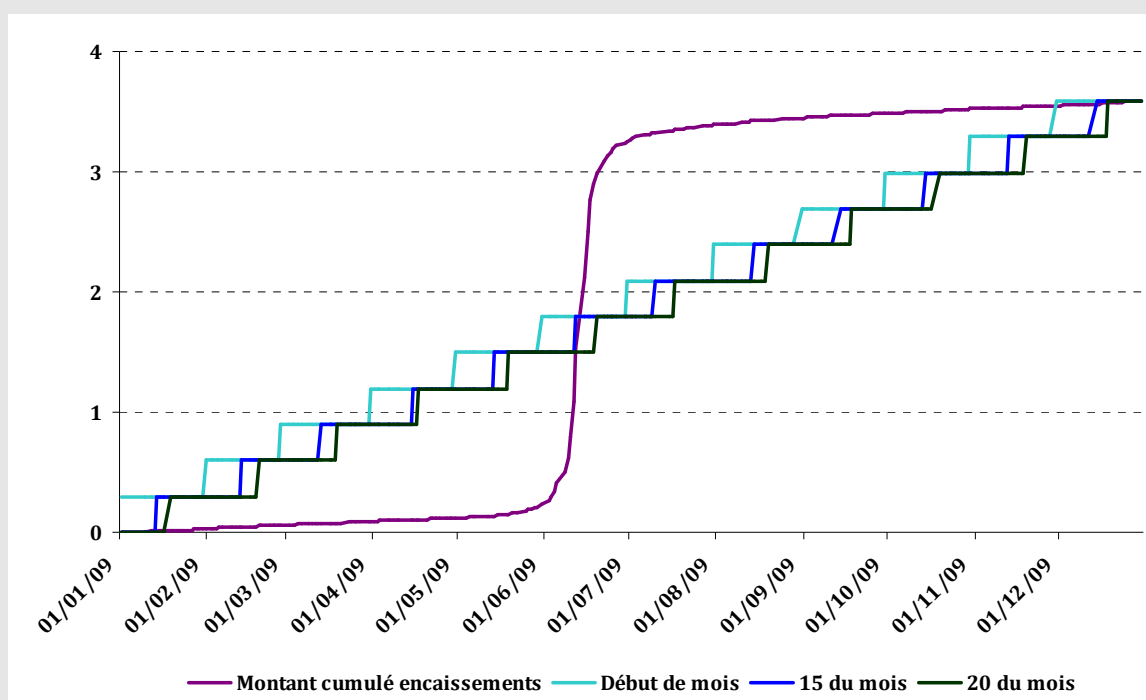
L'année 2009, qui ne comporte pas d'événements particuliers en matière de trésorerie, a été retenue pour l'étude. La simulation consiste à construire une courbe fictive retraçant une mensualisation obligatoire de l'ensemble des assujettis à l'ISF. Cette méthode est simplificatrice dans la mesure où l'hypothèse est celle d'une connaissance *ex ante* du montant de l'ISF dû au titre de l'année.

On construit une courbe fictive où la recette d'ISF de l'année 2009, c'est-à-dire 3 590 M€, est répartie en 12 mensualités de 299 M€.

Trois options sont présentées :

- option 1 : un prélèvement en début de mois : gain de 1,8 Md€-jour ;
- option 2 : un prélèvement le 15 du mois : perte de 30,3 Md€-jour ;
- option 3 : un prélèvement le 20 du mois : perte de 42,9 Md€-jour.

Graphique 62 : Simulation d'un recouvrement mensualisé de l'ISF



Source : DGFIP, bureau GF-3C.

Au total, il ressort que la mensualisation n'emporterait un avantage en termes de trésorerie pour l'État que si le prélèvement s'effectuait au début du mois ou si la date limite de dépôt de l'ISF, fixée actuellement au 15 juin, était déplacée plus tardivement dans l'année, ce qui constituerait une perte de trésorerie pour l'État.

3.2. L'amélioration du recouvrement des impôts des particuliers à attendre de la retenue à la source serait plus liée à l'accélération possible de la collecte de l'impôt qu'à la réduction des fraudes à l'assiette

L'un des arguments en faveur de la retenue à la source invoqué le plus fréquemment dans les comparaisons internationales concerne l'amélioration du recouvrement. L'objectif de cette partie est d'évaluer dans quelle mesure le taux de recouvrement des impôts des particuliers pourrait être amélioré grâce au prélèvement à la source.

Il s'agit donc de mesurer **si la retenue à la source permettrait de réduire les risques de fraudes à l'assiette** (dissimulation ou minoration de revenus), ainsi que **d'évaluer si la collecte des impôts au titre des revenus déclarés pourrait être rendu plus efficace.**

3.2.1. Dans la mesure où l'administration dispose d'ores et déjà d'un nombre important d'informations de recoupements des déclarations, la retenue à la source aurait un effet limité sur la réduction des fraudes à l'assiette

3.2.1.1. *Le prélèvement à la source de l'impôt devrait permettre, en théorie, d'améliorer le recouvrement de l'impôt*

Historiquement, la retenue à la source a été introduite dans plusieurs pays comparables à la France dans une optique de sécurisation des recettes fiscales à travers la diminution du risque de dissimulation des revenus par les contribuables.

3.2.1.1.1. *Le recouvrement par prélèvement à la source est considéré comme de nature à sécuriser les recettes de l'État*

Le système de retenue à la source est réputé plus efficace en termes de recouvrement. En effet, le système actuel repose d'une part sur le civisme des contribuables et d'autre part sur l'efficacité des contrôles fiscaux, sur pièces ou en contrôle externe.

Le prélèvement à la source permettrait de diminuer les risques de dissimulation de revenus et d'évasion fiscale :

- ◆ en premier lieu, **les tiers payeurs sont fortement incités à déclarer les montants corrects à l'administration fiscale**, dans la mesure où leurs relations avec l'administration fiscale sont d'ores et déjà régulières. De plus, l'administration dispose d'éléments susceptibles de servir de base à des recoupements nombreux pour identifier les risques d'absence ou de minoration de déclarations de salariés (notamment les déclarations relatives aux cotisations sociales et aux prélèvements sociaux) ;
- ◆ en deuxième lieu, **grâce à l'intervention des tiers payeurs, l'administration fiscale dispose de données supplémentaires permettant de recouper les éléments déclarés par les contribuables** au moment de la déclaration de l'impôt sur le revenu. En conséquence, les fraudes à l'assiette seraient également réduites.

3.2.1.1.2. A l'étranger et en France, des exemples existent de réduction des risques de fraudes à l'assiette suite à l'introduction d'une retenue à la source

L'expérience montre que l'effet de l'introduction de prélèvements à la source peut être significatif pour lutter contre la dissimulation de revenus, à l'étranger et en France.

A l'étranger, **une étude sur les prélèvements à la source en Nouvelle-Zélande a montré que la dissimulation fiscale en matière d'intérêts et de dividendes avait été sous-estimée dans le système déclaratif.** En effet, avant l'introduction de la retenue à la source, le montant de l'impôt élué sur les intérêts de dividendes non déclarés était évalué à 20 % du montant total de l'impôt. Suite à l'introduction du prélèvement à la source, ce montant a été réévalué à 50 %⁹.

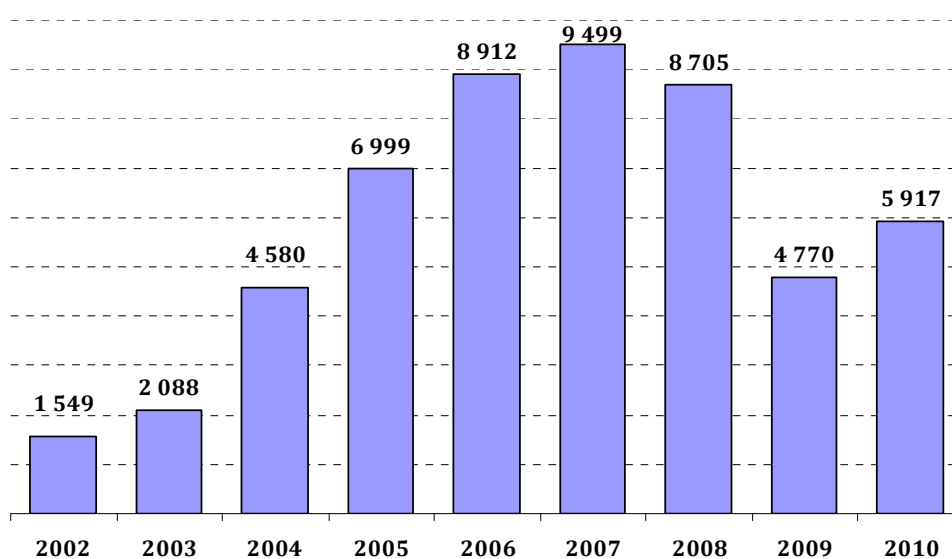
En France, **l'exemple de la réforme de l'imposition des plus values immobilières (PVI) en 2004 permet d'illustrer l'avantage de la retenue à la source sur des revenus susceptibles d'être dissimulés :**

- ♦ jusqu'en 2004, les **PVI étaient déclarées au sein de la déclaration de revenus (imprimé n°2042 C de l'administration fiscale) et imposées au barème progressif** de l'impôt sur le revenu. En raison de l'ignorance de la loi fiscale, de la négligence ou du manque de civisme fiscal des contribuables, une partie des PVI étaient réputées n'être pas déclarée, de sorte qu'une réforme du mode de recouvrement a été introduite en 2003 ;
- ♦ depuis 2004, **l'imposition des PVI est soumise à un prélèvement à la source à un taux proportionnel.** L'établissement de la déclaration et le paiement de l'imposition correspondant sont effectués par le notaire pour le compte du vendeur lors de l'enregistrement de l'acte. Ce basculement à un prélèvement à la source permet de limiter les cas de non déclaration. En effet, l'enregistrement n'a lieu que si la déclaration est déposée et s'accompagne d'un paiement. L'absence de paiement pourrait concerner les seuls cas, en pratique très rares, pour lesquels le notaire oublie de payer l'impôt sur la plus-value. C'est donc le notaire qui prélève l'impôt et verse au vendeur le produit net de la vente.

Concomitamment à cette réforme, **les montants de PVI déclarés ou constatés ont fortement augmenté, passant de 2 Md€ en 2003** (dernière année de déclaration au barème par les usagers) **à 4,6 Md€ en 2004** (première année de déclaration par les notaires). Si l'évolution du marché de l'immobilier peut expliquer une partie de cette augmentation, la réforme du mode de recouvrement est également une explication probable.

⁹ Li Jinyan, Withholding tax on Domestic Interest and Dividends, *Canadian Tax Journal*, 1995.

Graphique 63 : Montants des plus-values immobilières déclarées (en M€)



Source : DGFIP, bureau GF-3C. Pour 2002 et 2003, les montants correspondent aux montants déclarés dans la 2042 C, pour 2004 et les années suivantes, les montants ont été déduits des recettes fiscales des PVI (imposées à 16 %).

3.2.1.2. Pour autant, compte tenu de l'amélioration des recoupements automatiques, les progrès à attendre semblent limités dans la réduction de la fraude fiscale

Les risques de minoration ou d'absence de déclarations de revenus ont été considérablement réduits au cours de la dernière décennie avec le progrès des recoupements informatiques sur la base des informations transmises à l'administration fiscale par les tiers déclarants, employeurs, organismes de sécurité sociale et établissements financiers. Ces recoupements se sont matérialisés en répressif par une méthode de contrôle fiscal sur pièces, dénommée « montant sur montant », puis en préventif à travers la déclaration de revenus préremplie, qui enregistre des taux de conformité élevés. En conséquence, les marges de progrès en matière de lutte contre la dissimulation et l'évasion fiscale apparaissent limitées.

3.2.1.2.1. La qualité de la déclaration préremplie (DPR) permet d'ores et déjà de limiter les risques de dissimulation des revenus qui sont communiqués à l'administration fiscale

Depuis son introduction en 2006, la qualité de la DPR a régulièrement progressé, de manière à englober désormais une palette élargie des revenus des foyers fiscaux

Après six ans d'expérimentations et de fiabilisation, la déclaration préremplie a été introduite en 2006 et contient désormais un nombre élevé d'informations connues de l'administration fiscale. Son objectif premier était d'apporter un nouveau service aux contribuables, en particulier à ceux rencontrant des difficultés face à leurs obligations déclaratives. Elle permet également de sécuriser les recettes fiscales de l'État en prévenant les risques d'absence ou de minoration de déclaration pour les revenus dont l'administration fiscale à connaissance.

Encadré 24 : Le mécanisme de la déclaration préremplie

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

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

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

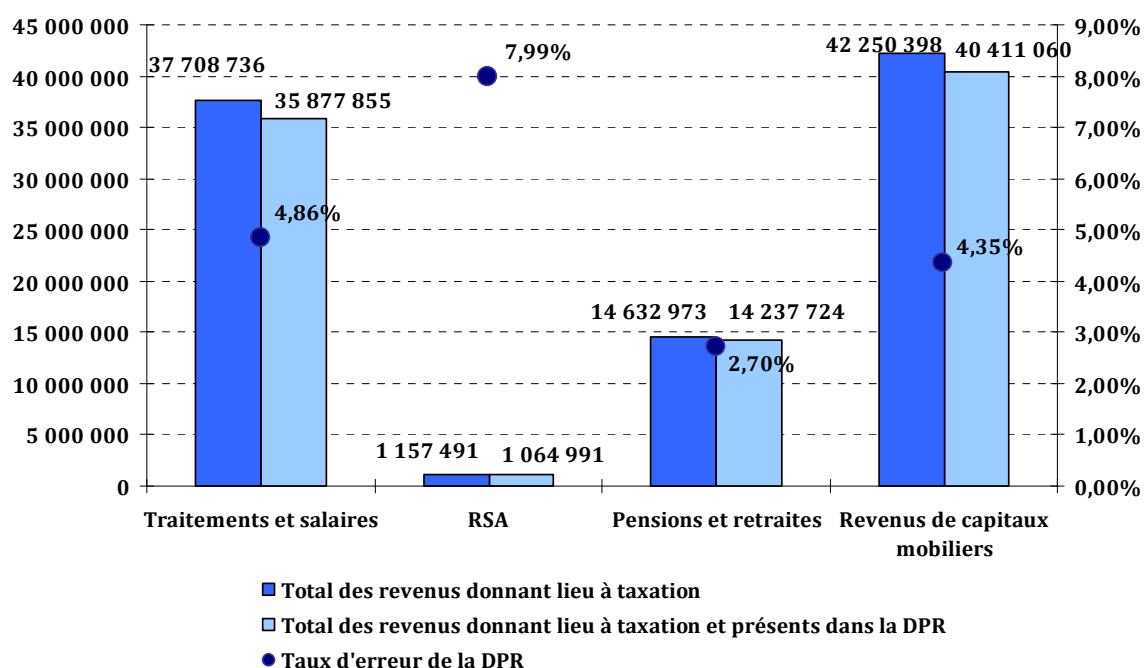
Le contribuable a la faculté de corriger les montants indiqués par l'administration fiscale. **Il a également l'obligation de compléter la déclaration des revenus non connus par l'administration fiscale**, comme notamment les revenus fonciers, les bénéfices industriels et commerciaux, les bénéfices agricoles, ou les bénéfices non commerciaux.

De plus, les changements de situation sont également à porter à la connaissance de l'administration fiscale. Ces changements peuvent concerner l'état civil, l'adresse ou la situation de famille.

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

Les progrès enregistrés par la DPR se mesurent à la progression du taux d'exactitude des montants préremplis. Alors que ce dernier était de 84 % pour la première année de généralisation de la DPR en 2006, il s'élève désormais à 91 % en 2010.

Graphique 64 : Taux d'erreur de la DPR par catégories de revenus



Source : DGFIP, bureau GF-1A, calculs du rapporteur. Taux d'erreur de la DPR échelle de droite, total des revenus échelle de gauche.

Encadré 25 : La mesure de l'exactitude de la déclaration de revenus préremplie

Le taux d'exactitude de la DPR est calculé à partir du recouplement de deux fichiers :

- le fichier EDIL, utilisé pour la préimpression retrace les informations contenues dans la DPR ;
- le fichier POTE est le fichier de taxation effective.

L'exactitude mesure les revenus donnant lieu à taxation dans POTE et pour lesquels les montants étaient supérieurs ou égaux dans EDIL. Ce taux d'exactitude, utilisé dans la communication officielle de la DGFIP, contient donc certains biais, puisqu'il ne mesure pas les revenus pour lesquels l'information de la DPR correspond au revenu confirmé par le contribuable.

Pour cette raison, la DGFIP utilise également un deuxième indicateur, qui est le **taux de conformité à 50 € près** (en plus ou en moins). Ce taux de conformité, c'est-à-dire la concordance des informations dans EDIL et dans POTE à plus ou moins 50 €, s'élève à 95,4 % en 2010, contre 94,9 % en 2009.

3.2.1.2.2. Les progrès des recouplements préventifs à partir des informations contenues dans la DPR s'illustrent également à travers les résultats du contrôle fiscal sur pièces et des relances amiables

Deux types de contrôles simples sur pièces reposaient sur l'exploitation des données transmises par les tiers déclarants : la méthode des « montants sur montants » et les relances amiables.

La méthode dite des « montants sur montants » correspond à un recouplement informatique effectué entre les informations détenues par l'administration fiscale de la part de tiers déclarants et les informations indiquées par le contribuable dans sa déclaration de revenus. Ces informations à la disposition de l'administration sont désormais, avec la DPR, montrées en amont au contribuable pour sécuriser préventivement la déclaration.

Depuis 2006 et l'introduction de la DPR, **le nombre de périodes taxées et le montant des droits supplémentaires, c'est-à-dire des rectifications opérées, ont considérablement baissé**. Pour autant, le montant de la rectification moyenne a largement augmenté, ce qui reflète une concentration des contrôles sur les dissimulations de revenus importantes.

Les résultats des relances amiables présentent un profil similaire, avec une nette baisse du nombre de périodes taxées et du montant des droits supplémentaires depuis 2005. Cette évolution est également liée à l'introduction de la DPR en 2006.

Au total, **compte tenu des informations d'ores et déjà transmises par les tiers déclarant à l'administration, et désormais retracés dans la DPR, la retenue à la source ne permettrait pas, de nos jours, d'avancées massives en termes d'identification de revenus dissimulés**. A la marge, elle permettrait de prévenir la minoration de revenus de la part de contribuables modifiant les informations reportées sur la DPR et qui ne sont pas contrôlés dans le cadre d'une procédure de contrôle fiscal sur pièces.

3.2.2. Les perspectives d'amélioration du taux de recouvrement des impôts des particuliers concernent plutôt le taux de recouvrement à proprement parler

3.2.2.1. La notion de taux de recouvrement prend des formes différentes dans le cas d'impôts autoliquidés et d'impôts émis par voie de rôle

Dans le cas des impôts émis par voie de rôle, la notion de recouvrement mesure la différence entre le montant émis, c'est-à-dire pris en charge comptablement, et le montant recouvré, c'est-à-dire payé.

Dans le cas d'impôts dits « autoliquidés », comme l'impôt de solidarité sur la fortune, la comptabilisation de la recette intervient au moment de la déclaration et du paiement concomitant. Mis à part les cas de déclarations sans paiement ou avec paiement partiel, il y a donc concordance entre les montants et entre la date de comptabilisation et la date de paiement dans le cas des impôts autoliquidés.

Encadré 26 : La mesure du taux de recouvrement

Le taux de recouvrement mesure la différence entre le montant pris en charge et le montant recouvré :

- le montant pris en charge correspond aux rôles émis. Il peut s'agir des rôles émis au titre de l'émission principale ou de rôles supplémentaires, émis par exemple à l'occasion de rectifications opérées dans le cadre d'un contrôle fiscal ;
- le montant recouvré correspond aux montants perçus effectivement par le Trésor public au titre des rôles émis.

En conséquence, pour un même impôt, par exemple l'impôt sur le revenu 2010, le taux de recouvrement à l'échéance et au 31 décembre de l'année suivante ne reflètent pas les mêmes réalités. En effet, dans le taux de recouvrement au 31 décembre de l'année suivante, sont inclus au dénominateur et au numérateur des rôles supplémentaires au titre de rectifications opérées sur l'impôt sur le revenu 2010, ainsi que les recouvrements éventuels y afférents.

En conséquence, pour **les impôts retenus à la source, le taux de recouvrement pourrait être appréhendé selon deux axes** :

- ♦ paiement par l'assujetti (le particulier) : les acomptes sont retenus à la source et versés sous la forme de paiements autoliquidés, alors que le solde final peut être appréhendé selon le taux de recouvrement tel qu'il est entendu dans le cas des impôts sur rôle ;

- ◆ paiement par le tiers payeur : dans les cas actuels de retenue à la source en matière fiscale le montant est comptabilisé lors du dépôt de la déclaration et de son paiement. Si le redevable ne dépose ni ne paie (il ne reverse pas le montant prélevé), le montant dû n'est connu par la DGFIP qu'à l'occasion d'un recoupement ou d'un contrôle.

Encadré 27 : Le taux de recouvrement en matière de prélèvements sociaux à la source

En matière de prélèvements sociaux, la déclaration et le paiement sont dans la plupart des cas simultanés, au moment de la date d'exigibilité.

Cependant, les employeurs, qui ont une obligation de déposer les déclarations, peuvent prendre le risque de payer en retard ; ils s'exposent dans ce cas à des pénalités de retard.

a notion de **taux d'encaissement spontané** correspond à la part des paiements effectivement versés à la date d'exigibilité. Elle est proche de la notion fiscale de taux de recouvrement à l'échéance.

Le taux de recouvrement, mesuré à différentes dates, reflète la part de restes à recouvrer.

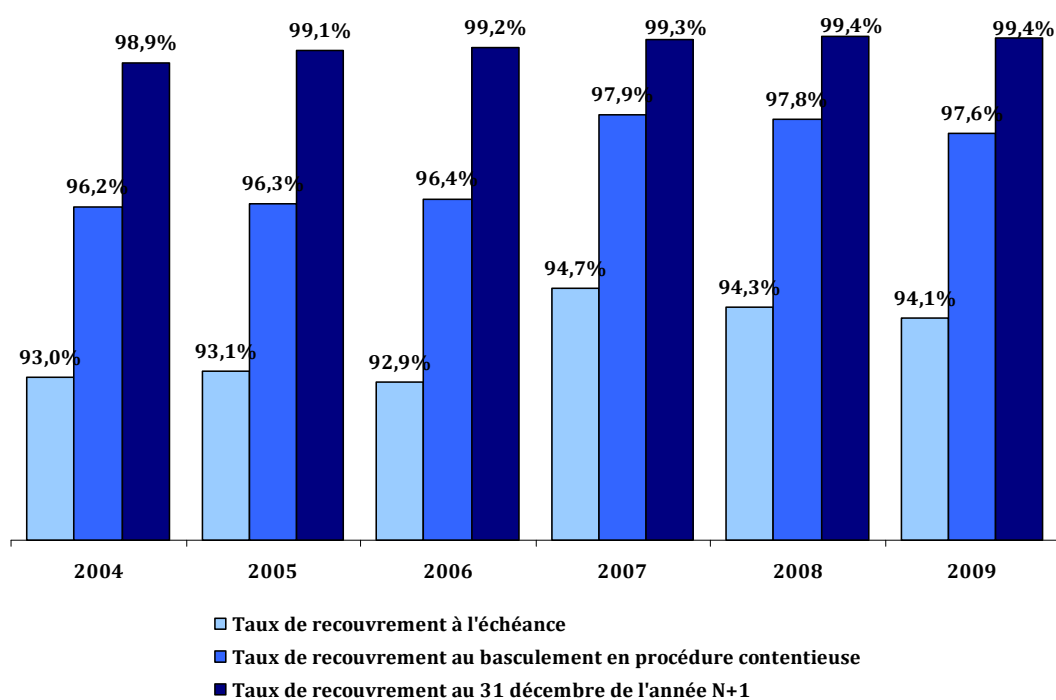
3.2.2.2. Les rentrées fiscales pourraient être améliorées principalement en améliorant le taux de recouvrement à l'échéance des impôts des particuliers

3.2.2.2.1. La retenue à la source pourrait permettre d'améliorer le taux de recouvrement à l'échéance des impôts des particuliers,

L'amélioration du taux de recouvrement à l'échéance permettrait de procurer à l'État un avantage de trésorerie, ainsi qu'un gain en actions de recouvrement, amiable ou forcé.

Le taux de recouvrement à l'échéance de l'impôt sur le revenu est de 94 % en moyenne au cours des dernières années. Ce taux s'élève ensuite à 97 % en moyenne au terme de la procédure amiable, puis au-dessus de 99 % après la procédure contentieuse, au 31 décembre de l'année suivante. L'amélioration du taux de recouvrement au basculement en procédure contentieuse entre 2006 et 2007, avec une augmentation de près d'un point du taux est à mettre en relation avec l'introduction de la DPR.

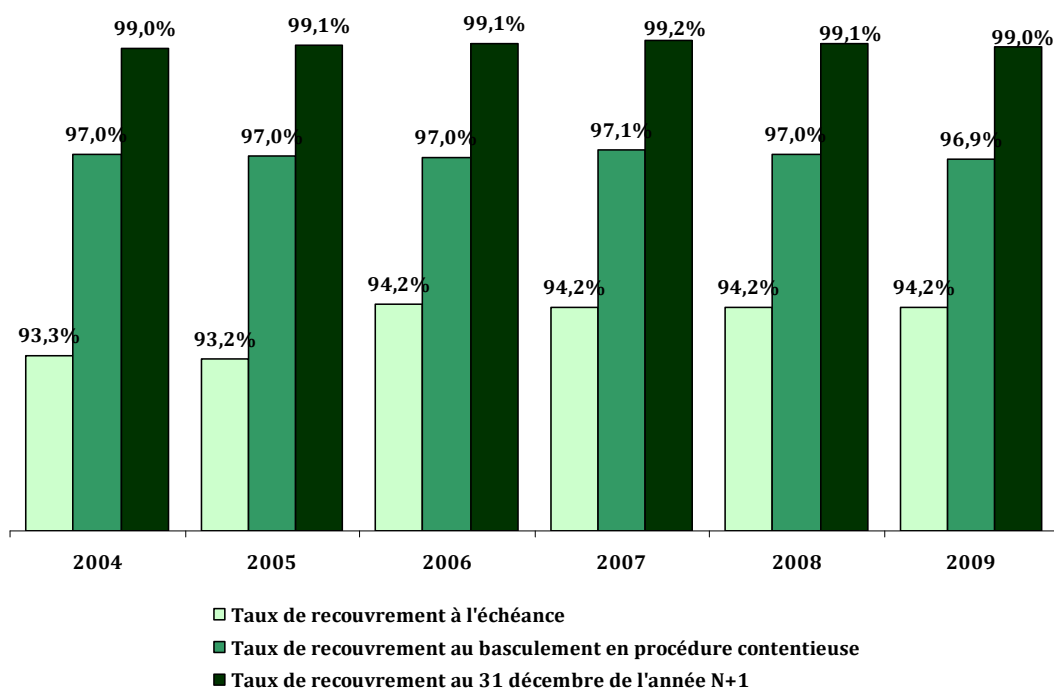
Graphique 65 : Taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu



Source : DGFIP, bureau GF-1A.

Pour les impôts locaux, **les taux de recouvrement sont comparables à ceux de l'impôt sur le revenu pour les taxes foncières** (94 % en moyenne à l'échéance, 97 % avec basculement en procédure contentieuse et 99 % au 31 décembre de l'année suivante).

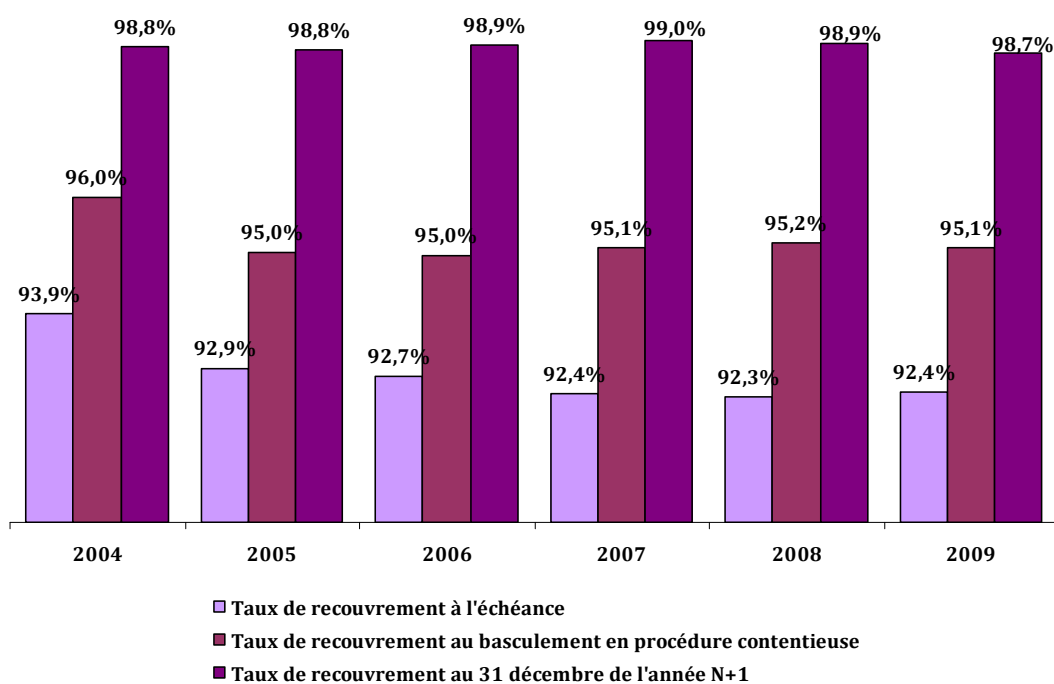
Graphique 66 : Taux de recouvrement des taxes foncières



Source : DGFIP, bureau GF-1A.

En revanche, les **taux à l'échéance et après procédure amiable sont moins favorables pour la taxe d'habitation** (92 % en moyenne à l'échéance et 95 % avant basculement en procédure contentieuse). Ces taux reflètent l'acceptabilité plus délicate de la taxe d'habitation auprès des contribuables et doivent également être rapprochés de la faiblesse de l'adhésion aux mensualisations sur cet impôt (*cf. supra*). Cependant les taux au 31 décembre N+1 sont dans la moyenne des impôts des particuliers (proches de 99 %).

Graphique 67 : Taux de recouvrement de la taxe d'habitation



Source : DGFIP, bureau GF-1A.

Au total, le taux élevé de recouvrement après l'ensemble des procédures, amiables ou contentieuses (autour de 99 % pour l'ensemble des impôts des particuliers), tend à démontrer que **l'absence de paiement à l'échéance des contribuables serait plutôt liée à une négligence ou à un manque de civisme fiscal plutôt qu'à des problèmes d'impécuniosité**. En conséquence, les montants recouverts au terme des procédures auraient pu probablement être payés par les contribuables à l'échéance.

3.2.2.2. Toutefois, l'augmentation du taux de recouvrement qui pourrait être anticipé avec la retenue à la source ne devrait pas être massive

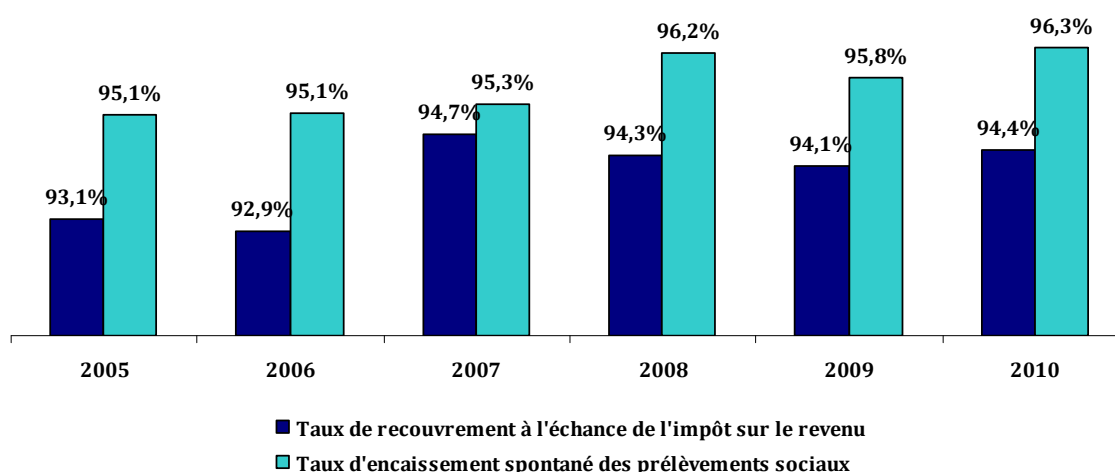
Deux facteurs sont susceptibles de limiter l'augmentation du taux de recouvrement avec le passage à la retenue à la source :

- ♦ d'une part, **une partie des contribuables** (par exemple les travailleurs indépendants) **continuera à payer ses impôts directement, sans recourir à un tiers payeur**, ce qui diminuera l'impact sur le taux de recouvrement ;
- ♦ d'autre part, le fait de confier la collecte de l'impôt transfère en réalité **le risque de délai de paiement diligent des impôts aux tiers payeurs, qui sont susceptibles également de retarder leurs paiements voire de ne pas les honorer (redressement/liquidation judiciaire, fraude...)**.

La diligence des tiers payeurs à régler leurs obligations fiscales peut être appréciée en rapprochant le taux de recouvrement en matière d'impôt sur le revenu et celui en matière de prélèvements sociaux retenus à la source.

L'analyse du taux d'encaissement spontané des prélèvements sociaux et du taux de recouvrement à l'échéance de l'impôt sur le revenu **révèle une moyenne supérieure dans la performance du recouvrement des prélèvements sociaux, (95,6 % pour les prélèvements sociaux et 94,0 % pour l'impôt sur le revenu)**.

Graphique 68 : Comparaison du taux de recouvrement à l'échéance de l'impôt sur le revenu et du taux d'encaissement spontané des prélèvements sociaux



Source : DGFIP, bureau GF-1A et rapport particulier consacré aux prélèvements sociaux, calculs du rapporteur.

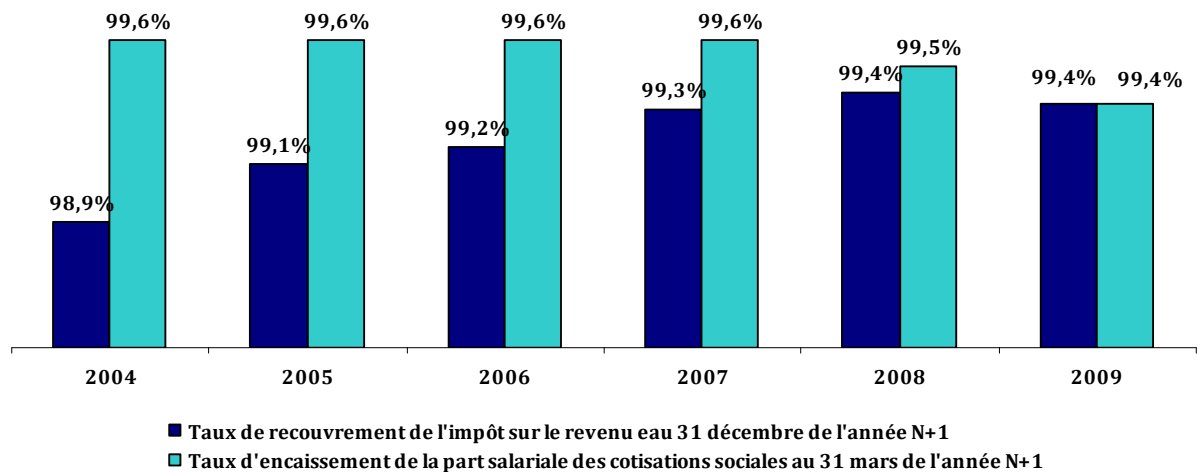
Encadré 28 : Le taux de recouvrement des cotisations salariales

Lorsqu'une entreprise est en difficulté, elle est toujours invitée à verser en premier lieu les cotisations salariales, puisque dans le cas contraire, ce serait une rétention de précompte pénalement répréhensible. Surtout, c'est la condition préalable pour que les Urssaf acceptent ensuite un étalement des cotisations patronales en cas de difficultés financières passagères ou non.

Dans le cadre d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, il est envisageable que le prélèvement effectué à ce titre serait soumis au même régime qui gouverne le versement des cotisations salariales : l'entreprise en difficulté serait invitée à verser en premier lieu les cotisations salariales et la CSG, puis l'impôt sur le revenu, car ce sont les salariés et non l'employeur qui sont redevables de ces contributions et impôts.

En revanche, **le taux de recouvrement en « fin de période »** (au 31 mars de l'année suivante pour les prélèvements sociaux et au 31 décembre de l'année suivante pour l'impôt sur le revenu) **tend à converger, autour de 99,4 %**.

Graphique 69 : Taux de recouvrement en « fin de période »



Source : DGFIP, bureau GF-1A et rapport ACOSS. Les données relatives aux prélèvements sociaux concernent les cotisations et contributions sociales dues sur les salaires de l'exercice, et recouvrées par les URSSAF, hors contrôle (tous employeurs), en métropole.

Au total, **l'amélioration du taux de recouvrement grâce à la retenue à la source pourrait être limitée pour l'impôt sur le revenu**, de l'ordre d'un ou deux points en moyenne à l'échéance. En revanche, le prélèvement sur salaire des impôts locaux, et singulièrement de la taxe d'habitation, pourrait améliorer sensiblement leur taux de recouvrement à l'échéance. Enfin, la retenue à la source permettrait de réduire les coûts de gestion des procédures amiables et contentieuses liées au recouvrement sur rôle.

3.3. Les économies en termes de coûts de gestion de l'impôt pour l'administration fiscale ne doivent pas être surévaluées

L'objectif de cette partie est **d'estimer les économies envisageables en matière de gestion de l'impôt dans la perspective d'un passage à la retenue à la source**. La retenue à la source est parfois présentée comme constituant un levier d'économies de coût de gestion de l'impôt, dans la mesure où l'essentiel du recouvrement serait assuré par les tiers payeurs.

Encadré 29 : Coûts de gestion et taux d'intervention des impôts des particuliers

Deux méthodes d'évaluation des coûts de gestion et des taux d'intervention des impôts existent au sein de la DGFIP :

- **la méthode dite « Lépine »**, résultant de la mission de 1998 portant sur l'année 1997 et qui a posé les bases méthodologiques des travaux en matière de taux d'intervention sur les impôts. Cette méthode utilisée depuis à la DGI et à la DGCP a été transposée à la DGFIP, pour élaborer le taux d'intervention global sur l'impôt, indicateur de l'objectif 5 « maîtriser les coûts de gestion des administrations financières » du programme 156. Elle est déclinée pour les principaux impôts (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, TVA, taxe d'habitation, etc.) ;
- **la méthode dite « CAC »**, un deuxième calcul est réalisé depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2006. Il est fondé sur les coûts complets et figure dans la partie « comptabilité analytique des coûts » des documents de performance (dite méthode « CAC »).

Ces deux méthodes comprennent l'ensemble des dépenses ou charges de personnel et de fonctionnement propres à chaque structure de gestion de l'impôt, sur des périmètres différents :

- **pour la méthode « Lépine »**, la valorisation du coût des pensions civiles a été stabilisée à 41,1 % du traitement brut et les cotisations créées en 2006 sont neutralisées. En outre, le calcul prend en compte l'estimation de la valeur locative des immeubles domaniaux à titre d'amortissement du patrimoine (loyers budgétaires généralisés à compter de 2010), les salaires des conservateurs des hypothèques, les rémunérations et les coûts de fonctionnement de la direction de la législation fiscale. Enfin, on ajoute à l'administration centrale les coûts immobiliers supportés par le secrétariat général.
- **pour la méthode « CAC »**, la base de travail est constituée des données de comptabilité générale issues du contrôle budgétaire et comptable ministériel, avec les cotisations employeur « réelles », des salaires des conservateurs des hypothèques, des rémunérations et des coûts de fonctionnement de la direction de la législation fiscale auxquels on ajoute la totalité des versements externes en provenance des programmes support 218 et 309.

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

- **pour la filière fiscale**, le coût des structures assurant des missions fiscales est ventilé entre les différents impôts, actions et sous-actions (assiette de la fiscalité des particuliers, recouvrement de la fiscalité des PME...) en fonction du temps consacré par chaque structure à ces différentes tâches. La répartition de l'activité des structures est obtenue à grâce à des grilles issues d'une enquête (la cartographie de l'activité) actualisée avec les dernières données connues. Les coûts du service à compétence nationale COPERNIC et les frais de justice sont écartés du calcul. Le coût de chaque impôt, action ou sous-action est ensuite obtenu par sommation du coût de gestion de cet impôt, action ou sous-action dans l'ensemble des structures opérationnelles qui participent à sa gestion. Enfin, on procède à la ventilation du coût de gestion des « structures support » ;
- **pour la filière gestion publique**, la ventilation est effectuée par action, sous-action ou activité (dépenses État, du secteur public local, amendes, domaine, recouvrement des impôts) au moyen de l'enquête par structure de « répartition fonctionnelle des effectifs ». Elle est actualisée avec les derniers éléments connus. On effectue ensuite la ventilation du coût de gestion des « structures support » sur les « structures métier ». Les coûts de gestion des impôts (le recouvrement) sont répartis entre trois processus : la gestion amiable de l'impôt, la gestion des contrats de paiements

et le contentieux. Pour chacun des processus, un coût et une unité d'œuvre sont identifiés. Les coûts sont alors ventilés entre les impôts en fonction des unités d'œuvre de chaque processus (nombre d'articles, nombre d'acomptes...).

Les coûts de gestion sont rapportés au produit de l'impôt pour en calculer le taux d'intervention :

- les coûts de gestion correspondent ainsi à la somme des coûts déterminés pour chaque impôt dans l'ensemble des structures de la DGFIP ;
- le calcul des taux d'intervention fait le rapport entre le coût global de gestion (ou les coûts de gestion par impôt) précédemment obtenu et les recettes collectées. Les recettes correspondent aux recettes fiscales par impôt effectivement encaissées par la DGFIP au cours de l'année considérée, quel qu'en soit le bénéficiaire (État, collectivités locales...). A compter de l'année 2011, le taux d'intervention sur l'impôt est fondé sur des recettes brutes (restitutions d'impôts non déduites), afin de retenir le même périmètre que la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Tableau 27 : Synthèse des coûts de gestion méthode « Lépine »

	Coûts de gestion (en M€)					Taux d'intervention (en %)				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
Impôt sur le revenu	1 446,3	1 441,4	1 357,7	1 342,0	1 336,6	2,47	2,56	2,29	2,44	2,43
Taxe d'habitation	564,8	566,2	582,3	561,8	561,1	3,97	3,81	3,74	3,40	3,26
Taxes foncières	431,4	407,9	393,4	416,5	405,2	1,75	1,58	1,46	1,44	1,33
ISF	81,5	94,1	97,4	99,5	103,1	2,22	2,13	2,32	2,77	2,31
TVA	882,4	872,4	868,1	877,5	880,1	0,58	0,54	0,52	0,55	0,55

Source : DGFIP, bureau BP-1A.

Tableau 28 : Synthèse des coûts de gestion méthode « CAC » (coûts complets)

	Coûts de gestion (en M€)					Taux d'intervention (en %)				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
Impôt sur le revenu	1 568,4	1 573,4	1 483,6	1 498,0	1 536,0	2,68	2,79	2,51	2,72	2,79
Taxe d'habitation	607,9	608,4	640,4	652,0	649	4,28	4,09	4,12	3,94	3,77
Taxes foncières	465,3	439,6	431,9	481,0	469,1	1,88	1,7	1,61	1,66	1,54
ISF	88,9	103,7	105,9	109,0	118,3	2,42	2,35	2,52	3,04	2,65
TVA	963,0	965,4	945,3	963,2	1 008,7	0,63	0,6	0,57	0,6	0,63

Source : DGFIP, bureau BP-1A.

3.3.1. Les conséquences sur la gestion de l'impôt du passage à la retenue à la source pour l'impôt sur le revenu se concentreraient sur les fonctions de recouvrement, avec des économies potentielles limitées

Avant de quantifier l'impact en coûts de gestion du passage à la retenue à la source, une analyse préalable des différentes fonctions assurées par l'administration fiscale dans la gestion des impôts des particuliers présente les principaux effets du passage à la retenue à la source.

Encadré 30 : Les évaluations d'économies de gestion

S'il la retenue à la source a été régulièrement réputée plus économe en coûts de gestion que le prélèvement sur rôle, le détail des économies envisagées est plus rarement présenté.

Ainsi, le rapport établi en 1999 par la mission d'analyse comparative des administrations fiscales indique : « *ce mode de prélèvement de l'impôt sur le revenu [la retenue à la source] est à l'évidence moins coûteux qu'un appel direct aux contribuables individuels, en ce qu'il limite le nombre de points de contact entre l'administration fiscale et les contribuables, et diminue le nombre de paiements à gérer.* »¹⁰.

De fait, les économies d'emploi générées par un basculement de l'impôt sur le revenu à la source ont été chiffrées par le passé à 2 700 en 1998, dont 1 000 pour les services en charge du recouvrement de l'impôt¹¹. Ces chiffrages, importants, reposent notamment sur l'automatisation du traitement de l'assiette de l'impôt, qui est désormais rendu possible par la DPR.

3.3.1.1. La mission de recouvrement amiable est la principale fonction de l'administration fiscale qui serait impactée par le passage à la retenue à la source

Cinq catégories de fonction liées à la gestion de l'impôt des particuliers ont été identifiées. Pour chacune de ces grandes missions, l'impact du passage à la retenue à la source est estimé¹².

En premier lieu, la gestion administrative des contribuables ne devrait pas être modifiée sensiblement par le passage à la retenue à la source :

- ♦ il s'agit de la fonction de gestion des changements d'adresse des contribuables ou encore de leurs changements de situation conjugale, familiale ou professionnelle ;
- ♦ ces tâches de gestion sont assurées en partie par le réseau déconcentré de la DGFIP et en partie par les services centraux de la direction générale, dans les services métiers et informatiques. Le principal impact de la retenue à la source correspond à l'accroissement du nombre d'interlocuteurs, les tiers payeurs liés aux contribuables devant également faire l'objet de suivi.

¹⁰ Inspection générale des finances, *Mission d'analyse comparative des administrations fiscales*, mars 1999, p. 118.

¹¹ Inspection générale des finances, *La mise en place d'une retenue à la source en matière d'impôt sur le revenu*, décembre 1998, p. 15.

¹² Le scénario de référence retenu ici est une retenue à la source reposant sur un taux moyen d'imposition calculé à l'initiative du contribuable en fonction de l'évolution de sa situation personnelle et professionnelle. Le contribuable communique ainsi à chaque changement de situation à son tiers payeur le taux moyen d'imposition à prélever sur son revenu. Dans la mesure où le contribuable dispose, en ligne ou au centre des finances publiques, de l'ensemble des informations permettant de calculer son impôt, l'administration fiscale n'intervient qu'au moment du solde de l'année, qui peut donner lieu à une régularisation, le cas échéant, pour les cas des contribuables ayant été trop ou trop peu prélevés.

En deuxième lieu, la mission d'établissement des rôles et d'envoi des déclarations ne devrait pas non plus être bouleversée par le passage à la retenue à la source :

- ◆ la déclaration serait maintenue, préparée et envoyée au contribuable par le réseau de la DGFIP, mais elle subirait certaines évolutions, comme l'introduction de la mention des sommes retenues à la source. Même dans un scénario dans lequel le tiers payeur liquiderait directement l'impôt en calculant le taux moyen à appliquer en fonction du salaire annuel de son employé, l'administration fiscale conserverait un rôle de liquidateur en dernier ressort, dans la mesure où elle seule serait en mesure de connaître l'intégralité des revenus perçus par le foyer fiscal, ainsi que l'intégralité des remboursements et dégrèvements auxquels il peut prétendre. Les chaînes de taxation seraient également amenées à évoluer, afin de tenir compte des retenues à la source, qui seraient traitées comme un crédit d'impôt ;
- ◆ les principales structures concernées seraient les services d'assiette des services des impôts des particuliers (SIP) et des centres des finances publiques, ainsi que les services métiers et informatiques de la direction générale.

En troisième lieu, la gestion de la phase de recouvrement amiable serait celle qui serait probablement la plus affectée par le passage à la retenue à la source :

- ◆ en effet, la retenue à la source aura des conséquences sur l'encaissement des chèques et du numéraire, le suivi de l'encaissement automatique par les tiers ainsi que sur les politiques d'octroi de délais. Un transfert partiel de la charge d'encaissement et de gestion est à prévoir depuis les services d'impôts des particuliers (SIP), des centres prélèvements services (CPS) et des centres d'encaissement vers les services d'impôts des entreprises (SIE) ;
- ◆ les structures chargées du recouvrement des particuliers conserveraient leur activité pour les impôts non prélevés à la source (par exemple, les impôts locaux), pour les acomptes et les contrats de mensualisation des particuliers non retenus à la source (dans l'hypothèse d'un renoncement à l'universalité de la retenue à la source) et, le cas échéant, pour le solde de l'impôt sur le revenu. Les principaux métiers concernés seraient les missions de recouvrement amiable et précontentieux des services déconcentrés, la comptabilité des SIP, SIE et des trésoreries. Les CPS et les centres d'encaissement conserveraient une activité, mais sur une volumétrie moins importante. Enfin, les services métiers et informatique de la direction générale seraient également impactés, à des degrés moindres.

En quatrième lieu, la gestion du recouvrement contentieux ne devrait pas être significativement impactée :

- ◆ il s'agit pour l'essentiel de l'activité de relance des contribuables défaillants et d'engagements de poursuites, qui concernent rarement un seul d'impôt, mais plutôt l'ensemble des impôts des particuliers. En revanche, les SIE auront pour mission de s'assurer du recouvrement contentieux à l'encontre des tiers payeurs défaillants ;
- ◆ seraient donc concernés principalement les structures responsables du recouvrement forcé des pôles de recouvrement spécialisés (PRS), des SIE, des SIP et des trésoreries. Les services métiers et informatiques de la direction générale seraient également concernés.

En cinquième lieu, la fonction de contrôle de l'administration fiscale serait affectée de manière limitée :

- ♦ la principale conséquence serait l'extension du contrôle aux déclarations et aux paiements des tiers défaillants, ainsi que les procédures de contrôle fiscal et de taxation d'office correspondantes ;
- ♦ les principales structures concernées seraient les services actuels de contrôle, au sein des directions nationales, des brigades de vérification et des services de contrôles sur pièces en SIP ou en centre des finances publiques, ainsi que les services métiers de la direction générale.

Au total, **il ressort de cette estimation de l'impact de l'introduction de la retenue à la source sur tout ou partie de la fiscalité des particuliers que le principal effet à attendre serait concentré sur le recouvrement amiable¹³**. C'est donc cet aspect qui a fait l'objet d'une analyse chiffrée la plus poussée.

3.3.1.2. Les économies envisageables en termes de coût de gestion du recouvrement sont limitées

Au sein de la fonction recouvrement amiable, les économies à attendre concernent principalement les paiements « matériels », c'est-à-dire les paiements en numéraire, en chèque et en titre interbancaire de paiement (TIP). En effet, les paiements dématérialisés n'occasionnent pas de coûts de gestion particuliers qui pourraient être économisés par le passage à la retenue à la source, dans la mesure où les paiements des tiers payeurs prendraient vraisemblablement cette forme.

Les structures responsables de la prise en charge de ces paiements « matériels » des impôts des particuliers seront les premières concernées par la retenue à la source. Il s'agit d'une part des SIP et trésoreries et d'autre part des centres d'encaissements.

3.3.1.2.1. Économies dans le coût de gestion des encaissements en SIP et trésorerie

Les services déconcentrés de la DGFIP en charge du recouvrement des impôts des particuliers, les SIP et les trésoreries, sont amenés à encaisser manuellement des paiements d'impôt sur le revenu. Ces fonctions d'encaissement manuelles seraient supprimées dans le cas d'une retenue à la source.

Sont ainsi évaluées les économies en coûts de gestion de la suppression des paiements sous forme de chèques et de numéraires dans les SIP et les trésoreries :

- ♦ les données 2010 du recouvrement permettent de chiffrer le nombre de paiements en numéraire et par chèque pour les trois principaux impôts des particuliers (impôt sur le revenu, taxes foncières et taxe d'habitation) ;
- ♦ une enquête temps sommaire auprès des services de la DGFIP a permis de déterminer que le temps moyen consacré à l'encaissement d'un paiement en numéraire était de cinq minutes, alors que le temps moyen pour un chèque bancaire était de trois minutes ;
- ♦ le temps de traitement global par paiement est ensuite converti en nombre d'équivalents temps plein (ETP), à raison de 1 607 heures par an (durée légale du travail dans la fonction publique) ;

¹³ Suivant les scénarios retenus, et notamment celui où l'administration fiscale serait amenée à calculer « en temps réel » le taux moyen d'imposition du ménage sur la base des informations transmises en cours d'année par les contribuables, d'autres fonctions seraient également concernées, en l'espèce la détermination de l'assiette.

- ♦ ces ETP peuvent être ensuite valorisés à raison d'un coût moyen d'agent de recouvrement estimé à 49 333 € par an pour 2010. Il s'agit d'un coût chargé prenant en compte les différentes cotisations patronales à la charge de l'employeur¹⁴.

Pour les encaissements en numéraire, le nombre relativement limité d'occurrences pour ce mode de paiement explique la faiblesse des gains à attendre en la matière. Le nombre d'ETP potentiellement concernés par ces opérations d'encaissement est de près de douze pour l'impôt sur le revenu et de 47 pour la totalité des impôts des particuliers.

Tableau 29 : Économies potentielles liées à l'encaissement en numéraire des impôts des particuliers (2010)

	Nombre de paiements en numéraire	Nombre d'ETP correspondants	Valorisation (en €)
Impôt sur le revenu	233 303	12,10	596 843
Taxes foncières	259 599	13,46	664 115
Taxe d'habitation	406 606	21,09	1 040 194
Total	899 508	46,65	2 301 153

Source : DGFIP, bureau GF-1A, calculs du rapporteur.

Pour les encaissements par chèque, les perspectives d'économies sont plus substantielles, mais elles se concentrent pour l'essentiel sur les impôts locaux. En effet, alors que 41 ETP sont concernés par l'encaissement de chèques pour l'impôt sur le revenu, cette proportion s'élève à 57 ETP pour les taxes foncières et près de 113 ETP pour la taxe d'habitation. La valorisation de ces économies rend un total pour les impôts des particuliers de 10,4 M€ par an, dont 2 M€ au titre du seul impôt sur le revenu.

Tableau 30 : Économies potentielles liées à l'encaissement des paiements par chèques bancaires pour les impôts des particuliers (2010)

	Nombre de paiements en chèque	Nombre d'ETP correspondants	Valorisation (en €)
impôt sur le revenu	1 343 452	41,80	2 062 119
Taxes foncières	1 832 867	57,03	2 813 342
Taxe d'habitation	3 624 255	112,76	5 563 017
Total	6 800 574	211,59	10 438 479

Source : DGFIP, bureaux GF-1A, S11F, BP2A et CL1C, calculs du rapporteur.

Au total, les économies à attendre en termes d'encaissements manuels dans les SIP et les trésoreries se concentrent sur les impôts locaux, pour lesquels les procédures dématérialisées sont moins répandues que pour l'impôt sur le revenu (*cf. supra*). Pour les principaux impôts des particuliers, près de 260 ETP seraient concernés, soit une économie de 12,7 M€ par an et pour le seul impôt sur le revenu, 54 ETP, soit 2,7 M€.

Tableau 31 : Total des économies liées à l'encaissement envisageables dans les SIP et les trésoreries

	Nombre d'ETP correspondants	Valorisation (en €)
Impôt sur le revenu	53,90	2 658 963
Taxes foncières	70,49	3 477 458
Taxe d'habitation	133,85	6 603 211
Total	258,24	12 739 632

Source : DGFIP, bureaux GF-1A, S11F, BP2A et CL1C, calculs du rapporteur.

¹⁴ Ce coût annuel a été déterminé avec l'aide du bureau BP2A de la DGFIP, à partir de la masse salariale des personnels des catégories B et C en poste dans les trésoreries et les SIP. Il comprend la contribution au compte d'affectation spéciale pensions (CAS pensions).

3.3.1.2.2. Economies dans le coût de gestion des encaissements en centre d'encaissement

Une part importante des paiements manuels, sous la forme de chèques ou de titres interbancaires de paiement (TIP), est adressée à des centres d'encaissement. Ces services spécialisés de la DGFIP disposent de moyens modernes et performants permettant de traiter de manière efficiente l'encaissement des chèques et des TIP.

Par ailleurs, dans le cadre de leurs rapports de productivité, les centres d'encaissement procèdent à l'analyse de leurs coûts, ce qui permet d'accéder au coût de production de l'encaissement d'un chèque ou d'un TIP. En 2010, en moyenne au sein des centres d'encaissement de Lille, Rennes et Créteil, ce coût de production unitaire s'est établi à 0,251 € (hors amortissements) et à 0,311 € (y compris amortissements). Il intègre :

- ◆ le fonctionnement courant du centre d'encaissement ;
- ◆ le coût des ETPT (valorisé au coût moyen par grade par le service des ressources humaines), titulaires et vacataires ;
- ◆ le coût technique (maintenance et évolutions matérielles et logicielles) ;
- ◆ le coût des fonctions supports (immobilier, services supports en direction locale et pilotage central).

Compte tenu des volumes importants de moyens de paiement gérés par les centres d'encaissement, les économies envisageables sont significatives, tant pour l'impôt sur le revenu (plus de 3 M€) que pour les impôts locaux (8,2 M€).

Tableau 32 : Économies envisageables dans les centres d'encaissement (chèques et TIP)

	Nombre de paiements en chèque et en TIP	Coûts de production (hors amortissement, en €)	Coûts de production (avec amortissement, en €)
Impôt sur le revenu	10 163 205	2 550 965,00	3 160 757
Taxes foncières	15 545 067	3 901 812	4 834 516
Taxe d'habitation	11 304 298	2 837 379	3 515 637
Total	37 012 570	9 290 155	11 510 909

Source : DGFIP, bureaux GF-1A, S11F et CL1C, calculs du rapporteur.

3.3.1.3. D'autres économies sont également envisageables

Si les principales économies résulteraient de la disparition des paiements matériels, d'autres économies liées au recouvrement sont également envisageables.

En premier lieu, des économies pourraient se matérialiser sur certaines procédures de gestion liées au versement de l'impôt par les contribuables particuliers.

Il s'agit par exemple des enveloppes des TIP, dans la mesure où les tiers payeurs auraient recours à des paiements dématérialisés. Le coût de l'enveloppe retour de TIP est de 0,01078 € HT, à raison de près de 16,5 millions de paiements par TIP, l'économie correspondante pourrait s'élever à près de **180 000 € par an, dont 24 266 € par an pour le seul impôt sur le revenu.**

Tableau 33 : Économies envisageables en matière d'enveloppes préimprimées des TIP

	Nombre de paiements par TIP En centres d'encaissement	Coût de l'enveloppe retour TIP (en €)
Impôt sur le revenu	4 014 279	43 274
Taxes foncières	7 350 450	79 238
Taxe d'habitation	5 229 732	56 377
Total	16 594 461	178 888

Source : DGFIP, bureaux GF-1A, SI1F, BP2B et CL1C, calculs du rapporteur.

Un autre exemple, générateur d'économies plus substantielles, serait **la suppression des lettres de rappel adressées aux contribuables** dans le cadre des procédures de relance amiable. Pour l'ensemble des impôts des particuliers, plus de 5 millions de lettres de rappel sont envoyées par an. Selon le centre éditique de Meyzieu, responsable de la confection des lettres de rappel, le coût complet d'une lettre de rappel est de 0,44425 € soit 0,009 € au titre de la feuille A4, 0,0017 € au titre de l'enveloppe, 0,01355 € au titre de l'impression et 0,42 € pour l'affranchissement. La suppression des lettres de rappel pour les impôts des particuliers pourrait ainsi générer des économies de l'ordre de **2,3 M€ par an, dont 315 000 € pour le seul impôt sur le revenu.**

Tableau 34 : Économies envisageables avec la suppression des lettres de rappel

	Nombre de lettres de rappel	Coût complet de la lettre de rappel
Impôt sur le revenu	709 378	315 141
Taxes foncières	1 477 907	656 560
Taxe d'habitation	3 015 745	1 339 745
Total	5 203 030	2 311 446

Source : DGFIP, bureaux GF-1A, SI1F, BP2B et CL1C, calculs du rapporteur.

En deuxième lieu, **la mise en œuvre de la retenue à la source devrait avoir pour conséquence de diminuer les demandes de délai de paiement**, grâce à la plus grande synchronisation du prélèvement d'impôt et de la perception des revenus.

En 2010, plus d'un million de délais de paiement ont été accordés, dont plus de 300 000 au titre de l'impôt sur le revenu. Le temps de traitement d'une demande de délais est de 15 minutes pour une procédure simplifiée d'octroi de délai, au guichet ou par téléphone et de 20 minutes s'il s'agit d'une demande plus complexe, avec pièces justificatives. La gestion et le suivi de la procédure dans le temps, notamment pour s'assurer du paiement effectif des mensualités accordées, peut nécessiter d'y consacrer entre 20 et 25 minutes supplémentaires. Au total, une procédure de traitement de demande de délais de paiement accordée peut nécessiter jusqu'à 40 minutes de temps agent. En conséquence, la suppression de la procédure de traitement de délais de paiement gérées au niveau des SIP et des trésoreries pourrait générer des économies de plus de **21 M€ par an pour l'ensemble des impôts des particuliers, dont 6,4 M€ au titre du seul impôt sur le revenu.**

Une partie de ces coûts serait transférée aux SIE, dans la mesure où certains tiers payeurs seraient, le cas échéant, amenés à solliciter des délais de paiement. Ce transfert serait toutefois limité, *a fortiori* si les tiers payeurs se voient accorder un avantage de trésorerie (*cf. supra*).

Tableau 35 : Économies envisageables avec la suppression des procédures de délais de paiement (2010)

	Nombre de délais de paiements accordés	Nombre d'ETP correspondants	Valorisation (en €)
Impôt sur le revenu	314 423	130,44	6 434 943
Taxes foncières	161 030	66,80	3 295 620
Taxe d'habitation	566 994	235,22	11 604 030
Total	1 042 447	432,46	21 334 594

Source : DGFIP, bureaux GF-1A, SI1F, BP2B et CL1C, calculs du rapporteur.

Pour conclure, les économies envisageables en termes de coûts de gestion des procédures apparaissent relativement limitées et se concentrent sur la fonction de recouvrement amiable assurée par les services déconcentrés de la DGFIP. La somme des différentes estimations réalisées ci-dessus révèle un grand **total d'économies envisageables de 48,1 M€ par an pour l'ensemble des impôts des particuliers, dont 12,6 M€ par an pour le seul impôt sur le revenu**. L'impact d'une mensualisation obligatoire peut être évalué en reprenant l'ensemble des économies envisageables, à l'exception des suppressions de délais de paiement, c'est-à-dire un grand total de 26,7 M€ pour l'ensemble des impôts des particuliers et 6,2 M€ pour le seul impôt sur le revenu.

Tableau 36 : Synthèse des économies envisageables en coûts de gestion avec le passage à la retenue à la source

	Passage à la retenue à la source : somme de toutes les économies chiffrées ci-dessus (en €)	Mensualisation obligatoire : somme de toutes les économies chiffrées ci-dessus, moins les procédures de délais de paiement (en €)
Impôt sur le revenu	12 613 078	6 178 135
Taxes foncières	12 343 392	9 047 772
Taxe d'habitation	23 118 999	11 514 969
Total	48 075 469	26 740 876

Source : DGFIP, bureaux GF-1A, SI1F, BP2B et CL1C, calculs du rapporteur.

3.3.2. L'introduction de la retenue à la source pour l'impôt sur le revenu serait génératrice de coûts de gestion supplémentaires, pour l'administration fiscale comme pour les tiers payeurs concernés

La mise en œuvre de la retenue à la source génère probablement des économies en coûts de gestion. Elle s'accompagnera également, en plus des coûts de transition, de coûts récurrents de gestion, pour l'administration fiscale comme pour les tiers payeurs sur lesquels reposera le recouvrement des impôts concernés.

3.3.2.1. Le passage à la retenue à la source serait générateur de coûts d'information, de suivi et de contrôle pour le réseau de la DGFIP

Des coûts de gestion supplémentaires sont à prévoir du côté de l'administration fiscale. Ces coûts seront essentiellement de deux natures : des coûts d'information et des coûts de contrôle.

En premier lieu, **un effort de communication important devra être effectué en direction des tiers payeurs et des contribuables**. La conception et la distribution des documents d'information sur la retenue à la source ainsi que sur les modalités de calcul des taux moyens nécessiteront des moyens importants, en particulier au moment de la phase de transition. De plus, des dispositifs d'aide et d'assistance spécifiques, notamment en direction des petites et moyennes entreprises, seront nécessaires, afin de s'assurer de la bonne compréhension du dispositif par tous les tiers payeurs.

En second lieu, **des coûts de suivi et de contrôle des versements des prélèvements à la source sont également à prévoir**. En effet, la procédure d'enregistrement des tiers payeurs, le suivi des encaissements mensuels ainsi que la comptabilisation des sommes perçues généreront des coûts de gestion supplémentaires. De même, les sommes prélevées au moment de la liquidation de l'impôt par l'administration fiscale devront être imputées sur chaque avis d'imposition, sous la forme d'acomptes. Enfin, dans le cas où les contribuables ou les tiers payeurs auraient la possibilité de piloter directement les taux moyens d'imposition, une forme de supervision, en direct sous la forme d'autorisations, ou *ex post* sous la forme de contrôles, sera probablement à prévoir, ce qui mobilisera également du temps agent.

En l'absence de scénario de référence de mise en œuvre de la retenue à la source et **compte tenu de la grande variété des options possibles, ces coûts de gestion supplémentaires n'ont pu être chiffrés dans le cadre de ce rapport particulier**. Le rapport particulier consacré aux comparaisons internationales mentionne certains coûts de gestion administratifs :

- ◆ au Royaume-Uni, environ 15 000 agents de l'administration fiscale seraient impliqués dans la gestion de la retenue à la source sur les salaires. Sur l'année fiscale 2006/2007, le coût de gestion de l'impôt sur le revenu était estimé à 1,25 %, soit 0,74 % au titre du système de retenue à la source via les employeurs et 4,57 % au titre du système déclaratif ;
- ◆ aux Pays-Bas, l'administration fiscale indique que 900 à 1 000 agents travailleraient sur la retenue à la source de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales, dont 50 % sur le recouvrement.

3.3.2.2. Le transfert d'une partie du recouvrement sur les entreprises serait générateur de coûts de conformité

La retenue à la source repose en grande partie sur les tiers payeurs, auxquels sont confiés, selon les modèles, des fonctions limitées au recouvrement ou bien incluant également la liquidation de l'impôt.

La question des coûts de conformité (*compliance costs*) supportés par les tiers payeurs dans les systèmes fiscaux reposant sur la retenue à la source font l'objet d'analyses développées¹⁵. Il ressort de ces différentes études les principaux points suivants :

- ◆ **le montant total des coûts de conformité, s'il est variable selon les systèmes, n'est pas négligeable**. Les différentes études le placent entre **1,3 % et 3,5 %** des montants prélevés¹⁶. En conséquence, si ce coût de gestion était ajouté au coût de gestion administratif de la retenue à la source, le coût total pour la société d'un système en retenue à la source serait probablement supérieur à celui d'un système purement déclaratif avec un prélèvement sur rôle
- ◆ **les coûts de conformité dépendent directement des caractéristiques de l'impôt et des fonctions confiées aux tiers payeurs**. D'une part, la complexité de l'impôt dont le recouvrement est confié aux tiers payeurs aura un impact important sur les coûts de gestion de l'impôt. D'autre part, l'étendue des missions qui leur incombent, au titre simplement du recouvrement ou bien également de la liquidation, aura aussi une influence sur les coûts de gestion ;

¹⁵ Par exemple : Collar, David et Michael Godwin, *Compliance Costs for Employers : UK PAYE and National Insurance, 1995/1996, Fiscal Studies*, 1999 et Vaillancourt, François, Jason Clemens et Milagros Palacios, *Compliance and administrative Costs of Taxation in Canada*, 2007

¹⁶ Larin Gilles et Daniel Boudreau, *Les Retenues à la source et les acomptes provisionnels : des problèmes de couverture et d'équité. Fascicule 1 : les fondements théoriques. Université de Sherbrooke, chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques*, 2010

- ◆ **c'est sur les petites et moyennes entreprises (PME) que reposent l'essentiel des coûts de conformité**, dans la mesure où elles sont moins bien équipées que les entreprises et administrations de taille plus importante pour gérer la complexité d'un système de retenue à la source¹⁷. De même, des économies d'échelle en fonction d'un nombre plus important de salariés sont à prévoir, même si les grandes organisations doivent, dans certains modèles de retenue à la source, gérer une personnalisation du taux moyen d'imposition.

Différentes compensations sont envisageables afin de pallier ces coûts de conformité :

- ◆ des compensations financières, sous la forme de subvention budgétaire pour chaque salarié pris en charge au titre de la retenue à la source. Ces subventions au titre des frais de perception pourraient être prélevées directement au moment du versement de l'impôt dû, seul 99 % du montant étant ainsi versé à l'administration, par exemple ;
- ◆ une modulation des fréquences de versement, les entreprises disposant des montants les plus importants pourraient être incitées à déposer plus fréquemment, alors que les tiers payeurs reversant peu (par exemple les PME) se verraient octroyer des avantages de trésorerie plus importants (de l'ordre d'un ou deux mois). En diminuant les bénéfices tirés par les grandes entreprises de la détention des fonds et en augmentant ceux des PME, une forme de compensation soucieuse de l'équité de la mesure pourrait être ainsi rendu possible.

¹⁷ Par exemple : Chittenden, Francis, Saleema Kauser et Panikkos Poutziouris, PAYE-NIC Compliance costs, Empirical Evidence from the UK SME Economy, *International Small Business Journal*, Décembre 2005 ; *Changes in SME tax compliance costs 2004 to 2009, evaluation report 2*, New Zealand Inland Revenue, 2010.

4. Si les conséquences macroéconomiques de la retenue à la source sont délicates à analyser, ce mode de prélèvement de l'impôt constituerait un avantage indéniable pour les contribuables confrontés à une volatilité de leurs revenus

L'objectif de cette partie est de s'intéresser aux implications économiques de l'introduction de la retenue à la source pour l'impôt sur le revenu. Autrement dit, **le passage à la retenue à la source aurait-il un impact sur l'activité économique ?**

Trois aspects du passage à la retenue à la source seraient de nature à avoir un impact positif sur l'activité économique :

- ♦ l'imposition contemporaine des revenus pourrait avoir un **impact sur les stabilisateurs automatiques**, en permettant un ajustement plus immédiat du taux de prélèvements obligatoires aux variations de la conjoncture afin de lisser le revenu disponible des ménages ;
- ♦ d'autre part, la retenue à la source serait susceptible **d'améliorer la rapidité de mise en œuvre des dispositions fiscales**, renforçant ainsi le rôle de la fiscalité commune instrument de politique économique ;
- ♦ enfin, le passage au prélèvement à la source pourrait avoir, au-delà du devancement du recouvrement de l'impôt d'une année, **des effets indirects sur l'activité économique, notamment à travers la réduction de l'épargne de précaution.**

Il s'agit donc, pour chacun de ces aspects, d'évaluer dans quelle mesure le passage à la retenue à la source permettrait d'avoir un impact positif sur l'activité économique, à l'échelle des contribuables et à l'échelle macroéconomique.

4.1. La retenue à la source renforcerait le rôle des stabilisateurs automatiques, à l'échelle des contribuables comme pour les finances publiques

4.1.1. Au niveau microéconomique, l'imposition contemporaine des revenus permettrait de lisser de manière importante les variations de revenus résultant de modifications de la situation professionnelle ou familiale, si les taux moyens d'imposition étaient adaptés au plus près du revenu annuel anticipé

L'objectif de cette partie est de simuler l'effet au niveau microéconomique de l'introduction de la retenue à la source pour un foyer fiscal soumis à des variations de revenus. Il s'agit ainsi d'évaluer les conséquences d'un mode de recouvrement de l'impôt indexé sur la perception du revenu, voire contemporain, sur la variabilité du revenu disponible après impôt.

La situation de référence est celle d'un foyer fiscal composé d'un salarié célibataire et sans enfant, non éligible à la prime pour l'emploi et au revenu de solidarité active. Ce foyer fiscal a choisi la mensualisation de son impôt sur le revenu.

Encadré 31 : Les deux scénarios de variations de revenus

Les principaux cas de variations de revenus peuvent être résumés aux situations suivantes : forte augmentation du revenu (par exemple liée à une entrée sur le marché du travail), augmentation progressive du revenu, baisse conjoncturelle et importante du revenu (par exemple liée à une période de chômage), baisse structurelle du revenu (par exemple, liée à une mise en retraite).

En conséquence, deux scénarios de variations de revenus ont été sélectionnés et simulés :

- dans le premier cas, il s'agit de simuler l'effet d'un passage au chômage de 18 mois, suivi d'un retour à l'emploi ;
- dans le second cas, il s'agit de simuler l'effet d'une entrée sur le marché du travail, suivi d'une augmentation salariale progressive, puis d'un retrait définitif du marché du travail (par exemple, mise en retraite).

Pour chacun de ces deux scénarios, deux options de mise en œuvre de la retenue à la source ont été simulées :

- ♦ la première option est une **mise en œuvre de la retenue à la source limitée**, qui consiste en un prélèvement sur les salaires et revenus de remplacement au dernier taux moyen d'imposition connu ;
- ♦ la seconde option cherche à simuler une **retenue à la source optimale**, dans laquelle le taux moyen d'imposition s'adapte chaque mois afin d'anticiper la taxation du revenu contemporain de l'année en cours.

4.1.1.1. Simulation de l'impact de la retenue à la source sur le revenu disponible après impôt dans le cas d'un salarié traversant une période de chômage

Le premier scénario cherche à représenter **l'impact de la retenue à la source sur le revenu disponible après impôt dans le cas d'un salarié traversant une période de chômage**.

Encadré 32 : Scénario 1 : un salarié traversant une période de chômage

Le foyer fiscal est composé pour le scénario 1 d'un salarié célibataire sans enfant, ne touchant ni la prime pour l'emploi, ni le revenu de solidarité active. Ce salarié traverse une période de chômage au cours de la période de simulation :

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

4.1.1.1.1. Mode de recouvrement de référence : la mensualisation sur dix mois

Dans le système actuel, il existe un décalage d'un an entre la perception des revenus et leur taxation au titre de l'impôt sur le revenu.

Encadré 33 : Impôt dû chaque année dans l'option de référence (décalage d'un an) dans le scénario 1

Dans le scénario 1, le montant de l'impôt dû subit des variations importantes, notamment du fait de la progressivité de l'impôt :

- lorsque le salarié est en activité toute l'année, son impôt s'élève à 929 € par an (cas de l'impôt sur le revenu année 1 sur les revenus de l'année 0 et de l'impôt sur le revenu année 2 sur les revenus de l'année 1) ;
- l'année pendant laquelle le salarié entame sa période de chômage, son revenu est diminué de sorte que son impôt sur le revenu de l'année 3 ne s'élève plus qu'à 444 € au titre des revenus de l'année 2 ;
- pendant sa période de chômage, le salarié n'est plus imposable (impôt sur le revenu de l'année 4 sur les revenus de l'année 3) ;
- il redevient imposable à hauteur de 929 € au titre de l'impôt sur le revenu de l'année 5 sur les revenus de l'année 4.

Tableau 37 : Impôt dû au titre des revenus perçus dans l'option de référence du scénario 1

Revenus (en €)		Impôt sur le revenu (en€)	
Année 0	18 000	-	-
Année 1	18 000	Année 1	929
Année 2	15 300	Année 2	929
Année 3	12 600	Année 3	444
Année 4	18 000	Année 4	0
Année 5	18 000	Année 5	929

Source : DGFIP, bureau GF-1A. Lecture : l'impôt sur le revenu de l'année 1 est dû au titre des revenus de l'année 0, et ainsi de suite.

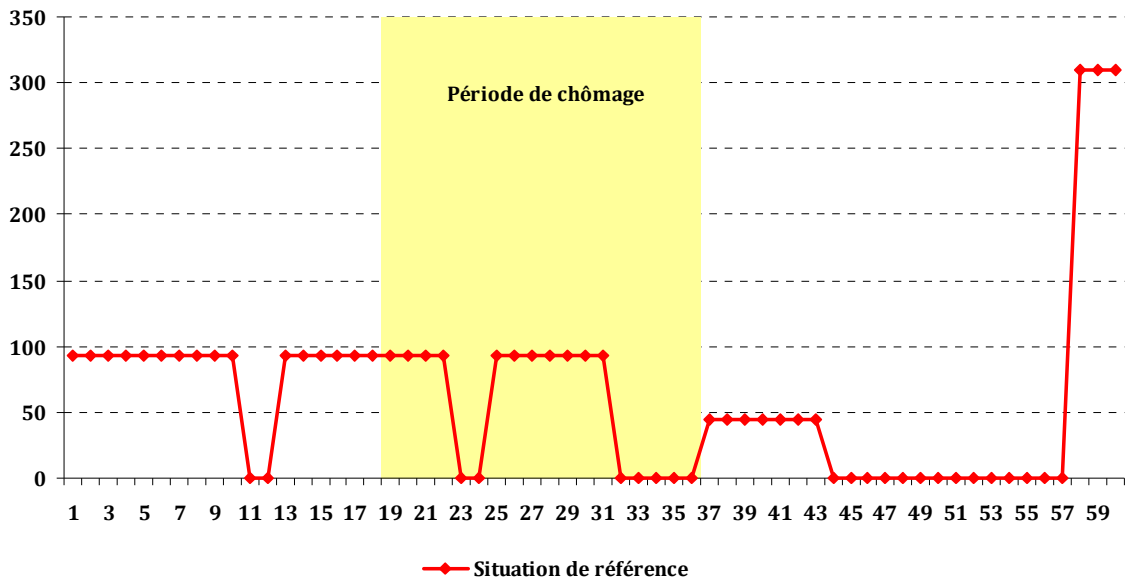
Le mode de recouvrement de référence est une mensualisation correspondant aux règles actuellement en vigueur (cf. supra), sans intervention du contribuable pour les moduler.

Cette mensualisation repose notamment sur un prélèvement calibré sur les dix premiers mois de l'année, calculée en fonction du dernier impôt dû (c'est-à-dire l'impôt sur le revenu de l'année précédente sur les revenus de l'année N-2), assorti d'une régularisation au moment de la liquidation de l'impôt :

- ♦ la première et la deuxième année, les mensualités sont calibrées sur le dernier impôt sur le revenu connu, soit 929 € divisé en dix mensualités de 93 € ;
- ♦ la troisième année, les mensualités débutent sur la base de 93 €, puis la régularisation de juillet permet de rembourser le trop-perçu, à hauteur de 206 €, soit 93 € pendant sept mois moins le montant de l'impôt effectivement dû, c'est-à-dire 444 €. Les mensualités s'interrompent à partir d'août ;
- ♦ la quatrième année, le montant des mensualités est calibré sur le montant de l'impôt dû l'année précédente, soit 44 € par mois. L'intégralité des mensualités est remboursée en juillet, dans la mesure où le contribuable n'est pas imposable ;
- ♦ la cinquième année, les mensualités sont calibrées à 0 € par mois jusqu'en juillet. Au moment de la liquidation de l'impôt sur le revenu, l'intégralité de l'impôt dû doit être réglée au cours des trois derniers mois de l'année, soit 310 € par mois.

Au total, dans le système actuel et en l'absence de toute intervention de procédures spécifiques (délais de paiement ou modulation du taux de prélèvement), **le contribuable fait face à des échéances élevées d'impôt pendant sa période de chômage.**

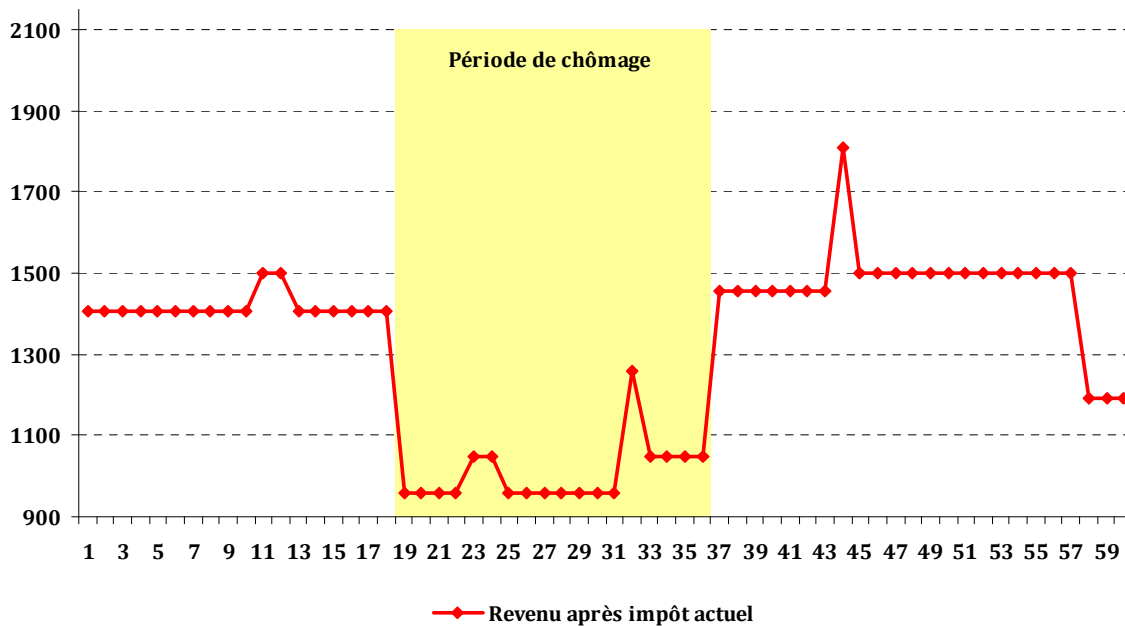
Graphique 70 : Mensualités d'impôt dû dans le système de référence du scénario 1



Source : Calculs du rapporteur.

Ce mode de recouvrement entraîne donc, en l'absence d'intervention de contribuable, une très forte variation du revenu après impôt, ainsi que des remboursements importants, correspondant aux trop-perçus de l'année passée.

Graphique 71 : Variations du revenu après impôt dans le système de référence



Source : Calculs du rapporteur.

4.1.1.1.2. Mode de recouvrement en retenue à la source : l'imposition contemporaine des revenus

L'objectif de la retenue à la source est de se rapprocher d'une taxation contemporaine du revenu.

Encadré 34 : Impôt dû chaque année dans l'option de référence (décalage d'un an) dans le scénario 1

Dans le scénario 1, le montant de l'impôt dû subit des variations importantes, notamment du fait de la progressivité de l'impôt :

- lorsque le salarié est en activité toute l'année, son impôt s'élève à 929 € par an (cas de l'impôt sur le revenu année 1 sur les revenus de l'année 0 et de l'impôt sur le revenu année 2 sur les revenus de l'année 1) ;
- l'année pendant laquelle le salarié entame sa période de chômage, son revenu est diminué de sorte que son impôt sur le revenu de l'année 3 ne s'élève plus qu'à 444 € au titre des revenus de l'année 2 ;
- pendant sa période de chômage, le salarié n'est plus imposable (impôt sur le revenu de l'année 4 sur les revenus de l'année 3) ;
- il redevient imposable à hauteur de 929 € au titre de l'impôt sur le revenu de l'année 5 sur les revenus de l'année 4.

Tableau 38 : Impôt dû au titre des revenus perçus dans l'option de référence du scénario 1

Revenus (en €)		Impôt sur le revenu (en€)	
Année 0	18 000	-	-
Année 1	18 000	Année 1	929
Année 2	15 300	Année 2	929
Année 3	12 600	Année 3	444
Année 4	18 000	Année 4	0
Année 5	18 000	Année 5	929

Source : DGFIP, bureau GF1A. Lecture : l'impôt sur le revenu de l'année 1 est dû au titre des revenus de l'année 0, et ainsi de suite.

Les deux modes de recouvrement à la source simulés sont deux variantes de la retenue à la source.

4.1.1.1.2.1. Option 1 : taxation contemporaine du revenu perçu sur la base du dernier taux moyen d'imposition connu

Dans l'option 1 de la retenue à la source simulée, il s'agit d'une taxation contemporaine du revenu perçu sur la base du dernier taux d'imposition connu.

Encadré 35 : Option 1 : retenue à la source effet « assiette »

La première option de retenue à la source correspond à un prélèvement sur le salaire ou le revenu de remplacement égal au dernier taux moyen d'imposition connu. Ce taux moyen est actualisé au moment de la liquidation de l'impôt, c'est-à-dire en cours d'année.

Par ailleurs, au moment du calcul de l'impôt sur le revenu, une régularisation intervient, le cas échéant, pour compenser le trop-perçu.

Cette option repose sur une **taxation contemporaine du revenu** : les prélèvements correspondent à des acomptes provisionnels, qui font ensuite l'objet de régularisation l'année suivante, au moment du calcul de l'impôt effectivement dû.

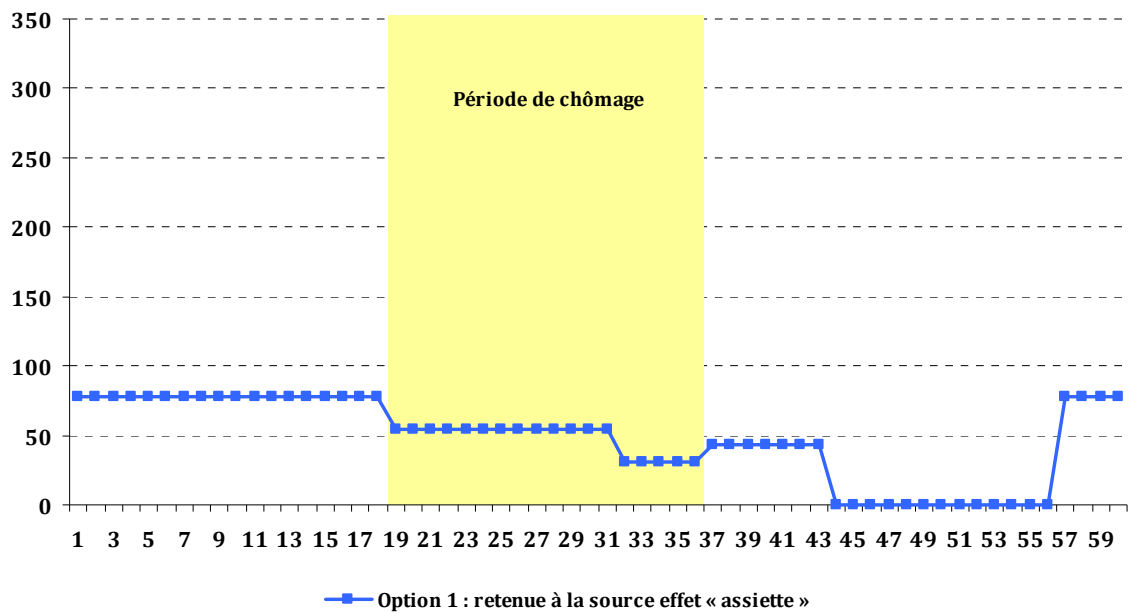
Le rôle de stabilisateur des revenus après impôts est cependant limité à un **effet « assiette » de la retenue à la source**, dans la mesure où le taux moyen d'imposition reste le même, mais l'assiette des revenus évolue.

Dans l'option de la retenue à la source effet « assiette » (option 1), la variation de l'impôt dû est moins élevée :

- ♦ la première année, le prélèvement mensuel à la source est calculé sur la base du dernier taux moyen d'imposition connu (soit 5,2 %, c'est-à-dire 929/18 000), en conséquence 77 € ;
- ♦ la deuxième année, le prélèvement mensuel s'établit toujours à 5,2 %, prélevé sur le revenu d'activité (soit 77 €) ou sur le revenu de remplacement (soit 54 €) ;
- ♦ la troisième année, le taux moyen d'imposition demeure à 5,2 % jusqu'au calcul de l'impôt au titre des revenus de l'année au cours de laquelle le salarié s'est inscrit au chômage. En juillet de l'année 3, une régularisation intervient à hauteur de 346 € pour rembourser le trop-perçu au titre de l'année 2. Le taux moyen est ajusté à 2,9 % (c'est-à-dire 444/15 300), soit 30 € ;
- ♦ la quatrième année, le salarié reprend un emploi rémunéré à 1 500 €, il est toujours prélevé à la source à 2,9 %, soit 44 €. En juillet de l'année 4, la régularisation au titre de l'année 3 intervient et il reçoit un remboursement de 532 €, qui correspond à l'ensemble des mensualités de l'année 3, dans la mesure où il n'était pas imposable cette année. En conséquence, le dernier taux moyen d'imposition connu à cette date est 0 %, et il n'est plus prélevé au cours de l'année 4 ;
- ♦ la cinquième année, le salarié n'est pas prélevé jusqu'au calcul de son impôt effectif de l'année 4 en juillet. Dans la mesure où il était redevenu imposable et qu'il n'a pas été prélevé pendant les derniers mois de l'année, il fait face à une régularisation importante en sa défaveur, de sorte qu'il doit désormais rembourser 624 € à l'administration fiscale. Son nouveau taux moyen d'imposition est à nouveau de 5,2 % (c'est-à-dire 929/18 000), soit 77 €.

Au total, **dans le système de retenue à la source de l'option 1 (taxation contemporaine des revenus au dernier taux moyen d'imposition connu), les mensualités sont plus régulières.** Pour autant, en l'absence de modulation du taux moyen d'imposition en cours d'année, la régularisation l'année suivante et l'application immédiate du dernier taux moyen d'imposition connu ont pour effet de décaler dans le temps les effets de la retenue à la source.

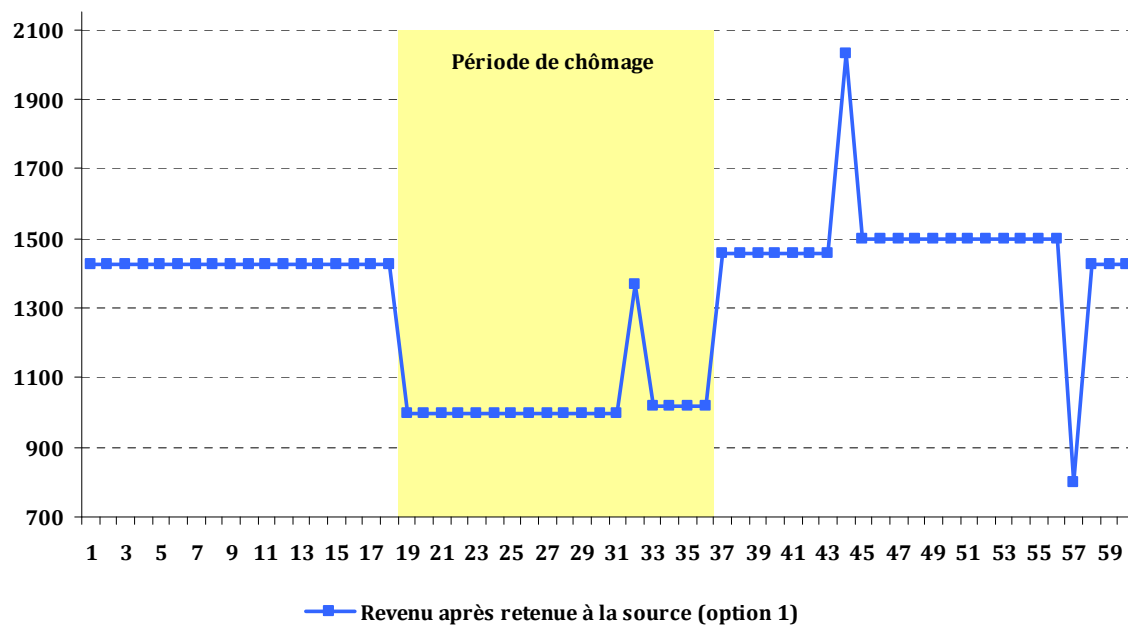
Graphique 72 : Mensualités d'impôt dû dans l'option 1 de la retenue à la source du scénario 1



Source : Calculs rapporteur.

En conséquence, **le revenu disponible après impôt connaît également de fortes variations**, en particulier sous l'effet des régularisations, qu'il s'agisse de remboursements ou au contraire de prélèvements supplémentaires.

Graphique 73 : Variations du revenu après impôt dans l'option 1 du scénario 1



Source : Calculs rapporteur.

Pour lisser ces variations de revenus, il faudrait donc que le taux moyen d'imposition puisse s'ajuster au plus près en cours d'année, ce qui est l'objectif de l'option 2.

4.1.1.1.2.2. Option 2 : taxation contemporaine du revenu au taux moyen d'imposition s'adaptant « au plus près » au revenu annuel anticipé

L'option 2 de la retenue à la source simulée consiste à appliquer un taux moyen d'imposition qui s'adapte en fonction du revenu annuel anticipé.

Encadré 36 : Option 2 : retenue à la source effet « assiette et taux »

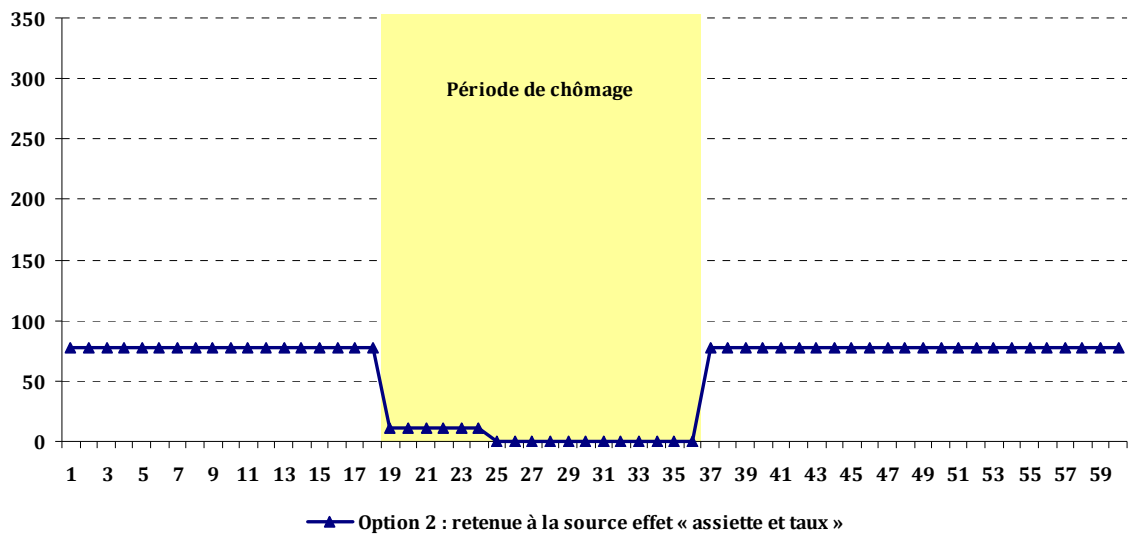
La seconde option de retenue à la source cherche à modéliser la retenue à la source optimale, c'est-à-dire une retenue à la source pour laquelle le taux moyen d'imposition pourrait être modulé « au plus près » en cours d'année, afin d'anticiper chaque mois le revenu annuel actualisé. Le rôle de stabilisateur des revenus après impôts est donc maximum, car à l'effet « assiette » déjà mentionné s'ajoute un effet « taux » d'imposition.

Dans l'option 2 de la retenue à la source, le montant de l'impôt dû chaque mois est calculé au plus près de l'impôt annuel anticipé :

- ◆ les premiers mois et jusqu'à la période de chômage, le taux moyen d'imposition est calibré sur une anticipation d'un revenu stable de 1 500 € par mois (soit 18 000 € par an, soit un impôt sur le revenu de 929 €, soit des mensualités de 77 € et un taux moyen d'imposition de 5,2 %) ;
- ◆ pendant les six premiers mois de chômage, le taux moyen d'imposition est réduit à 1 %, afin d'anticiper la baisse d'impôt importante liée au barème progressif. En conséquence, le demandeur d'emploi est prélevé de 11 € (soit 1 % de 1 050 €) sur son revenu de remplacement pendant six mois ;
- ◆ en janvier de l'année 3, ce taux moyen d'imposition est ramené à 0 %, dans la mesure où une période de chômage prolongé est susceptible de rendre le demandeur d'emploi non imposable. Ce taux de 0 % est appliqué pendant toute l'année 3, pendant laquelle il reste inscrit au chômage. En juillet de l'année 3, une régularisation intervient au titre du trop-perçu de l'année 2, c'est-à-dire 84 € (soit 528 € moins 444 €) ;
- ◆ à partir de l'année 4, le salarié a retrouvé un emploi rémunéré à 1 500 € mensuels, il ajuste à nouveau son taux moyen d'imposition à 5,2 %, en anticipation d'un impôt annuel de 929 €.

Au total, dans l'option 2, **les mensualités d'impôt dû s'ajustent au plus près de la période de chômage rencontrée par le salarié.** Les variations sont limitées, dans la mesure où il ne change que trois fois de taux moyen d'imposition (5,2 % ; puis 1 % ; puis 0 % et enfin 5,2 %). Ces taux moyen d'imposition sont calculés sur la base des informations à sa disposition chaque mois et permette ainsi de limiter les régularisations de l'année suivante (seulement 84 € pour une année).

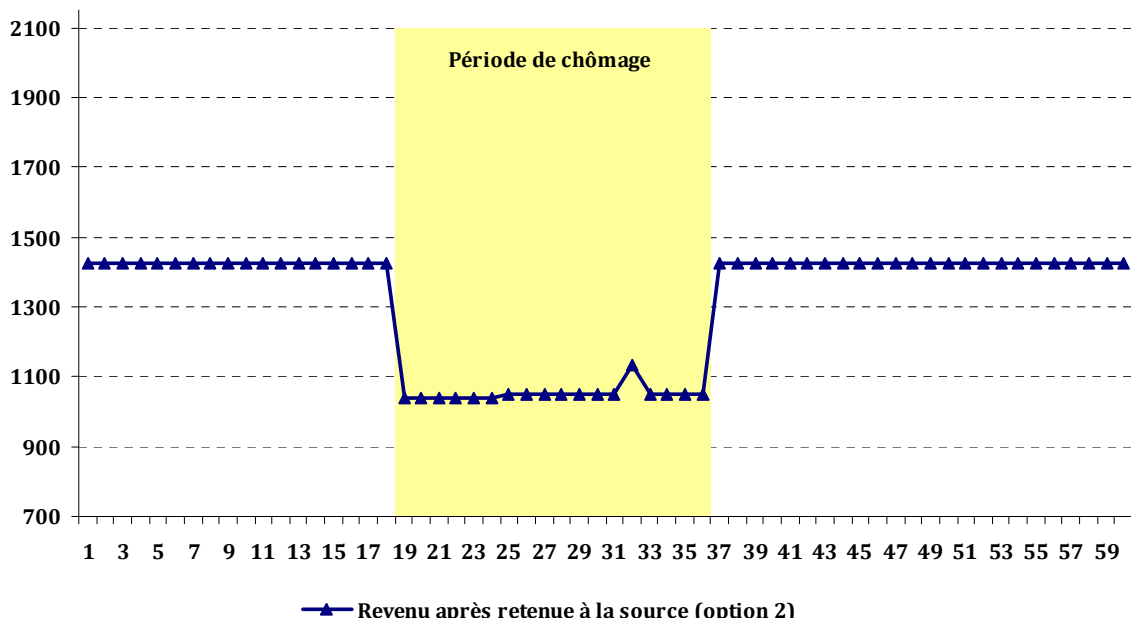
Graphique 74 : Mensualités d'impôt dû dans l'option 2 de la retenue à la source du scénario 1



Source : Calculs du rapporteur.

Les variations de revenu disponible après impôt sont considérablement limitées et le prélèvement fiscal ne vient pas aggraver le choc de la perte de rémunération suite à la période de chômage, contrairement aux précédentes options.

Graphique 75 : Revenu disponible après impôt dans l'option 2 de la retenue à la source du scénario 1

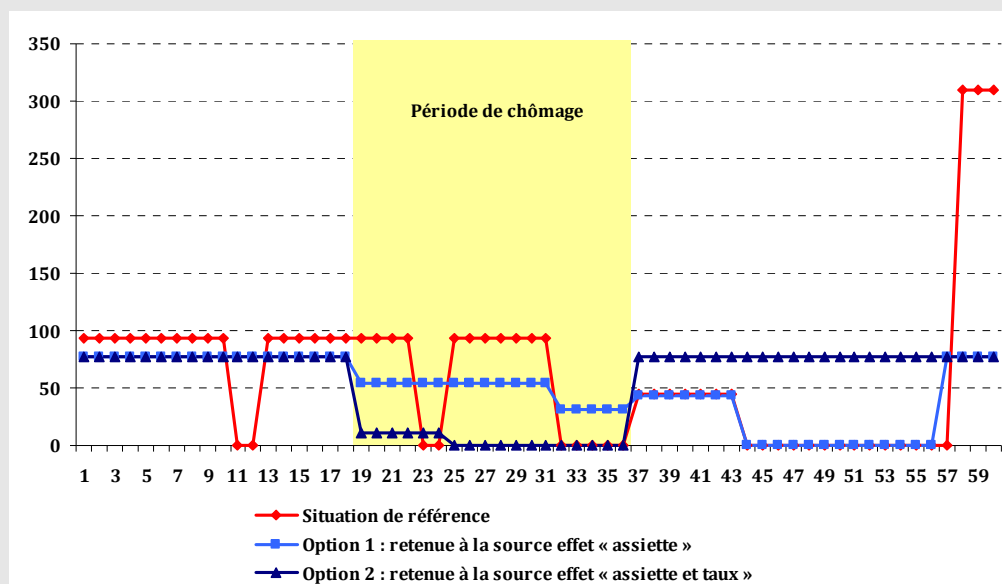


Source : Calculs du rapporteur.

Encadré 37 : Synthèse : comparaison des différentes options du scénario 1

Pour ce qui est des mensualités d'impôt dû, l'option 2 de la retenue à la source, qui combine un effet « assiette » et un effet « taux », permet le mieux d'accompagner la période de chômage du contribuable. En conséquence, les remboursements au moment de la régularisation sont également réduits au maximum, dans la mesure où l'administration recouvre les montants d'impôt dû au plus près.

Graphique 76 : Mensualités d'impôt dû dans les différentes options du scénario 1



Source : Calculs du rapporteur.

En conséquence, l'option 2 présente deux avantages importants :

- elle permet de lisser les variations de revenu, ce qui a des effets sur la capacité du contribuable à honorer ses créances fiscales ;
- elle permet également de laisser au contribuable plus de revenu disponible après impôt que dans le scénario de référence au moment de sa période de chômage (près de 10 % de revenu supplémentaire en moyenne sur la période).

Graphique 77 : Revenu disponible après impôt dans les différentes options du scénario 1

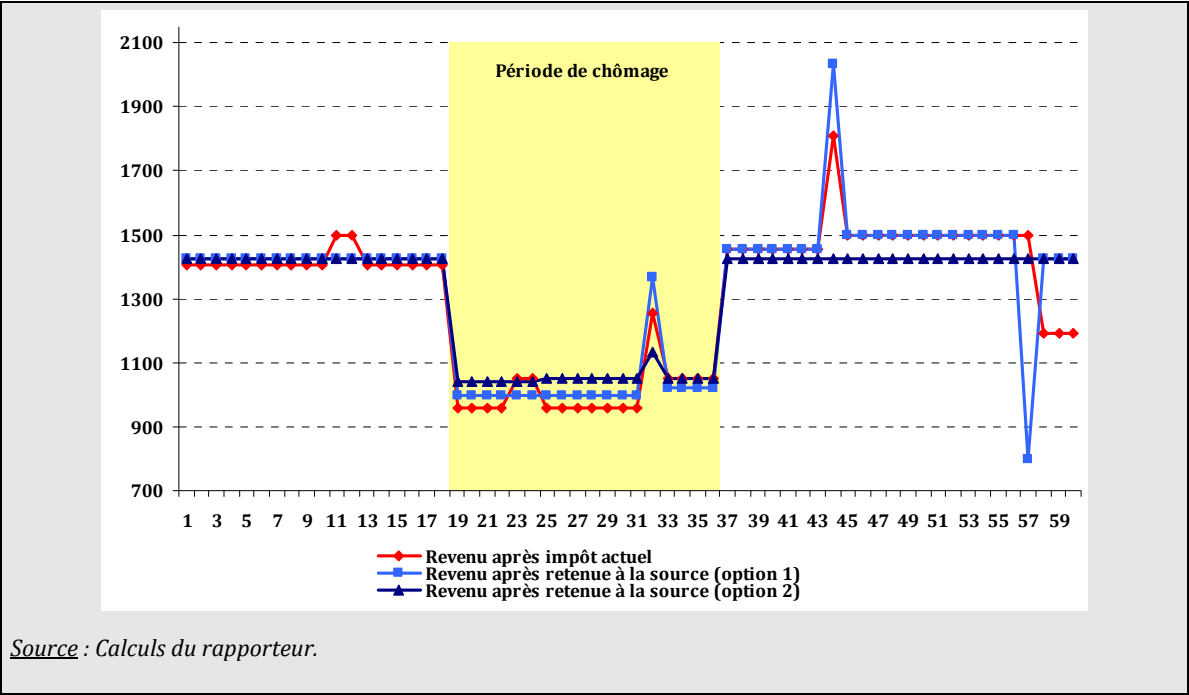


Tableau 39 : Détails des mensualités calculées pour le scénario 1

Année	Mois	Revenus	Situation de référence : mensualisation			Option 1 : retenue à la source effet « assiette »			Option 2 : retenue à la source effet « assiette et taux »		
			Mensualité	Régularisation	Revenu après impôt	Mensualité	Régularisation	Revenu après impôt	Mensualité	Régularisation	Revenu après impôt
1	1	1 500	93	-	1 407	77	-	1 423	77	-	1 423
1	2	1 500	93	-	1 407	77	-	1 423	77	-	1 423
1	3	1 500	93	-	1 407	77	-	1 423	77	-	1 423
1	4	1 500	93	-	1 407	77	-	1 423	77	-	1 423
1	5	1 500	93	-	1 407	77	-	1 423	77	-	1 423
1	6	1 500	93	-	1 407	77	-	1 423	77	-	1 423
1	7	1 500	93	-	1 407	77	-	1 423	77	-	1 423
1	8	1 500	93	-	1 407	77	-	1 423	77	-	1 423
1	9	1 500	93	-	1 407	77	-	1 423	77	-	1 423
1	10	1 500	93	-	1 407	77	-	1 423	77	-	1 423
1	11	1 500	0	-	1 500	77	-	1 423	77	-	1 423
1	12	1 500	0	-	1 500	77	-	1 423	77	-	1 423
2	13	1 500	93	-	1 407	77	-	1 423	77	-	1 423
2	14	1 500	93	-	1 407	77	-	1 423	77	-	1 423
2	15	1 500	93	-	1 407	77	-	1 423	77	-	1 423
2	16	1 500	93	-	1 407	77	-	1 423	77	-	1 423
2	17	1 500	93	-	1 407	77	-	1 423	77	-	1 423
2	18	1 500	93	-	1 407	77	-	1 423	77	-	1 423
2	19	1 050	93	-	957	54	-	996	11	-	1 040
2	20	1 050	93	-	957	54	-	996	11	-	1 040
2	21	1 050	93	-	957	54	-	996	11	-	1 040
2	22	1 050	93	-	957	54	-	996	11	-	1 040
2	23	1 050	0	-	1 050	54	-	996	11	-	1 040
2	24	1 050	0	-	1 050	54	-	996	11	-	1 040
3	25	1 050	93	-	957	54	-	996	0	-	1 050
3	26	1 050	93	-	957	54	-	996	0	-	1 050
3	27	1 050	93	-	957	54	-	996	0	-	1 050
3	28	1 050	93	-	957	54	-	996	0	-	1 050
3	29	1 050	93	-	957	54	-	996	0	-	1 050
3	30	1 050	93	-	957	54	-	996	0	-	1 050

Année	Mois	Revenus	Situation de référence : mensualisation			Option 1 : retenue à la source effet « assiette »			Option 2 : retenue à la source effet « assiette et taux »		
			Mensualité	Régulari- sation	Revenu après impôt	Mensualité	Régulari- sation	Revenu après impôt	Mensualité	Régulari- sation	Revenu après impôt
3	31	1 050	93	-	957	54	-	996	0	-	1 050
3	32	1 050	0	206	1 256	30	346	1 365	0	84	1 134
3	33	1 050	0	-	1 050	30	-	1 020	0	-	1 050
3	34	1 050	0	-	1 050	30	-	1 020	0	-	1 050
3	35	1 050	0	-	1 050	30	-	1 020	0	-	1 050
3	36	1 050	0	-	1 050	30	-	1 020	0	-	1 050
3	37	1 500	44	-	1 456	44	-	1 456	77	-	1 423
4	38	1 500	44	-	1 456	44	-	1 456	77	-	1 423
4	39	1 500	44	-	1 456	44	-	1 456	77	-	1 423
4	40	1 500	44	-	1 456	44	-	1 456	77	-	1 423
4	41	1 500	44	-	1 456	44	-	1 456	77	-	1 423
4	42	1 500	44	-	1 456	44	-	1 456	77	-	1 423
4	43	1 500	44	-	1 456	44	-	1 456	77	-	1 423
4	44	1 500	0	311	1 811	0	532	2 032	77	-	1 423
4	45	1 500	0	-	1 500	0	-	1 500	77	-	1 423
4	46	1 500	0	-	1 500	0	-	1 500	77	-	1 423
4	47	1 500	0	-	1 500	0	-	1 500	77	-	1 423
4	48	1 500	0	-	1 500	0	-	1 500	77	-	1 423
4	49	1 500	0	-	1 500	0	-	1 500	77	-	1 423
5	50	1 500	0	-	1 500	0	-	1 500	77	-	1 423
5	51	1 500	0	-	1 500	0	-	1 500	77	-	1 423
5	52	1 500	0	-	1 500	0	-	1 500	77	-	1 423
5	53	1 500	0	-	1 500	0	-	1 500	77	-	1 423
5	54	1 500	0	-	1 500	0	-	1 500	77	-	1 423
5	55	1 500	0	-	1 500	0	-	1 500	77	-	1 423
5	56	1 500	0	-	1 500	0	-	1 500	77	-	1 423
5	57	1 500	0	-	1 500	77	-624	798	77	-	1 423
5	58	1 500	310	-	1 190	77	-	1 423	77	-	1 423
5	59	1 500	310	-	1 190	77	-	1 423	77	-	1 423
5	60	1 500	310	-	1 190	77	-	1 423	77	-	1 423

Source : Calculs du rapporteur.

4.1.1.2. Simulation de l'impact de la retenue à la source sur le revenu disponible après impôt dans le cas d'un salarié connaissant des modifications rapides et substantielles de sa situation professionnelle

Le second scénario cherche à représenter l'impact de la retenue à la source sur le revenu disponible après impôt dans le cas d'un contribuable entrant sur le marché du travail et se retirant du marché du travail après trois ans d'augmentation salariale.

Encadré 38 : Scénario 2 : un salarié entrant puis se retirant du marché du travail

Le foyer fiscal est composé pour le scénario 2 d'un salarié célibataire sans enfant, ne touchant ni la prime pour l'emploi, ni le revenu de solidarité active :

- au cours de la première année, le contribuable est inactif les quatre premiers mois, puis entre sur le marché du travail en mai de l'année 1. Il perçoit alors un revenu d'activité de 1 500 € par mois ;
- il reste dans l'emploi pendant la troisième et la quatrième année et bénéficie d'une augmentation salariale de 100 € par an (soit 1 600 € mensuels l'année 2 et 1 700 € mensuels l'année 3) ;
- à partir de la quatrième année, il se retire du marché du travail et perçoit une pension de 700 € par mois pendant l'année 4 et l'année 5.

Sont ainsi simulées trois variations de revenus : une entrée sur le marché du travail, soit une augmentation forte de revenus d'une année sur l'autre, une augmentation légère correspondant à une revalorisation salariale, et une diminution subite et durable du revenu, correspondant à un retrait du marché du travail.

4.1.1.2.1. Mode de recouvrement de référence : la mensualisation sur dix mois

Dans le système de référence, il existe un décalage d'un an entre la perception des revenus et leur taxation au titre de l'impôt sur le revenu.

Encadré 39 : Impôt dû chaque année dans l'option de référence (décalage d'un an) dans le scénario 2

Dans le scénario 2, le montant de l'impôt dû subit également des variations importantes, du fait des variations intervenant dans la situation du contribuable et également du fait de la progressivité de l'impôt :

- lorsque le salarié est hors de l'activité (année 0), il ne perçoit aucun revenu et n'est pas imposable au titre de l'impôt sur le revenu de l'année 1 ;
- au cours de l'année 1, à partir de mai, il devient salarié mais demeure en dessous du seuil d'imposition, de sorte que son impôt sur le revenu de l'année 2 demeure nul ;
- au 1^{er} janvier de l'année 2, il bénéficie d'une augmentation salariale. L'effet « année pleine » de sa rémunération d'activité le rend imposable, à hauteur de 1 080 € au titre de l'impôt sur le revenu de l'année 3 ;
- au 1^{er} janvier de l'année 3, il bénéficie d'une nouvelle augmentation salariale, de sorte que son impôt sur le revenu de l'année 4 augmente et s'élève à 1 231 € ;
- à partir de l'année 4, il se retire définitivement du marché du travail et perçoit une pension de retraite de 700 € par mois. Il devient non imposable au titre de l'impôt sur le revenu de l'année 5.

Tableau 40 : Impôt dû au titre des revenus perçus dans l'option de référence du scénario 2

Revenus (en €)		Impôt sur le revenu (en€)	
Année 0	0	-	-
Année 1	12 000	Année 1	0
Année 2	19 200	Année 2	0
Année 3	20 400	Année 3	1 080

Année 4	8 400	Année 4	1 231
Année 5	8 400	Année 5	0

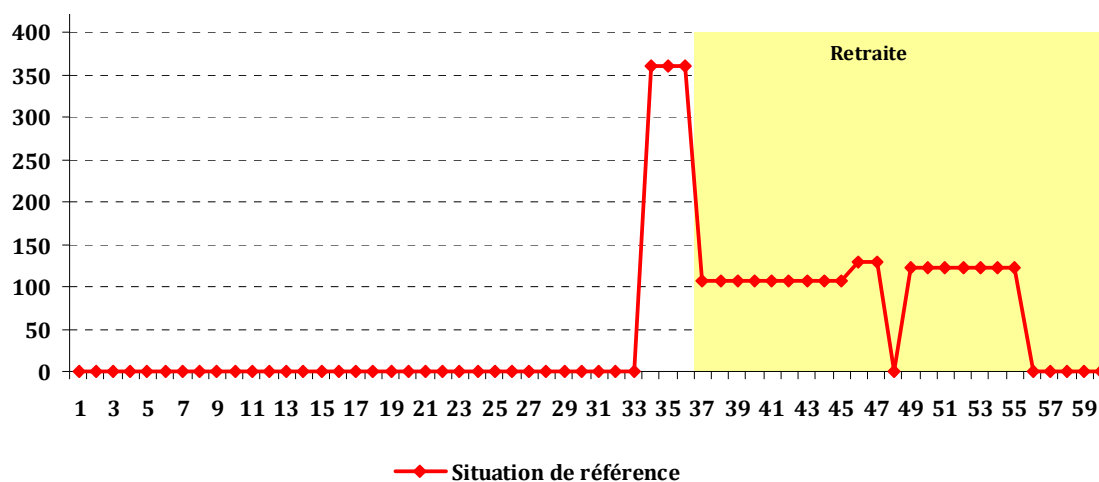
Source : DGFIP, bureau GF-1A. Lecture : l'impôt sur le revenu de l'année 1 est dû au titre des revenus de l'année 0, et ainsi de suite.

Comme pour le scénario 1, le **mode de recouvrement de référence est une mensualisation correspondant aux règles actuellement en vigueur (cf. supra), sans intervention du contribuable pour les moduler :**

- ◆ les deux premières années, le contribuable n'est pas imposable et n'est donc pas prélevé ;
- ◆ les premiers mois de l'année 3, aucune mensualité n'est prélevée sur le compte du salarié, en raison de sa non imposition l'année précédente. Au moment du calcul de l'impôt sur le revenu de l'année 3 sur les revenus de l'année 2, en juillet de l'année 3, une régularisation de 1 080 € doit intervenir. Compte tenu des règles concernant la mensualisation, ces 1 080 € sont étalés sur les trois derniers mois de l'année, soit 360 € par mois ;
- ◆ les mensualités prélevées sur le compte du salarié au cours des premiers mois de l'année 4 s'élèvent à 108 €, correspondant au dixième de l'impôt sur le revenu de l'année précédente. Compte tenu de l'impôt sur le revenu de l'année 4 (1 231 €), la mensualisation se poursuit jusqu'à septembre et la régularisation intervient aux mois d'octobre (129 €) et de novembre (130 €) ;
- ◆ les mensualités au cours des premiers mois de l'année 5 s'élèvent à 123 €, correspondant au dixième de l'impôt sur le revenu de l'année précédente. La régularisation de juillet de l'année 5 intervient pour régulariser le trop perçu de l'année 5, dans la mesure où le contribuable n'est plus imposable (862 €).

Au total, dans le système actuel et en l'absence de toute intervention de procédures spécifiques (délais de paiement ou modulation du taux de prélèvement), **le contribuable fait face à des mensualités largement décalées par rapport à son évolution salariale.** En effet, lorsque le contribuable perçoit des revenus d'activité (du mois 5 au mois 36), il n'est en pratique quasiment pas prélevé, alors que lorsqu'il se retire du marché du travail, il est prélevé au titre des revenus qu'il a perçus les années précédentes.

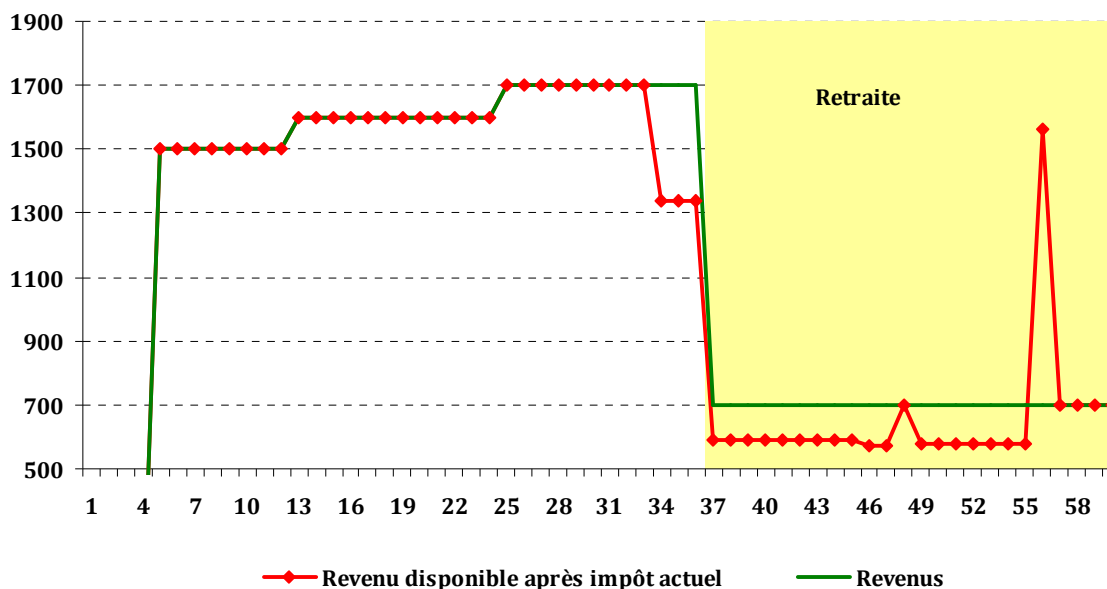
Graphique 78 : Mensualités d'impôt dû dans le système de référence du scénario 2



Source : Calculs du rapporteur.

Ces évolutions du montant de l'impôt prélevé ont des conséquences sur le revenu disponible après impôt. Le décalage d'une année est particulièrement préjudiciable au contribuable dans ce scénario, dans la mesure où les mensualités sont prélevées au cours des mois pendant lesquels son revenu global chute.

Graphique 79 : Revenu disponible après impôt dans le système de référence du scénario 2



Source : Calculs du rapporteur.

4.1.1.2.2. Mode de recouvrement en retenue à la source : l'imposition contemporaine des revenus

L'objectif de la retenue à la source est de se rapprocher d'une taxation contemporaine du revenu.

Encadré 40 : Impôt dû chaque année dans l'option de retenue à la source dans le scénario 2 (suppression du décalage d'un an)

Le décalage d'un an entre la perception du revenu et sa taxation est supprimé, de sorte que l'impôt sur le revenu de l'année 1 correspond aux revenus perçus au cours de l'année 1.

Tableau 41 : Impôt dû au titre des revenus perçus (option retenue à la source)

Revenus (en €)		Impôt sur le revenu (en€)	
Année 0	0	Année 0	0
Année 1	12 000	Année 1	0
Année 2	19 200	Année 2	1 080
Année 3	20 400	Année 3	1 231
Année 4	8 400	Année 4	0
Année 5	8 400	Année 5	0

Source : DGFIP, bureau GF1A. Lecture : l'impôt sur le revenu de l'année 1 est dû au titre des revenus de l'année 1, et ainsi de suite.

Comme pour le scénario 1, les deux modes de recouvrement à la source simulés dans le scénario 2 sont les deux mêmes variantes de la retenue à la source.

4.1.1.2.2.1. *Option 1 : taxation contemporaine du revenu perçu sur la base du dernier taux moyen d'imposition connu*

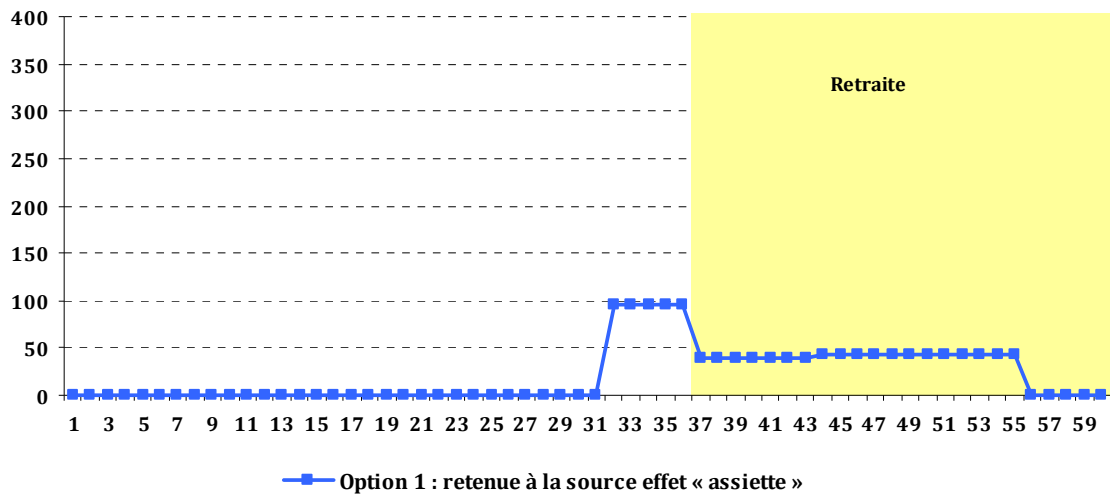
Dans l'option 1 de la retenue à la source simulée, il s'agit d'une taxation contemporaine du revenu perçu sur la base du dernier taux d'imposition connu, selon les mêmes caractéristiques que dans le scénario 1 (*cf. supra*).

Les effets problématiques de la taxation contemporaine des revenus sur la base du dernier taux moyen d'imposition connu identifiés dans le scénario 1 se retrouvent dans le scénario 2 :

- ◆ la première année, le contribuable n'est pas imposable dans la mesure où il ne revient sur le marché du travail qu'en cours d'année, de sorte qu'il demeure en-dessous du seuil d'imposition. Dès lors qu'il n'était pas imposable au titre de l'année 0, son taux moyen d'imposition à la source est égal à zéro pour les revenus de l'année 1 ;
- ◆ cette situation se poursuit au cours de la deuxième année. Au moment de la liquidation de l'impôt en juillet, il n'est pas imposable au titre de l'année 1 ; aucun prélèvement n'étant intervenus, aucune régularisation ne doit être effectuée par l'administration fiscale. Son dernier taux moyen d'imposition connu reste nul, il n'est pas prélevé à la source pendant la deuxième année, en dépit du fait qu'il soit désormais devenu imposable en raison de son augmentation salariale ;
- ◆ au cours de la troisième année, il n'est toujours pas prélevé pendant les premiers mois jusqu'au calcul définitif de son impôt de l'année 2. A ce moment, il fait face à une régularisation d'ampleur importante, correspondant à la totalité de l'impôt dû sur les revenus de l'année 2, aucun acompte sous forme de prélèvement à la source n'étant intervenu au cours de l'année 2. Il doit ainsi rembourser 1 080 € à l'administration fiscale. Dès août, son dernier taux moyen d'imposition est connu et s'élève à 5,6 % (soit $1\,080/19\,200$), il est prélevé en conséquence de 96 € par mois sur son salaire ;
- ◆ l'application de ce taux moyen d'imposition au moment où il quitte le marché du travail pour percevoir sa pension de retraite le conduit à être prélevé de 39 € jusqu'à la liquidation de son impôt sur le revenu de l'année 3 en juillet. A ce moment, il doit rembourser 753 € à l'administration fiscale au titre des revenus de l'année 3 (soit l'impôt sur le revenu de l'année 3 (1 231 €) moins les mensualités prélevées ($96\ € \times 5 = 478\ €$)). A partir d'août, le dernier taux moyen d'imposition connu est celui de l'année 3, soit 6 % (c'est-à-dire $103/1\,731$), les mensualités s'élèvent donc à 42 € ;
- ◆ la cinquième année, ce taux d'imposition continue à s'appliquer jusqu'en juillet, au moment du calcul définitif de l'impôt au titre de l'année 4. A ce moment, l'administration fiscale rembourse au contribuable le trop-perçu (487 €), dans la mesure où son revenu de remplacement de 8 400 € annuels le rend non imposable. Son dernier taux moyen d'imposition étant nul, il n'est plus prélevé à la source à partir de ce moment.

Au total, l'application dans une taxation contemporaine des revenus à la source du dernier taux moyen d'imposition connu entraîne de grandes variations du montant de l'impôt prélevé et nécessite des régularisations très importantes dans le cas d'un foyer fiscal faisant face à des modifications rapides et importantes de ses revenus.

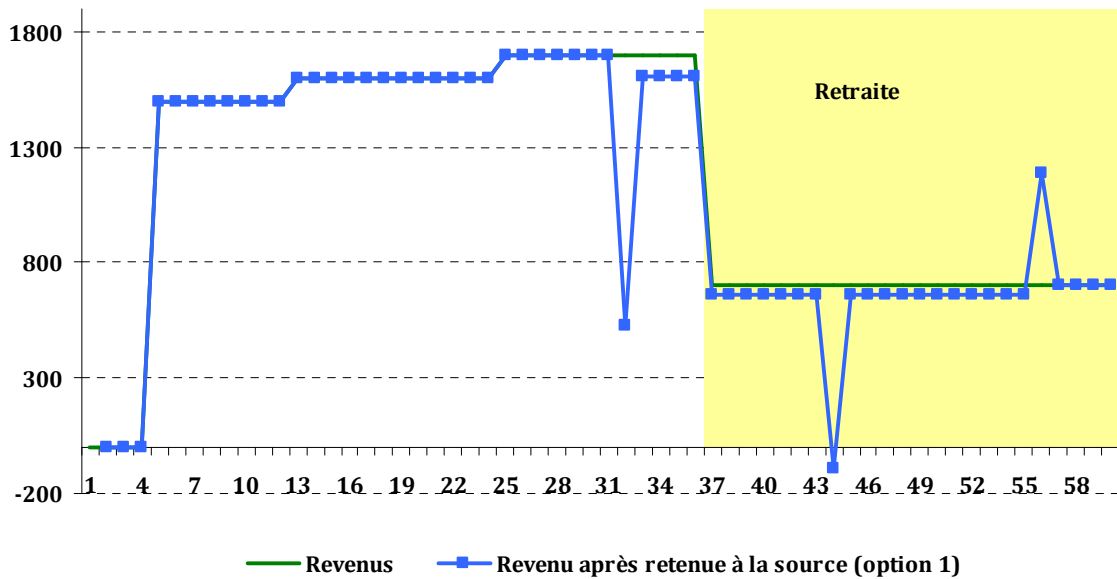
Graphique 80 : Mensualités d'impôt dû dans l'option 1 de la retenue à la source du scénario 2



Source : Calculs du rapporteur.

En conséquence, **le revenu disponible après impôt connaît une évolution particulièrement heurtée, compte tenu des fortes régularisations** qui interviennent pendant l'année 3, l'année 4 et l'année 5.

Graphique 81 : Variations du revenu après impôt dans l'option 1 du scénario 2



Source : Calculs du rapporteur.

La principale conclusion de cette simulation est donc **la nécessité, pour le contribuable comme pour l'administration fiscale, de pouvoir ajuster en cours d'année le taux moyen d'imposition** en fonction du revenu anticipé pour éviter d'aussi importantes régularisations.

4.1.1.2.2.2. Option 2 : taxation contemporaine du revenu au taux moyen d'imposition s'adaptant « au plus près » au revenu annuel anticipé

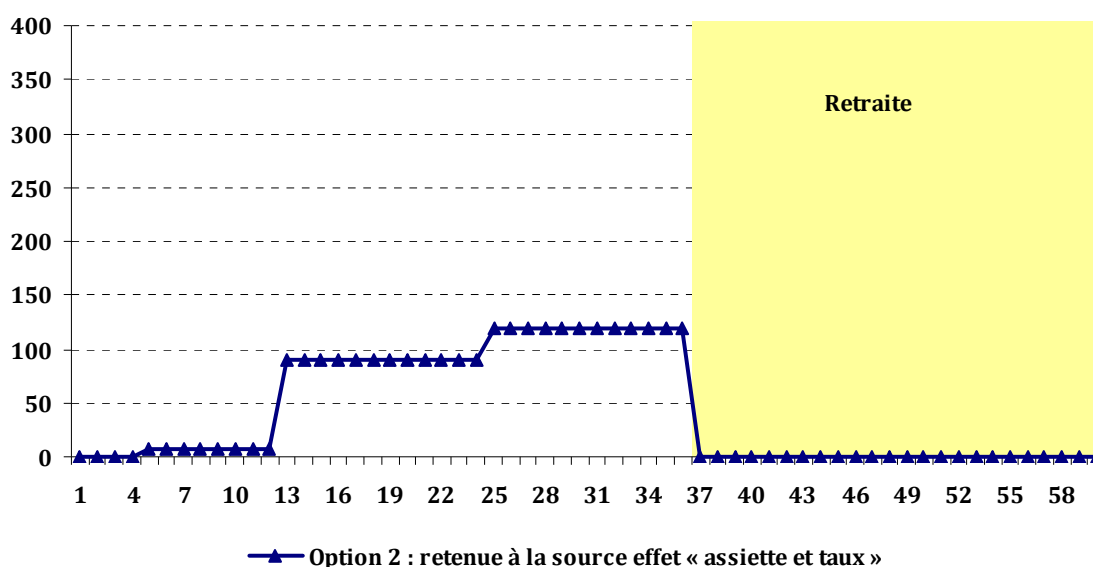
L'option 2 de la retenue à la source simulée consiste à appliquer un taux moyen d'imposition qui s'adapte en fonction du revenu annuel anticipé, comme pour le scénario 1 (cf. supra).

Dans l'option 2 de la retenue à la source, le montant de l'impôt dû chaque mois est calculé au plus près de l'impôt annuel anticipé :

- ♦ au cours de l'année 1, le salarié est prélevé à la source dès qu'il commence à percevoir un revenu d'activité. Compte tenu du montant de son salaire mensuel qui le rendrait, *a priori*, sur huit mois et en l'absence d'augmentation, non imposable, son taux moyen d'imposition est très faible et de nature « symbolique », soit 0,5 % (c'est-à-dire 8 €) ;
- ♦ au cours de la deuxième année, son taux moyen d'imposition est modifié (à son initiative ou à celle de son employeur) pour tenir compte de l'effet « année pleine » de sa rémunération et de son augmentation salariale. En absence d'autre modification, l'anticipation de son revenu annuel conduit donc à prélever à la source selon un taux moyen de 5,6 % (soit 90 €) au cours de l'année 2. Au moment du calcul définitif de son impôt au titre de l'année 1, il est remboursé du trop perçu de 60 € (soit l'intégralité des mensualités prélevées la première année) ;
- ♦ la même méthode s'applique à l'année 3, de sorte que son taux moyen d'imposition se trouve réévalué à 6 % (soit 119 €). Au moment du calcul définitif de l'impôt de l'année 2, aucune régularisation ne doit intervenir ;
- ♦ à partir du retrait du marché du travail du contribuable, qui perçoit alors une pension de retraite, il cesse d'être imposable et n'est donc plus prélevé, pour les années 4 et 5. Une régularisation intervient néanmoins au cours de l'année 4 au titre de l'impôt sur le revenu payé sur les revenus de l'année 3, à hauteur de 197 € remboursés au contribuable.

Au total, le pilotage réaliste du taux moyen d'imposition en fonction des circonstances intervenues dans la situation professionnelle du salarié a permis de lisser au plus près l'impôt prélevé sur les revenus d'activité et de remplacement, en évitant des remboursements significatifs.

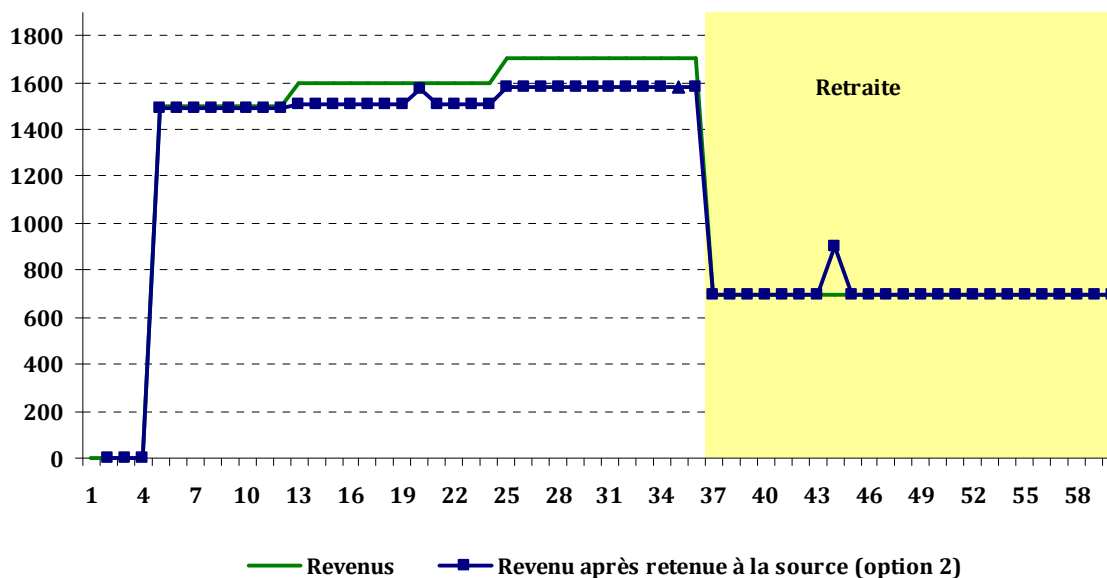
Graphique 82 : Variations du montant de l'impôt dû dans l'option 2 du scénario 2



Source : Calculs du rapporteur.

Ce profil lissé des mensualités d'impôt sur le revenu se reflète dans le profil du revenu disponible après impôt. **Cette modalité de recouvrement de l'impôt accompagne correctement le contribuable dans les différentes mutations de sa situation professionnelle** et permet ainsi de lisser les fluctuations de revenu disponible.

Graphique 83 : Revenu disponible après impôt dans l'option 2 de la retenue à la source du scénario 2



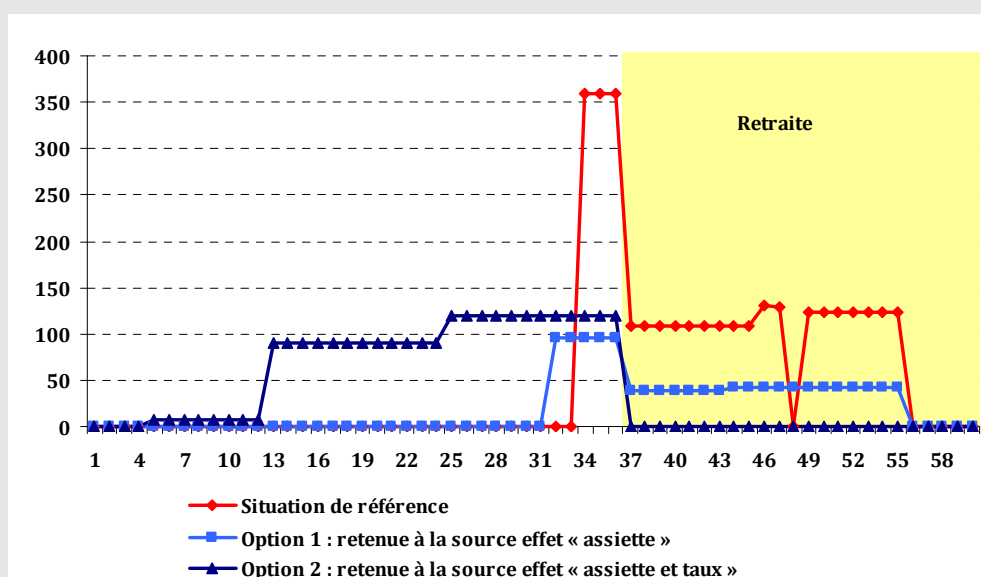
Source : Calculs du rapporteur.

Encadré 41 : Synthèse des différentes options du scénario 2

Les changements de situation professionnelle simulés dans ce scénario étaient particulièrement rapides et significatifs. D'autres facteurs peuvent cependant tout à fait entraîner des variations du revenu tout aussi importantes (séparation, parts supplémentaires, etc.).

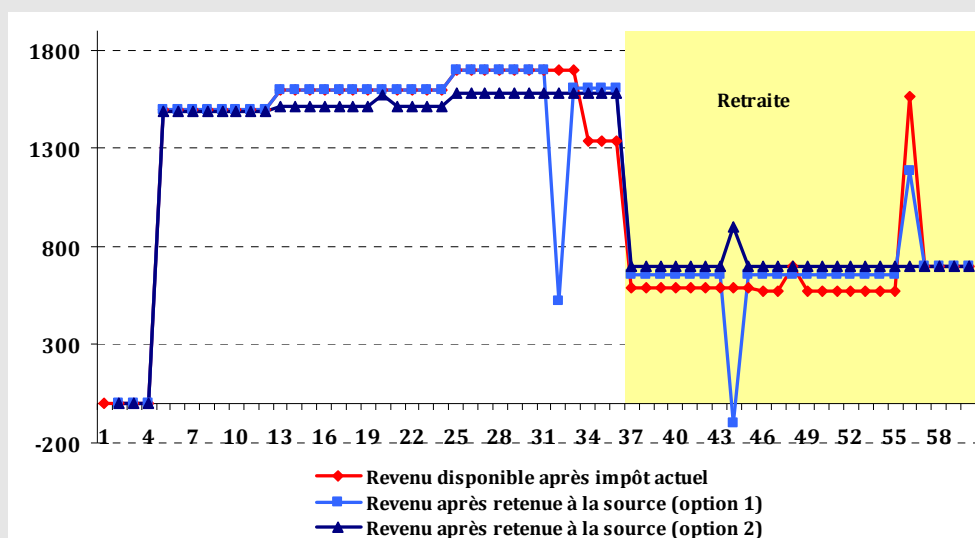
Dans ce scénario, l'option 2 de la retenue à la source, qui combine un effet « assiette » et un effet « taux » apparaît significativement plus appropriée.

Graphique 84 : Mensualités d'impôt dû dans les différentes options du scénario 2



Source : Calculs du rapporteur.

Graphique 85 : Revenu disponible après impôt dans les différentes options du scénario 2



Source : Calculs du rapporteur.

Pour conclure cette partie consacrée aux simulations microéconomiques de situations de contribuables faisant face à des modifications sensibles de leurs revenus en cours d'année et d'une année sur l'autre, **le mode de recouvrement à la source permet d'atténuer les effets du décalage d'un an de la taxation des revenus et représenterait un gain substantiel pour les contribuables connaissant des baisses de revenu**, dont on a démontré par ailleurs (*cf. supra*) qu'ils représentaient une part importante des foyers fiscaux imposables.

Ces effets sont les plus élevés lorsque deux conditions sont réunies :

- ♦ d'une part, la retenue à la source doit avoir pour conséquence une imposition contemporaine des revenus ;
- ♦ d'autre part, le taux moyen d'imposition doit pouvoir être modulé en cours d'année, à l'initiative du contribuable et en fonction de son anticipation du revenu annuel.

De plus, **cette option présente deux avantages importants pour le contribuable, pour les finances publiques et pour l'activité économique :**

- ♦ en premier lieu, elle permet de **lisser la variation des revenus disponibles après impôt**, ce qui a deux conséquences. D'une part, le contribuable n'est pas contraint à épargner (épargne de précaution ou épargne tampon, *cf. infra*), de sorte qu'il peut davantage consommer. D'autre part, l'administration fiscale sécurise son recouvrement en évitant de trop nombreuses régularisations ;
- ♦ en second lieu, elle permet **d'éviter d'ajouter, au choc que représente la baisse de revenu suite au chômage, un second choc de nature fiscale et lié au décalage de l'imposition.**

Tableau 42 : Détails des mensualités calculées pour le scénario 2

Année	Mois	Revenus	Situation de référence : mensualisation			Option 1 : retenue à la source effet « assiette »			Option 2 : retenue à la source effet « assiette et taux »		
			Mensualité	Régularisation	Revenu après impôt	Mensualité	Régularisation	Revenu après impôt	Mensualité	Régularisation	Revenu après impôt
1	1	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0
1	2	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0
1	3	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0
1	4	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0
1	5	1500	0	-	1500	0	-	1500	8	-	1493
1	6	1500	0	-	1500	0	-	1500	8	-	1493
1	7	1500	0	-	1500	0	-	1500	8	-	1493
1	8	1500	0	-	1500	0	-	1500	8	-	1493
1	9	1500	0	-	1500	0	-	1500	8	-	1493
1	10	1500	0	-	1500	0	-	1500	8	-	1493
1	11	1500	0	-	1500	0	-	1500	8	-	1493
1	12	1500	0	-	1500	0	-	1500	8	-	1493
2	13	1600	0	-	1600	0	-	1600	90	-	1510
2	14	1600	0	-	1600	0	-	1600	90	-	1510
2	15	1600	0	-	1600	0	-	1600	90	-	1510
2	16	1600	0	-	1600	0	-	1600	90	-	1510
2	17	1600	0	-	1600	0	-	1600	90	-	1510
2	18	1600	0	-	1600	0	-	1600	90	-	1510
2	19	1600	0	-	1600	0	-	1600	90	-	1510
2	20	1600	0	-	1600	0	0	1600	90	60	1570
2	21	1600	0	-	1600	0	-	1600	90	-	1510
2	22	1600	0	-	1600	0	-	1600	90	-	1510
2	23	1600	0	-	1600	0	-	1600	90	-	1510
2	24	1600	0	-	1600	0	-	1600	90	-	1510
3	25	1700	0	-	1700	0	-	1700	119	-	1581
3	26	1700	0	-	1700	0	-	1700	119	-	1581
3	27	1700	0	-	1700	0	-	1700	119	-	1581
3	28	1700	0	-	1700	0	-	1700	119	-	1581
3	29	1700	0	-	1700	0	-	1700	119	-	1581
3	30	1700	0	-	1700	0	-	1700	119	-	1581

Année	Mois	Revenus	Situation de référence : mensualisation			Option 1 : retenue à la source effet « assiette »			Option 2 : retenue à la source effet « assiette et taux »		
			Mensualité	Régularisation	Revenu après impôt	Mensualité	Régularisation	Revenu après impôt	Mensualité	Régularisation	Revenu après impôt
3	31	1700	0	-	1700	0	-	1700	119	-	1581
3	32	1700	0	-	1700	96	-1080	524	119	0	1581
3	33	1700	0	-	1700	96	-	1604	119	-	1581
3	34	1700	360	-	1340	96	-	1604	119	-	1581
3	35	1700	360	-	1340	96	-	1604	119	-	1581
3	36	1700	360	-	1340	96	-	1604	119	-	1581
3	37	700	108	-	592	39	-	661	4	-	697
4	38	700	108	-	592	39	-	661	4	-	697
4	39	700	108	-	592	39	-	661	4	-	697
4	40	700	108	-	592	39	-	661	4	-	697
4	41	700	108	-	592	39	-	661	4	-	697
4	42	700	108	-	592	39	-	661	4	-	697
4	43	700	108	-	592	39	-	661	4	-	697
4	44	700	108	-	592	42	-753	-95	4	197	894
4	45	700	108	-	592	42	-	658	4	-	697
4	46	700	130	-	570	42	-	658	4	-	697
4	47	700	129	-	571	42	-	658	4	-	697
4	48	700	0	-	700	42	-	658	4	-	697
4	49	700	123	-	577	42	-	658	4	-	697
5	50	700	123	-	577	42	-	658	4	-	697
5	51	700	123	-	577	42	-	658	4	-	697
5	52	700	123	-	577	42	-	658	4	-	697
5	53	700	123	-	577	42	-	658	4	-	697
5	54	700	123	-	577	42	-	658	4	-	697
5	56	700	123	-	577	42	-	658	4	-	697
5	56	700	0	862	1562	0	487	1187	4	42	739
5	57	700	0	-	700	0	-	700	4	-	697
5	58	700	0	-	700	0	-	700	4	-	697
5	59	700	0	-	700	0	-	700	4	-	697
5	60	700	0	-	700	0	-	700	4	-	697

Source : Calculs du rapporteur.

4.1.2. Au niveau macroéconomique, la suppression du décalage d'un an dans la taxation des revenus aurait un impact procyclique pour les finances publiques limité au regard du déficit public mais des effets contracycliques significatifs pour les ménages

L'objectif de cette partie est d'évaluer, au niveau macroéconomique, l'effet sur les stabilisateurs automatiques au niveau macroéconomiques de la retenue à la source.

Encadré 42 : Stabilisateurs automatiques et prélèvements fiscaux¹⁸

Les composantes des budgets publics, en dépenses comme en recettes, sont influencées par la situation macroéconomique de sorte qu'elles exercent un effet de lissage sur le cycle économique, et se comportent donc comme des «stabilisateurs automatiques» :

- dans une phase de récession, le montant des impôts recouvrés diminue, ce qui a pour effet de soutenir les revenus privés et d'atténuer les fluctuations négatives de la demande globale ;
- à l'inverse, dans une phase d'expansion, les prélèvements fiscaux augmentent, ce qui contrebalance la croissance de la demande globale. Cet effet stabilisateur est évidemment plus puissant si le système fiscal a un caractère plus progressif.

Le régime d'assurance-chômage est un autre stabilisateur budgétaire automatique : dans une phase de ralentissement de l'activité, la hausse des versements au titre des prestations de chômage soutient la demande, et l'inverse se produit dans une période d'expansion.

En l'absence de modèle de simulation macroéconomique robuste permettant de déterminer l'impact d'une taxation contemporaine du revenu sur les principales variables de l'activité économique (notamment, la consommation, l'investissement, l'épargne, ou l'emploi), **l'analyse se limite ici à l'impact sur les finances publiques de la suppression du décalage d'un an de la taxation des revenus.** Autrement dit, quels seraient les effets sur le déficit public si l'impôt sur le revenu sur les revenus 2010 était collecté en 2010 et non en 2011 ?

Tableau 43 : Effets d'un devancement d'une année du recouvrement de l'impôt sur le revenu (en Md€)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Impôt sur le revenu net effectivement collecté (décalage d'un an)	52,55	53,76	50,03	51,74	46,65	47,43	51,62
Impôt sur le revenu potentiellement collecté avec la retenue à la source (taxation contemporaine des revenus)	53,76	50,03	51,74	46,66	47,43	51,62	-
Différence	1,21	-3,73	1,71	-5,08	0,78	4,19	-

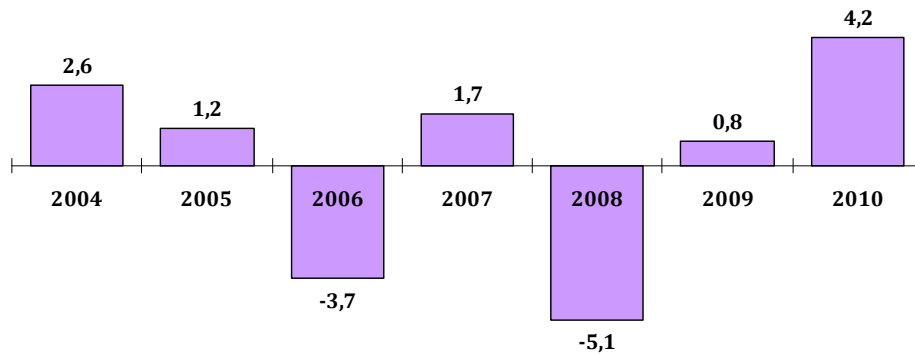
Source : DGFIP, bureau GF-3C.

Compte tenu de la sensibilité relativement importante du rendement de l'impôt sur le revenu à la conjoncture économique et des effets des mesures fiscales, **les effets d'un devancement d'une année du recouvrement de l'impôt sur le revenu sont relativement importants.** Par exemple, la réforme du barème intervenue en 2006, et dont le coût avait été estimé à l'époque à 4 Md€, aurait pris effet directement en 2006.

En dépit de cet événement particulier pour 2006 ainsi que des effets du ralentissement économique et du crédit d'impôt exceptionnel sur les revenus 2008, **l'effet est cependant globalement positif pour les finances publiques, en raison de l'augmentation régulière des revenus.**

¹⁸ Voir par exemple : L'ampleur et le rôle des stabilisateurs budgétaires automatiques, *Perspectives économiques de l'OCDE* (1999), n°66,

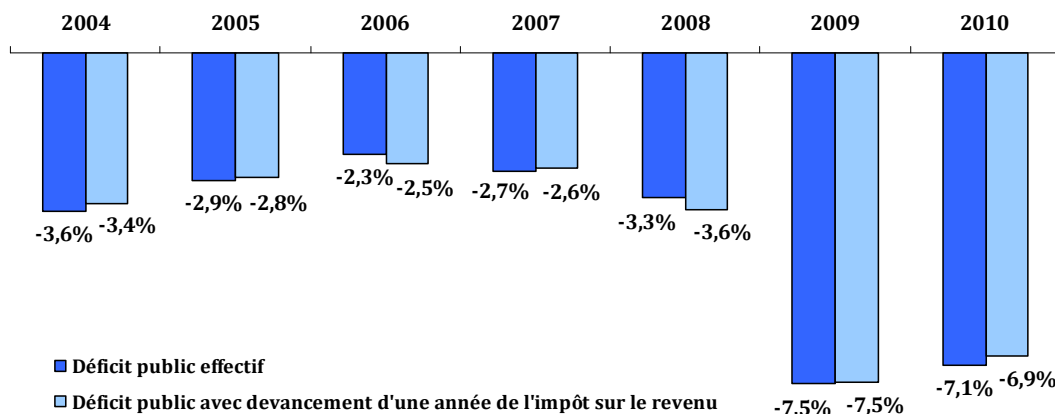
Graphique 86 : Montant de la différence de recettes fiscales dans le cas du devancement d'une année de l'impôt sur le revenu (en Md€)



Source : DGFIP, bureau GF-3C.

L'impact de ce devancement sur le déficit public, s'il est plus limité, confirme cependant le caractère procyclique pour les finances publiques, et donc l'effet contracyclique pour les ménages. En période de croissance, le déficit public est plus réduit (par exemple en 2004 et 2005). En revanche, les effets du ralentissement de l'activité sont également plus immédiats (par exemple en 2008).

Graphique 87 : Impact sur le déficit public d'un devancement d'une année de l'impôt sur le revenu



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

Au total, si la part limitée de l'impôt sur le revenu dans les prélèvements obligatoires (6,3 % en moyenne sur la période 2004 à 2010) explique l'impact relativement limité sur le déficit public d'un devancement d'une année de l'impôt sur le revenu, son caractère contracyclique pour les ménages n'est pas négligeable en raison des montants en question, qui s'élèvent jusqu'à près de 10 % du rendement total de l'impôt pour les années de choc conjoncturel (en 2008 par exemple).

4.2. La retenue à la source permettrait d'accélérer la mise en œuvre des dispositions fiscales, sous réserve que les taux moyens d'imposition puissent être modifiés rapidement

L'une des justifications économiques en faveur de la mise en œuvre de la retenue à la source, qui repose sur une synchronisation de la perception des revenus et de leur taxation, est d'améliorer la rapidité de mise en œuvre des dispositions fiscales.

Encadré 43 : L'exemple canadien¹⁹

Le ministre des finances du Canada a déposé le 29 janvier 2009 le budget 2009/2010 du gouvernement canadien, dans lequel il propose des réductions au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers pour l'année en cours.

Afin d'accélérer les retombées économiques de cette mesure, l'administration fiscale canadienne a produit rapidement de nouveaux taux moyens prenant en compte ces baisses. Celles-ci ont été mises à la disposition des employeurs dans un délai de deux mois, permettant ainsi aux contribuables de bénéficier de ces nouvelles dispositions dès la première paye d'avril, soit bien avant la production de leur déclaration de revenus au printemps 2010.

En France, les mesures destinées à soutenir tel ou tel projet transitent fréquemment par des dépenses fiscales, qu'il s'agisse par exemple d'encourager l'emploi d'un salarié à domicile, les heures supplémentaires, l'acquisition de sa résidence principale ou la construction de logements locatifs.

4.2.1. L'effet des dispositions fiscales nouvelles n'est pas immédiat dans le système actuel, compte tenu du décalage d'un an dans le recouvrement de l'impôt et de l'absence de pilotage par les contribuables de leur taux moyen d'imposition

Afin d'accélérer la mise en œuvre de dispositions fiscales, les contribuables mensualisés auraient la possibilité d'anticiper la baisse d'impôt finalement calculée à l'été en pilotant à la baisse leurs mensualités dès janvier. Les données sur les contribuables bénéficiant d'avantages fiscaux et pilotant leur taux de prélèvement mensuel n'étant pas disponibles, une étude empirique a été conduite afin **identifier si les contribuables bénéficiant d'une dépense fiscale réduisant de manière substantielle leur impôt sur le revenu modulaient leurs mensualités en conséquence.**

4.2.1.1. Les contribuables mensualisés bénéficiant d'avantages fiscaux importants pour la première année auraient intérêt à réduire à due proportion leur prélèvement mensuel

Dès lors que les contribuables effectuent des démarches pour bénéficier d'une dépense fiscale active, c'est-à-dire liée à la réalisation d'un investissement ou d'une action économique d'autre nature, **ils sont réputés entrer dans une démarche délibérée de réduction de leur facture fiscale.**

Dans la mesure où l'administration fiscale offre la possibilité d'ajuster ses mensualités en cours d'année en fonction de l'impôt anticipé, **la rationalité économique voudrait que les contribuables adhérant à un contrat de mensualisation se saisissent de cette opportunité** afin de réduire leurs mensualités dès le début de l'année lors de la première année du bénéfice de la niche fiscale.

¹⁹ Exemple cité dans : Larin Gilles et Daniel Boudreau, Les Retenues à la source et les acomptes provisionnels : des problèmes de couverture et d'équité. Fascicule 1 : les fondements théoriques. Université de Sherbrooke, chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2010

L'étude empirique a donc consisté à sélectionner une dépense fiscale récente et offrant des possibilités de déduire des sommes importantes de l'impôt sur le revenu. Le dispositif de soutien des investissements dans l'immobilier locatif a été sélectionné, dans la mesure cette dépense fiscale est de nature à générer un avantage fiscal jusqu'à 8 333 € par foyer fiscal et par an²⁰.

Encadré 44 : Le dispositif « Scellier »²¹

L'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2008 (n° 2008-1443 du 30 décembre 2008) réforme les mécanismes d'incitation fiscale à l'investissement locatif. Cette réforme consiste à supprimer, à compter du 1er janvier 2010, les dispositifs « Robien » et « Borloo » et à les remplacer par un avantage prenant la forme d'une réduction d'impôt sur le revenu, codifiée à **l'article 199 septuiesimes du code général des impôts** (CGI) et qui reprend pour l'essentiel les conditions d'application de ces anciens dispositifs.

Cette réduction d'impôt sur le revenu s'applique, à compter du 1er janvier 2009, aux **contribuables domiciliés en France qui acquièrent ou font construire des logements neufs dans certaines zones du territoire** se caractérisant par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, qu'ils s'engagent à donner en location nue à usage d'habitation principale pour une durée minimale de neuf ans.

Au titre d'une même année d'imposition, un seul logement peut ouvrir droit à la nouvelle réduction d'impôt. L'acquisition du logement, ou le dépôt de la demande de permis de construire dans le cas d'un logement que le contribuable fait construire, doit intervenir au plus tard le 31 décembre 2012. La réduction d'impôt s'applique également aux contribuables qui souscrivent, entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2012, des parts de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) réalisant ces mêmes investissements.

La réduction d'impôt est calculée sur le prix de revient du logement ou le montant des souscriptions, dans la limite annuelle de 300 000 €. Son taux est fixé à 25 % pour les investissements réalisés en 2009 et 2010 et à des taux plus réduits tenant compte de la performance énergétique du logement pour les années 2011 et 2012. Elle est répartie sur neuf années, à raison d'un neuvième de son montant chaque année. Lorsque la location est consentie dans le secteur intermédiaire, le contribuable bénéficie, en plus de la réduction d'impôt, d'une déduction spécifique fixée à 30 % des revenus bruts tirés de la location du logement. Lorsque le logement reste loué dans le secteur intermédiaire après la période d'engagement de location, le contribuable bénéficie, par période de trois ans et dans la limite de six ans, d'un complément de réduction d'impôt égal à 2 % par an du prix de revient du logement.

Le dispositif Scellier sera abrogé à compter du 31 décembre 2012.

Au sein de l'ensemble des contribuables bénéficiant de cet avantage fiscal (case 7HJ de la déclaration complémentaire 2042 C renseignée), soit 37 928 pour l'impôt sur le revenu 2010 au titre des revenus 2009, les foyers fiscaux adhérant au contrat de mensualisation ont été sélectionnés, soit 18 592 contribuables. **Avec 49 %, le taux de mensualisation des bénéficiaires du dispositif Scellier est donc inférieur à la moyenne nationale de 71 % en 2010.** Au sein de cet ensemble de bénéficiaires mensualisés, un échantillon de 172 contribuables a été sélectionné aléatoirement²².

²⁰ Cas d'un investissement d'un montant supérieur ou égal à 300 000 € réalisé en 2009 et bénéficiant d'une réduction d'impôt de 25 %.

²¹ Bulletin officiel des impôts 5 B-17-09 du 15 mai 2009.

²² L'échantillon de 172 contribuables correspond au nombre nécessaire pour tirer des conclusions pour l'ensemble des bénéficiaires du dispositif. En effet, la part des contribuables qui modulent effectivement leur taux de prélèvement mensuel a été estimé, après analyse rapide, à 20 %. Pour obtenir un intervalle de confiance de 90 %, avec une population mère de 18 592 individus, et d'une marge d'erreur de +/-5 %, un échantillon de 172 individus est nécessaire. Source : DGFIP, bureau GF-3C.

4.2.1.2. L'étude empirique révèle que le nombre de contribuables adaptant effectivement et avec justesse leurs mensualités est très limité

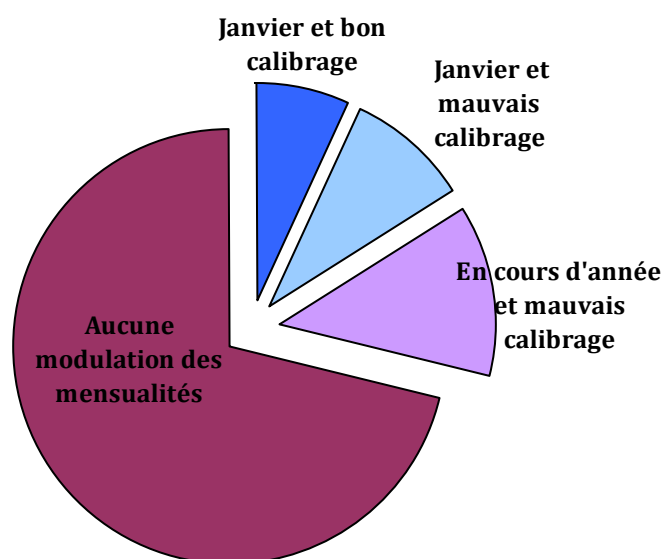
Pour chacun de ces contribuables, il a été étudié si les mensualités avaient fait l'objet de modulations la première année pour laquelle les contribuables pouvaient bénéficier de l'avantage fiscal.

Sur les 172 foyers fiscaux sélectionnés qui détenaient un contrat de mensualisation en 2011, seuls 149 bénéficiaient de la mensualisation en 2010.

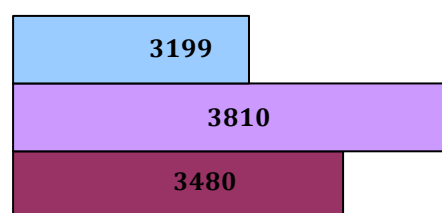
Sur les 149 contribuables effectivement mensualisés en 2010 et bénéficiant en 2010 pour la première année du dispositif fiscal :

- ♦ **11 contribuables (soit 7 %) ont modifié leur taux dès janvier de l'année en calibrant leur mensualité au plus près**, de sorte que l'administration fiscale n'a pas eu à leur faire de remboursement ;
- ♦ **13 contribuables (soit 9 %) ont modifié leur taux en janvier de l'année, mais de manière incorrecte**, de sorte que l'administration a procédé à leur égard à des remboursements au mois d'août, pour des montants élevés (3 199 € en moyenne) ;
- ♦ **20 contribuables (soit 13 %) ont modifié leur taux en cours d'année**. Un seul cependant a suffisamment bien calibré ses mensualités, les 19 autres ayant surcalibré leurs mensualités, de sorte que l'administration fiscale leur a remboursé des montants importants (3 810 € en moyenne) ;
- ♦ **105 contribuables (soit 71 %) n'ont pas du tout modulé leurs mensualités** l'année pendant laquelle ils auraient pu bénéficier dès janvier de la baisse d'impôt. En conséquence, ils ont bénéficié en majorité (57 contribuables) de remboursements de la part de l'administration fiscale au moment de la liquidation de leur impôt sur le revenu, en raison des trop-perçus. Le montant moyen des remboursements est élevé (3 480 €).

Graphique 88 : Modulations du contrat de mensualisation pour les contribuables bénéficiant pour leur première année du dispositif Scellier



Graphique 89 : Montant moyen des remboursements de trop-perçus (en €)



Source : DGFIP, bureau GF-1A pour les échantillons, calculs du rapporteur.

Source : DGFIP, bureau GF-1A pour les échantillons, calculs du rapporteur.

Au total, **il ressort de cette étude empirique que les contribuables qui pourraient bénéficier dès janvier de l'année N des réductions d'impôts pour lesquelles ils ont effectué des investissements l'année précédente ne saisissent pas cette opportunité.** Sur la totalité de l'échantillon, la moyenne des trop-perçus par l'administration s'élève à 2 101 € et à 3 494 € pour les contribuables bénéficiant de remboursements, ce qui correspond à un trop payé de 500 € par mois pendant sept mois.

Les facultés ouvertes par l'administration fiscale de moduler le montant des mensualités afin de bénéficier le plus rapidement possible des dispositions fiscales sont donc rarement utilisées et **la retenue à la source constituerait un instrument efficace de transmission plus rapide des décisions fiscales vers les ménages.**

4.2.2. En raison du nombre et du montant des dépenses fiscales rattachées à l'impôt sur le revenu, les contribuables potentiellement concernés par les avantages d'une entrée en vigueur immédiate des dispositions fiscales seraient nombreux

L'annexe au projet de lois de finances pour 2012 « *Évaluation des voies et moyens tome II : dépenses fiscales* » estime à 34,5 Md€ le montant total des dépenses fiscales rattachées à l'impôt sur le revenu en 2011.

L'intégralité de ces dépenses fiscales ne pourrait pas donner lieu à une mise en œuvre immédiate dans le cas d'une retenue à la source, notamment les exonérations. En revanche, lors de leur première année d'entrée en vigueur, les crédits d'impôt et les réductions d'impôt (respectivement 10 Md€ et 5,3 Md€ en 2011) pourraient être effectivement directement et rapidement répercutés sur les contribuables.

Toutefois, la mise en œuvre plus immédiate des dispositions fiscales repose sur la nécessité de pouvoir modifier en cours d'année le taux moyen d'imposition, à l'initiative de l'administration ou du contribuable qui serait encouragé à le faire.

Tableau 44 : Principales dépenses fiscales de l'impôt sur le revenu susceptibles d'être mises en œuvre plus rapidement lors de leur première année d'entrée en vigueur

Numéro de la dépense fiscale	Intitulé de la dépense fiscale	Nombre de ménages concernés	Évaluation du coût pour 2011 (en M€)	Montant moyen par ménage (en €)
110201	Réduction d'impôt au titre des dons	5 300 000	1 080	204
110203	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	1 660 000	940	566
110210	Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises	42 300	360	8 511
110214	Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	2 189 000	1 290	589
110215	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire	2 300 000	225	98
110216	Réduction d'impôt au titre de l'ensemble des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés	114 000	235	2 061
110222	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	1 558 600	2 000	1 283
110224	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, avant le 31 décembre 2017	21 100	730	34 597
110246	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	1 510 000	1 890	1 252
110247	Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	1 470 000	1 920	1 306

Source : Voies et moyens tome II : dépenses fiscales, annexe au projet de loi de finances 2012.

4.3. La retenue à la source engendrerait une baisse limitée de l'épargne de précaution, ce qui pourrait se traduire par une faible augmentation de la consommation des ménages²³

L'objectif de cette partie est d'évaluer l'effet potentiel sur la consommation des ménages du passage à la retenue à la source. En principe, la retenue à la source ne constituant qu'un mode de recouvrement, elle ne devrait pas produire d'effets intrinsèques autres qu'un avancement d'un an de la perception de l'impôt. Cependant, grâce à la meilleure synchronisation entre la perception des revenus et le prélèvement de l'impôt, la retenue à la source aurait pour effet de réduire la volatilité du revenu disponible après impôt. Ce faisant, ce mode de prélèvement pourrait avoir un effet sur l'épargne de précaution, et donc sur la consommation des ménages.

4.3.1. La retenue à la source pourrait réduire la part des revenus épargnés en réduisant l'incertitude sur les revenus après impôts et la probabilité d'être touché par des contraintes de liquidité

4.3.1.1. La théorie économique prévoit que la constitution d'épargne est liée entre autres aux incertitudes pesant sur la perception de revenus futurs

La théorie économique enseigne que l'incertitude sur les revenus futurs peut affecter la consommation et l'épargne à travers deux canaux principaux : une aversion pour le risque, décroissant avec la consommation (« épargne de précaution »), et la présence potentielle de contraintes de liquidité (« épargne tampon »).

En premier lieu, la retenue à la source pourrait diminuer l'incertitude pesant sur les revenus après impôts des ménages et ainsi réduire leur épargne de précaution.

Plus les agents économiques ont des incertitudes sur l'évolution de leurs revenus futurs et plus ils ont tendance à réduire leur consommation courante afin d'augmenter leur épargne de précaution.

L'introduction du prélèvement à la source pourrait diminuer l'épargne de précaution en réduisant les incertitudes sur les revenus futurs après impôt. En conséquence, la consommation devrait être affectée structurellement positivement, alors que l'épargne serait structurellement plus faible avec le prélèvement à la source qu'avec le système actuel.

En second lieu, la retenue à la source serait de nature à diminuer la probabilité que les ménages soient soumis à des contraintes de liquidité et ainsi réduire leur « épargne tampon ».

Quelle que soit l'aversion pour le risque du ménage, si celui-ci est soumis à des revenus incertains et à des contraintes de liquidité, il va être poussé à renoncer à consommer une partie de ses revenus pour se constituer une « épargne tampon ».

²³ Cette partie relative à l'analyse de l'impact de l'introduction d'une retenue à la source pour l'impôt sur le revenu repose pour l'essentiel sur une contribution de l'INSEE au rapport particulier. Cette contribution a été réalisée par Pierre-Yves Cabannes, Gildas Lame et Matthieu Lequien, sous la coordination de Corinne Prost.

La théorie économique fait en règle générale l'hypothèse d'agents pouvant emprunter facilement sans contrainte particulière à un taux d'intérêt égal à celui qu'ils peuvent avoir pour leur épargne. Pour autant, **des contraintes de liquidité peuvent apparaître dans les cas où les ménages ne peuvent emprunter aussi aisément auprès des banques** lorsqu'ils ont épuisé totalement leur épargne liquide et qu'ils ont besoin de plus de fonds pour maintenir leur consommation.

Si les ménages souhaitent lisser leur consommation dans le temps, l'existence de telles contraintes entraîne *ex ante* une baisse de la consommation, c'est-à-dire une augmentation de l'épargne tampon. L'incertitude sur les revenus futurs renforce la probabilité que ces contraintes de liquidité se matérialisent : le simple fait que les ménages soient soumis à cette possibilité dans le futur va les contraindre à épargner plus maintenant pour réduire l'effet de ces contraintes dans le cas où elles seraient effectives.

Encadré 45 : L'évaluation empirique de l'existence de contraintes de liquidité

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

- Zeldes (1989)²⁴ évalue empiriquement la présence de contraintes de liquidité sur des données américaines. Il montre que les ménages américains qui possèdent une richesse nette inférieure à un certain seuil sont bien soumis à une contrainte qui va limiter leur consommation et empêcher l'emprunt. Il faut remarquer que cette distinction entre ménages est importante car les ménages plus riches ne sont pas frappés par la contrainte d'après Zeldes (1989). Ceux qui possèdent une richesse assez importante et liquide peuvent désépargner pour lisser leur consommation lorsque leurs revenus sont bas même s'il est difficile d'emprunter contre les revenus futurs ;
- Jappelli & al. (1998)²⁵ répliquent les tests de Zeldes (1989) mais en s'appuyant sur des informations concernant les crédits des ménages. Ils obtiennent alors des résultats plus significatifs que Zeldes (1989). Plus récemment, Gross & Souleles (2009)²⁶, en utilisant des données américaines de cartes de crédit, montrent qu'élever la limite de la ligne de crédit associée génère une augmentation immédiate et significative de la dette des consommateurs.

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

Sur données agrégées françaises, Bacchetta & Gerlach (1998)²⁷ parviennent à déceler un impact significatif des conditions de crédit sur la consommation agrégée ce qui tend à démontrer que les contraintes de liquidité joueraient un rôle important dans le comportement des ménages français. Mais il est difficile de distinguer dans leur cadre les contraintes dues à l'offre de celles dues à la demande de crédit.

Cependant, des doutes subsistent quant à la présence réelle des contraintes de liquidité. Shea (1995)²⁸ trouve des résultats contradictoires dans son test sur données américaines. Au cas d'espèce sur l'impact du passage à la retenue à la source en matière d'impôt sur le revenu, il n'est pas certain non plus que les 60 % des ménages fiscaux français qui sont imposables subissent directement les contraintes de liquidité ou adaptent leur comportement de consommation face à la perspective de leur activation dans le futur. Une étude empirique répliquant les tests de Zeldes (1989), Shea (1995) ou encore Jappelli & al. (1998) sur les ménages imposables en France permettrait de se prononcer sur le sujet.

Au total, **la conjugaison de l'existence de contraintes de liquidité et de ménages présentant une aversion pour le risque décroissante avec la consommation contribuent à renforcer doublement l'épargne** à travers l'épargne tampon et celle de précaution. La retenue à la source serait susceptible de faire diminuer ces deux types d'épargne, à travers la réduction des incertitudes sur les revenus à venir.

²⁴ S.P. Zeldes, Consumption and liquidity constraints : An empirical investigation. *The Journal of Political Economy*, pages 305–346, 1989

²⁵ T. Jappelli, J.-S. Pischke, and N.S. Souleles. Testing for liquidity constraints in euler equations with complementary data sources. *The Review of Economics and Statistics*, pages 251–262, 1998.

²⁶ D.B. Gross and N.S. Souleles. Do liquidity constraints and interest rates matter for consumer behaviour ? Evidence from credit card data. *The Quarterly Journal of Economics*, pages 149–185, 2002.

²⁷ P. Bacchetta and Gerlach S. Consumption and credit constraints : International evidence. *Journal of Monetary Economics*, pages 207–238, 1997

²⁸ J. Shea. Union contracts and the life-cycle/permanent-income hypothesis. *The American Economic Review*, pages 186–200, 1995

4.3.1.2. *L'analyse des faits stylisés révèle des liens de causalité entre la variation du revenu disponible et la consommation*

La réduction des incertitudes concernant les revenus futurs permettrait d'augmenter la consommation des ménages :

- ◆ Barsky, Mankiw & Zeldes (1986)²⁹ montrent que réduire l'incertitude des ménages sur leurs revenus futurs après impôts aux États-Unis augmente leur consommation, dans le cas où cette réduction d'incertitude découle d'une réduction des impôts courants et d'une augmentation annoncée des impôts futurs ;
- ◆ Carroll (1994)³⁰ trouve lui aussi sur des données américaines que la consommation courante est fortement liée à l'incertitude sur les revenus futurs, ce qui suggère une épargne de précaution et/ou une épargne tampon. Il montre également que la consommation courante est corrélée au revenu courant, mais ne l'est pas à l'évolution prévisible des revenus futurs, ce qui signale l'impatience des ménages.

De nombreux articles établissent également un lien fort entre consommation courante et revenu courant :

- ◆ Parker & al. (2011)³¹ étudient la réponse des ménages au plan de relance de 2008 (« stimulus fiscal ») aux États-Unis, qui a pris la forme d'un chèque en faveur de la plupart des ménages, en fonction essentiellement de la composition familiale. Les ménages ont dépensé dans les trois mois entre 50 et 90 % de la somme reçue, et cette proportion est plus forte pour les ménages aux revenus les plus faibles ;
- ◆ Lollivier (1999)³² trouve également sur des données françaises que la consommation est très sensible au revenu courant.

Ces résultats accréditent l'idée d'un consommateur certes prudent, épargnant en prévision des aléas futurs, mais aussi impatient, consommant selon son revenu courant. Ce parallélisme entre revenu et consommation peut aussi s'expliquer par une certaine myopie des consommateurs, qui adapteraient leur consommation à leur revenu disponible.

Avec la retenue à la source, les revenus effectivement disponibles après paiement de l'impôt sont réellement disponibles, au sens où il n'y a pas à provisionner pour le paiement de l'impôt l'année suivante. **L'introduction du prélèvement à la source permettrait donc aux ménages qui anticipent peu de ne pas sur ou sous-consommer.**

²⁹ R. Barsky, G. Mankiw, and S. Zeldes. Ricardian consumers with keynesian propensities. *American Economic Review*, 76 :676–691, 1986

³⁰ C.D. Carroll. How does future income affect current consumption? *The Quarterly Journal of Economics*, 109(1) : 111, 1994

³¹ J.A. Parker, N.S. Souleles, D.S. Johnson, and R. McClelland. Consumer spending and the economic stimulus payments of 2008. *Technical report, National Bureau of Economic Research*, 2011

³² S. Lollivier. La consommation sensible aux variations de revenu, même sur le court terme. *Economie et statistique*, 324(1) :181–193, 1999

4.3.2. Si la retenue à la source permet de réduire la volatilité des revenus, son impact sur la consommation serait vraisemblablement limité tant au niveau macroéconomique qu'à l'échelle des contribuables

4.3.2.1. La diminution de l'épargne de précaution envisageable avec l'introduction de la retenue à la source pourrait avoir un impact macroéconomique limité sur la consommation des ménages

En ce qui concerne **l'évaluation empirique macroéconomique de l'épargne de précaution**, Arrondel & Pardo (2008)³³ fournissent des estimations dans le cas de la France.

Le résultat dépend de la population considérée (par exemple les salariés ou les retraités) et du patrimoine considéré (financier ou total). Dans la plupart des cas, ils trouvent que la **richesse de précaution représente environ 2 % du patrimoine des ménages**.

En tenant compte du fait que le taux d'épargne des ménages est d'environ 10 points de PIB (environ 15 % du revenu disponible des ménages, qui est de l'ordre de 2/3 du PIB) et en considérant qu'en régime permanent, la part de l'épargne de précaution représente 2 % du flux d'épargne des ménages, on obtient **une épargne de précaution de l'ordre de 0,2 point de PIB** (ou 0,3 % du revenu disponible des ménages).

Le passage à la retenue à la source n'éliminerait qu'une partie de la volatilité, n'affectant qu'une fraction de cette épargne de précaution. **La valeur de 0,2 point de PIB constitue donc un majorant du surcroît de consommation, durable et non renouvelable**, qui pourrait être entraîné par le passage à la retenue à la source.

4.3.2.2. L'analyse de la baisse de l'épargne de précaution d'un contribuable médian révèle que l'impact serait limité

Le contribuable médian perçoit un revenu avant impôt de 2 000 € par mois. Son patrimoine total est considéré s'élever à 135 000 €³⁴ et son taux d'épargne est environ égal à 10 % de son revenu³⁵.

Ce contribuable a un risque perdre son emploi de 5 % (approximativement le taux de chômage des cadres). En conséquence, sur une carrière de 40 ans, il sera en moyenne au chômage pendant deux ans. La durée moyenne d'un épisode de chômage est évaluée à un an³⁶. La baisse de la volatilité du revenu après impôt est évaluée au maximum à 15 % dans le cas de passage au chômage de 12 mois, avec la possibilité d'ajuster immédiatement son taux moyen d'imposition³⁷.

³³ L. Arrondel and H. Calvo Pardo. Les français sont-ils prudents ? Patrimoine et risque sur le marché du travail. *Economie et statistique*, 417(1) : 27-53, 2008

³⁴ Ce patrimoine correspond au troisième quartile de la distribution du revenu disponible auquel appartient ce contribuable. Source : INSEE Références – Les revenus et le patrimoine des ménages 2010

³⁵ Ce taux correspond à celui du troisième et quatrième quintile. Source : INSEE Références, l'économie française 2009 – Les inégalités entre ménages dans les comptes nationaux

³⁶ La DARES et le conseil d'orientation pour l'emploi (COE) évaluent l'ancienneté moyenne de chômage à environ 14 mois pour tous les chômeurs.

³⁷ La baisse de volatilité des revenus a été évaluée à 15 % sur la base du scénario 1 étudié ci-dessus.

Étant donné que l'épargne de précaution représente 0,2 % du revenu de ce contribuable³⁸, cela se traduirait par une baisse d'épargne de 0,03 %³⁹, soit **7 € par an**. En raisonnant en termes de stocks, sachant que 2 % du patrimoine du contribuable constitue de la richesse de précaution, le changement de système impliquerait une baisse de 405 € de sa richesse totale.

Au total, l'introduction du prélèvement à la source aurait un impact minime sur ce contribuable médian. Il est important de souligner que cette évaluation n'est pas généralisable à toutes les situations et ne peut constituer une base pour en déduire un effet global à un niveau agrégé. En effet, les contribuables très aisés détiennent l'essentiel du patrimoine des ménages, ne sont pas soumis aux mêmes risques de chômage que le contribuable médian et la volatilité de leurs revenus n'est pas seulement liée à leur situation sur le marché du travail.

4.3.2.3. Les effets macroéconomiques de l'introduction de la retenue à la source en matière d'impôt sur le revenu seront limités et ambivalents

En conclusion, **le passage à un prélèvement à la source de l'impôt pourrait avoir des effets sur le comportement des consommateurs.** En effet, le prélèvement à la source permettrait de réduire la volatilité des revenus après impôt. Par conséquent, les ménages feraient face à moins d'incertitude quant à leurs revenus nets futurs ce qui aurait pour effet de faire diminuer l'épargne par deux canaux différents :

- ♦ l'épargne de précaution des ménages diminuerait car une perception moins incertaine de leurs revenus futurs les inciterait alors à consommer plus ;
- ♦ cette baisse de la volatilité des revenus nets ferait diminuer la probabilité que les contraintes de liquidité soient actives dans le futur. Les ménages consommeraient plus et le niveau de leur épargne tampon serait plus faible avec la retenue à la source.

L'épargne serait donc structurellement légèrement plus faible avec le prélèvement à la source qu'avec le système actuel. En théorie, cette hausse de la consommation des ménages devrait avoir à court terme des effets positifs sur le PIB, par la hausse de la demande. A plus long terme, les effets sont moins univoques, dans la mesure où une réduction de l'épargne peut engendrer une baisse de l'investissement. Ce dernier mécanisme est cependant tempéré par le fait que le marché du capital est très international et que le sens de la causalité entre l'épargne et l'investissement n'est pas clairement établi.

Cette baisse de l'épargne privée pourrait aussi engendrer une dégradation de la balance commerciale. Cependant, l'amplitude de cette diminution est difficilement quantifiable à un niveau agrégé et évaluer de manière précise l'importance de l'effet sur le PIB n'est pas évident.

Enfin avec la retenue à la source, les revenus effectivement disponibles après paiement de l'impôt sont réellement disponibles, dans le sens où il n'y a pas à provisionner pour le paiement de l'impôt l'année suivante. **L'introduction du prélèvement à la source permettrait donc aux ménages myopes adaptant leur consommation à leur revenu courant de ne pas sur ou sous-consommer.**

³⁸ Soit 2 % de l'épargne, qui est à 10 % du revenu.

³⁹ Soit au maximum 15 % de l'épargne de précaution, qui est à 0,2 % du revenu.

Conclusion

Ce rapport a cherché à **objectiver les avantages à attendre de la retenue à la source, principalement en matière d'impôt sur le revenu.**

Certains avantages traditionnellement associés à la retenue à la source se sont révélés moins convaincants :

- ♦ d'abord, **les gains de trésorerie liés au prélèvement à la source ne sont pas manifestes.** Quelles que soient les options retenues, en période de croissance ou en période de ralentissement économique, le profil des encaissements en mode retenue à la source ne parvient pas à surpasser nettement le profil des encaissements par voie de rôle ;
- ♦ ensuite, **il ne faut probablement pas attendre de la retenue à la source qu'elle vienne soutenir la croissance économique.** D'après les études qui ont pu être menées, et en l'absence d'un modèle économétrique suffisamment précis, les effets du passage à ce mode de prélèvement ne se révèlent pas significatifs sur la consommation des ménages ;
- ♦ enfin, alors que la retenue à la source est parfois présentée comme de nature à réduire sensiblement les effectifs dans les différentes filières de l'administration des finances, l'analyse des métiers impactés dans le réseau de la DGFIP et l'analyse comparatiste à l'étranger tend à démontrer que **ces réductions d'agents publics ne doivent pas être surévaluées.**

En revanche, deux principaux avantages réels seraient de nature, à législation constante, à motiver fortement la mise en œuvre de la retenue à la source pour l'impôt :

- ♦ en premier lieu, **la meilleure synchronisation entre la perception des revenus et leur imposition est le principal argument en faveur de la retenue à la source.** Compte tenu du nombre important de foyers imposables à l'impôt sur le revenu qui subissent chaque année des baisses de revenu (un tiers) ou des baisses brutales de revenu (10 %) et des effets potentiellement déstabilisateurs du décalage d'un an dans l'imposition des revenus, la retenue à la source constituerait une véritable avancée pour la grande majorité des contribuables. Grâce à la retenue à la source, les transitions, professionnelles ou familiales, dans la vie du contribuable pourraient être mieux accompagnées, de manière à garantir une plus grande stabilité de ses revenus et une plus grande prévisibilité sur sa facture fiscale. En cela, la retenue à la source viendrait renforcer la qualité du service rendu aux contribuables tout en leur offrant un mode de recouvrement de l'impôt mieux adapté à leurs besoins ;
- ♦ en second lieu, **les gains budgétaires directs et indirects liés à la mise en œuvre de la retenue à la source, s'ils ne doivent pas être surestimés, ne sont pas négligeables.** Le recouvrement est susceptible d'être amélioré, tout en réduisant les coûts de gestion de l'impôt qui concernent le recouvrement, dans sa dimension amiable, contentieuse et de gestion au quotidien des difficultés rencontrées par les usagers.

Au total, **la mise en œuvre de la retenue à la source à législation constante peut s'appuyer sur de vrais arguments de nature à simplifier l'acquittement de l'impôt pour les contribuables tout en protégeant les deniers publics.** Il reste à les mettre au regard des coûts générés par la mise en œuvre pratique de la réforme.

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

LES PRÉLÈVEMENTS À LA SOURCE

Rapport particulier sur

LES PRELEVEMENTS SOCIAUX ET LA RETENUE A LA SOURCE

Yann-Gaël Amghar
Inspecteur des affaires sociales

Ce rapport est établi sous la seule responsabilité de son auteur. Il n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires.

SYNTHESE

- [1] Les cotisations et contributions sociales, qu'elles soient dues par l'employeur ou par le bénéficiaire du revenu (salarié, titulaire d'un revenu de remplacement ou d'un revenu du capital) sont, pour la plupart d'entre elles, prélevées à la source, c'est-à-dire prélevées par un tiers – l'employeur dans la plupart des cas – au moment de leur liquidation ou dans un délai proche. C'est le cas de l'intégralité des prélèvements sociaux sur les salaires, sur les revenus de remplacement ainsi que sur une partie des revenus du capital (revenus de placement). S'agissant des prélèvements sur les salaires, bien que les cotisations et contributions salariales soient recouvrées en même temps et selon les mêmes processus que les cotisations patronales, elles bénéficient de règles différenciées visant à garantir leur recouvrement de façon plus sécurisée que pour les cotisations patronales.
- [2] **Le recouvrement à la source a pour conséquence de transférer au tiers (l'employeur) la responsabilité de la déclaration et du paiement du précompte (et des prélèvements sociaux dans leur ensemble), et, dans la plupart des cas, de sa liquidation.**
- [3] En revanche, les prélèvements sociaux sur les revenus d'activité des indépendants ainsi que sur une partie des revenus du capital (revenus du patrimoine) sont recouverts par voie de rôle auprès des redevables. Si les prélèvements sur les revenus du patrimoine sont déclarés et appelés selon des procédures proches de celles de l'impôt sur le revenu, les prélèvements sur les revenus des non-salariés non-agricoles se distinguent toutefois par un rythme de recouvrement proche de l'impôt sur les sociétés : les prélèvements dus au titre d'une année n sont assis sur les revenus de l'année n et donnent lieu à des acomptes cette même année, avec un décalage d'un an entre les acomptes et la régularisation.
- [4] **La retenue à la source présente un certain nombre d'avantages pour les finances publiques, au premier chef celui d'un niveau de recouvrement élevé.** Le taux de restes à recouvrer sur les prélèvements sociaux recouverts par les URSSAF au titre de 2010 s'élevait, au 31 mars 2011, à seulement 0,73% (soit un taux de recouvrement de plus de 99 %). Le taux de restes à recouvrer sur les seuls prélèvements à la charge des salariés était encore plus bas, à seulement 0,53%, du fait de la priorité accordée au versement des cotisations salariales. Ces niveaux sont très nettement plus bas que ceux constatés sur les prélèvements recouverts par voie de rôle, sur les revenus des indépendants comme sur les revenus du patrimoine. **L'analyse des différences de restes à recouvrer selon la taille des entreprises et de leur évolution au cours du temps montre que, si le taux de recouvrement dépend de la réactivité et du profilage des procédures de recouvrement, la retenue à la source a pour effet de faire largement reposer la performance du recouvrement sur la solvabilité de l'employeur tiers payeur.**
- [5] Le coût du recouvrement est réduit lorsque les encaissements sont concentrés sur un nombre réduit de comptes, ce qui peut être facilité par le recouvrement à la source. Ainsi, sur le champ des cotisations recouvrées auprès des employeurs, à l'exception des employeurs particuliers, le coût du recouvrement est de 0,21€ pour 100 euros encaissés (0,18 € hors déclarations d'embauches et accueil). Ce coût a été diminué par les progrès rapides de la dématérialisation et des nouvelles offres de service telles que CESU et Pajemploi.

- [6] Le rendement de cette réduction du coût du recouvrement est par ailleurs amélioré si on considère qu'elle permet de redéployer davantage de ressources vers un contrôle dont le rendement a très fortement progressé au cours des années passées.
- [7] **Le contrôle des cotisations par les URSSAF – contrôle d'assiette (sur la régularité de la liquidation des cotisations par les employeurs) et lutte contre le travail dissimulé principalement – ainsi que les actions de sécurisation juridique développées par la branche recouvrement (information des employeurs sur la législation, réponses aux questions juridiques) concourent dès à présent à sécuriser l'assiette de l'IR, dès lors qu'une part des redressements par les URSSAF ont un impact sur l'assiette de l'IR.** Le pré-remplissage des déclarations d'IR à partir des déclarations annuelles de données sociales (DADS) permet d'assurer une cohérence entre les éléments de rémunération déclarés par l'employeur – qui constituent une des composantes du contrôle URSSAF – et l'assiette salariale de l'IR.
- [8] Du point de vue de l'adaptation du prélèvement aux variations d'assiette dans le temps, l'analyse des différents modes de recouvrement conduit à préciser l'analyse sur la différence temporelle entre prélèvement à la source et prélèvement par voie de rôle. En effet, la notion de « décalage d'un an » peut renvoyer à plusieurs aspects selon la date considérée :
- ◆ le décalage entre l'année du revenu servant au calcul du prélèvement et celle de l'année au titre de laquelle est dû l'impôt : l'existence ou la suppression de ce décalage est indépendante du prélèvement à la source, le recouvrement des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants se faisant sans décalage à la différence de l'IR – ce qui n'a que pour effet de créer, par contre, un décalage d'un an entre les acomptes et leur régularisation ;
 - ◆ le décalage entre l'année du revenu servant au calcul du prélèvement et l'année où le montant total de l'impôt est connu et donc appelé pour régularisation.
- [9] Or, supprimer ce décalage suppose d'anticiper la connaissance de l'impôt dû et la régularisation. À défaut, une retenue à la source ne se distinguerait que dans le fait que les acomptes seraient non plus fixés de façon absolue mais proportionnellement à l'assiette.
- [10] La question de la régularisation est donc essentielle pour apprécier l'adaptation de l'IR dans le temps.
- [11] **Le caractère annuel, synthétique et personnalisé des éléments du calcul de l'IR constitue une différence fondamentale entre prélèvements sociaux et IR, qui pourrait constituer des contraintes pour un passage de l'IR à la retenue à la source (RAS) :**
- ◆ cela rend très difficile une liquidation des précomptes de l'IR par l'employeur, et exclut une liquidation définitive par ce dernier ;
 - ◆ cela rend nécessaire une régularisation nettement plus substantielle qu'en matière de prélèvements sociaux.
- [12] **Cela présente une limite à l'intérêt de la RAS en termes d'adaptation aux évolutions de situation. Ainsi, l'écart, en termes de rythme de recouvrement, entre prélèvements sociaux et impôt sur le revenu dans sa forme actuelle recouvre en réalité deux différences, dont une seule serait levée par un passage à la retenue à la source :**
- ◆ la première réside dans le fait que les acomptes mensuels de l'IR par prélèvement automatique sont exprimés en montant fixe là où les cotisations précomptées chaque mois sont établies proportionnellement au salaire. **Les cotisations sociales s'adaptent donc aux évolutions d'assiette là où l'acompte reste fixe.** Un précompte à la source sur la base de l'application d'un taux moyen au salaire permettrait de réduire les décalages liés aux évolutions de l'assiette ;

- ◆ la seconde, irréductible, réside dans le fait que la quotité définitive de l'impôt sur le revenu ne peut être établie qu'une fois qu'est connue l'intégralité des éléments constitutifs de la capacité contributive (intégralité des revenus, éléments relatifs à la situation familiale...). De ce fait, **le taux moyen sur lequel serait calculé le précompte d'IR** (qu'il soit communiqué par l'administration fiscale ou le contribuable, sur la base du dernier taux connu, ou qu'il soit liquidé par l'employeur, sur la base d'informations nécessairement partielles), **peut être très décalé par rapport au taux d'imposition résultant du montant définitif de l'IR**, ce qui impliquerait des régularisations significatives ; **un changement de taux d'imposition lié non à une évolution du salaire mais à une évolution de la situation du foyer (naissance d'un enfant, passage du conjoint de l'emploi à l'inactivité ou de l'inactivité à l'emploi) ne pourrait être pris en compte avant la régularisation que par un recalcul en cours d'année de la capacité contributive et donc du taux d'imposition. Faute de ces ajustements en cours d'année, la différence par rapport au système actuel de prélèvement mensuel serait nulle.** Le fait que le montant définitif de l'impôt ne puisse être connu que de façon différée et génère une régularisation substantielle, sauf dispositif d'actualisation au fil de l'eau du calcul de la capacité contributive et donc du taux d'imposition, constitue donc une différence fondamentale avec les prélèvements sociaux, **En matière sociale, l'adaptation aux variations importantes de revenu peut être prise en compte instantanément par l'évolution des taux de prélèvements, du fait des écarts de taux entre salaires et revenus de remplacement.**

[13] A la lumière de l'expérience des prélèvements sociaux, il est possible d'identifier plusieurs questions et contraintes pour le passage à une retenue à la source de l'IR.

[14] La première est celle du **calcul de l'acompte sur la base d'un taux moyen en vue du précompte**, qui pourrait être réalisé par l'employeur, par l'administration fiscale ou encore communiqué par le salarié. Ces différentes options présentent toutes des contraintes.

[15] L'information de la DGFIP sur les montants précomptés pourrait se faire par les DADS, sous réserve de définir des palliatifs en cas d'échec, d'opérer des contrôles de cohérence entre montants déclarés par l'employeur au stade des versements et sur les DADS, et de définir les responsabilités et charges de la preuve en cas d'écart entre les montants précomptés, les montants déclarés et les montants versés.

[16] Les modalités de la régularisation (entre le contribuable et l'administration fiscale, ou dans le flux de retenue à la source) seraient également à définir.

[17] Si, pour certains contentieux (contrôle fiscal, d'une part, contrôle des cotisations par les URSSAF d'autre part), la retenue à la source ne change pas la donne en tout état de cause, des contentieux nouveaux seraient susceptibles de naître, entre l'employeur et le contribuable ou l'organisme en charge du recouvrement, en cas de décalage entre les montants indiqués sur différentes déclarations.

[18] La gestion de situations particulières d'emploi peut s'avérer particulièrement malaisée, comme pour les salariés à domicile, où la retenue à la source perturberait une économie fondée sur le salaire net et non sur le brut.

[19] S'agissant du recouvrement d'un impôt sur le revenu prélevé à la source, il apparaît possible de dépasser l'opposition classique entre URSSAF et DGFIP, en proposant une complémentarité des deux réseaux sur cette opération.

- [20] La collecte des précomptes serait confiée aux URSSAF, la DGFIP effectuant le calcul et le contrôle fiscal des contribuables, d'une part, et le recouvrement de la régularisation auprès de ces derniers d'autre part. Cela ne poserait pas de problème à l'égard du contribuable pour lequel le fait nouveau serait, en tout état de cause, l'intervention du tiers employeur, mais pour qui l'identité de l'organisme auquel le tiers employeur verse le précompte serait transparente. Pour l'employeur, l'impact effectif du choix d'un réseau de recouvrement demeure à préciser ; toutefois, la gestion du précompte dans le cadre de la paie pourrait plaider pour le rattachement de la collecte du précompte aux processus de recouvrement des cotisations sociales.
- [21] La collecte du précompte représenterait une charge marginale très limitée pour les URSSAF. En outre, celles-ci pourraient aisément intégrer dans leur plan de contrôle la vérification de la cohérence entre les versements opérés et les montants de précompte déclarés sur la DADS.
- [22] Le recouvrement par les URSSAF ainsi proposé pourrait apporter une double sécurisation au recouvrement de l'IR : d'une part, le fait que les URSSAF collectent les cotisations patronales, conjugué aux règles de paiement préalable du précompte (des cotisations sociales aujourd'hui, de l'IR éventuellement demain) avant l'octroi de délai de paiement sur d'autres prélèvements pourraient **renforcer l'incitation pour les employeurs à verser le précompte**, et donc améliorer son niveau de recouvrement par rapport à ce que donnerait un recouvrement isolé ; d'autre part, le recouvrement par les URSSAF pourrait faciliter l'extension du dispositif de garantie des salaires aux précomptes d'IR.
- [23] Le recouvrement des précomptes d'IR par les URSSAF s'appuierait sur les compétences de répartition des produits encaissés par les URSSAF.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
CHAPITRE I : PRESENTATION DES PRELEVEMENTS SOCIAUX A LA SOURCE	5
1. LES PRELEVEMENTS SOCIAUX SUR LES SALAIRES SONT RECOUVRES DIRECTEMENT AUPRES DES EMPLOYEURS	5
1.1. Les prélèvements concernés	5
1.1.1. <i>Les prélèvements sur l'assiette salariale.....</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>Les taxes sur les avantages octroyés par l'employeur exclus de l'assiette salariale (« niches sociales »).....</i>	<i>5</i>
1.2. Le recouvrement unique de ces prélèvements s'accompagne d'une priorisation du paiement au profit des prélèvements salariaux.....	6
1.2.1. <i>Le système du précompte a pour effet d'assurer un recouvrement commun des deux types de cotisations.....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Toutefois, le précompte conditionne l'ouverture de certains droits.....</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>Pour cette raison, le recouvrement est commun mais avec une priorisation au bénéfice des prélèvements salariaux.....</i>	<i>8</i>
1.3. Ces prélèvements sont recouverts à la source, pour l'essentiel sur la base d'une liquidation par l'employeur et selon un rythme mensuel.....	9
1.3.1. <i>Le recouvrement est confié à trois réseaux distincts.....</i>	<i>9</i>
1.3.2. <i>La retenue à la source a pour effet de transférer à l'employeur la responsabilité du paiement, et, dans la plupart des cas, de la liquidation du prélèvement.....</i>	<i>9</i>
1.3.3. <i>La mensualisation du reversement des précomptes à l'administration est la pratique majoritaire.....</i>	<i>11</i>
2. PLUS CIRCONSCRITS, LES PRELEVEMENTS SUR LES REVENUS DE REMPLACEMENT SONT EGALEMENT PRELEVES A LA SOURCE.....	13
2.1. Les prélèvements sur les revenus de remplacement sont plus limités.....	13
2.2. Un recouvrement par retenue à la source	14
3. LES PRELEVEMENTS SUR LES REVENUS D'ACTIVITE DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS SONT EN REVANCHE RECOUVRES PAR VOIE DE ROLE POUR L'ESSENTIEL, MEME S'ILS PEUVENT DANS CERTAINS CAS EMPRUNTER DES CARACTERISTIQUES D'UNE RETENUE A LA SOURCE.....	15
3.1. Les revenus des travailleurs indépendants sont concernés par quatre types de prélèvements sociaux.....	15
3.2. Les spécificités des revenus des indépendants excluent l'application d'un dispositif de prélèvement à la source	15
3.2.1. <i>Pour les artisans et commerçants.....</i>	<i>16</i>
3.2.2. <i>Pour les professions libérales.....</i>	<i>18</i>
3.2.3. <i>Pour les non-salariés agricoles.....</i>	<i>18</i>

3.3. Certains indépendants à statut particulier sont toutefois assujettis à des modes de prélèvement empruntant certaines caractéristiques de la retenue à la source	19
3.3.1. <i>Les auto-entrepreneurs</i>	19
3.3.2. <i>Les artistes-auteurs</i>	20
4. SEULE UNE PARTIE DES PRELEVEMENTS SOCIAUX SUR LES REVENUS DU CAPITAL SONT RETENUS A LA SOURCE	20
4.1. Les prélèvements concernés	20
4.2. Le recouvrement des produits de placement.....	21
4.2.1. <i>L'assiette des produits de placement</i>	21
4.2.2. <i>Un recouvrement à la source</i>	21
4.3. Le recouvrement par voie de rôle des prélèvements sur les revenus du patrimoine.....	21
4.3.1. <i>L'assiette des revenus du patrimoine</i>	21
4.3.2. <i>Le recouvrement</i>	22
CHAPITRE 2 : PRELEVEMENTS A LA SOURCE ET FINANCES SOCIALES	23
1. UN MODE DE RECOUVREMENT QUI PRESENTE DES AVANTAGES POUR LES FINANCES PUBLIQUES	23
1.1. Un mode de recouvrement performant.....	23
1.1.1. <i>La retenue à la source se distingue par un taux de recouvrement particulièrement élevé</i>	23
1.1.2. <i>Des résultats qui sont déterminés par la solvabilité de l'employeur et par la réactivité des procédures de recouvrement</i>	25
1.2. Le recouvrement des prélèvements sociaux repose sur une politique de contrôle des tiers-payeurs.....	30
1.2.1. <i>Les actions de contrôle</i>	30
1.2.2. <i>Ce contrôle contribue d'ores et déjà à fiabiliser l'assiette de l'impôt sur le revenu</i>	34
1.3. Le coût du recouvrement.....	36
1.3.1. <i>Le coût de la collecte pour les organismes de recouvrement</i>	36
1.3.2. <i>Les actions mises en œuvre pour réduire les coûts</i>	38
1.3.3. <i>Le coût de la collecte pour les tiers</i>	41
1.4. L'effet de trésorerie des modes de prélèvement pour les finances publiques	42
1.4.1. <i>La retenue à la source des prélèvements sociaux leur permet de bénéficier de la dynamique de l'assiette</i>	42
1.4.2. <i>Le paiement mensuel est plus avantageux pour les finances publiques que le paiement trimestriel</i>	43
2. IMPACT POUR LE PILOTAGE DES FINANCES SOCIALES	44
2.1. Les prélèvements sociaux permettent une entrée en vigueur rapide des réformes du mode de prélèvement, sous réserve des éléments dépendant d'un calcul annuel, mais cet effet n'est pas proprement lié à la retenue à la source.....	44
2.1.1. <i>Une entrée en vigueur des réformes qui peut être immédiate dans la plupart des cas</i>	44
2.1.2. <i>Les réformes relatives à un mode de calcul annuel n'interviennent en revanche qu'à l'issue d'une régularisation annuelle de cotisations</i>	45
2.2. L'adaptation de la retenue à la source aux évolutions de la conjoncture	45
2.2.1. <i>Une adaptation rapide à l'évolution des situations individuelles</i>	45

2.2.2.	<i>L'adaptation aux contraintes de liquidité du tiers repose sur la politique d'accord des délais de paiement.....</i>	46
2.2.3.	<i>Une adaptation au cycle économique qui permet un rôle de stabilisation conjoncturelle mais constitue une contrainte pour le pilotage des finances sociales par le solde.....</i>	47
2.3.	<i>Un risque de perte de connaissance des redevables.....</i>	49

CHAPITRE 3 : PERSPECTIVES D'EVOLUTION50

1. LES AMELIORATIONS POUVANT ETRE APPORTEES AUX MODES DE PRELEVEMENT ACTUELS.....50

1.1.1.	<i>Le projet de déclaration sociale nominative (DSN), entre lutte contre la fraude et simplification.....</i>	50
1.1.2.	<i>La poursuite de la dématérialisation des déclarations et paiements.....</i>	51
1.1.3.	<i>L'amélioration de l'information et de la communication à destination des cotisants.....</i>	51
1.1.4.	<i>Moderniser la retenue à la source des revenus de placement.....</i>	52
1.1.5.	<i>Simplifier le recouvrement des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine.....</i>	52
1.1.6.	<i>En revanche, les perspectives de développement de la retenue à la source sur les revenus du patrimoine sont limitées.....</i>	53

2. LES POSSIBILITES DE CONTRIBUTION DES ORGANISMES DE PRELEVEMENTS SOCIAUX A UNE RETENUE A LA SOURCE DE L'IMPOT SUR LE REVENU53

2.1.	<i>Il est nécessaire au préalable de répondre à certaines questions.....</i>	53
2.1.1.	<i>La détermination du taux moyen sur la base duquel sont calculés les acomptes.....</i>	53
2.1.2.	<i>L'information de la DGFIP sur les montants précomptés.....</i>	55
2.1.3.	<i>La gestion de la régularisation.....</i>	56
2.1.4.	<i>Les contentieux de l'impôt.....</i>	56
2.1.5.	<i>La gestion de situations particulières d'emploi.....</i>	58
2.1.6.	<i>Du fait de l'existence de régularisations importantes et du caractère estimatif du taux moyen du précompte, l'intérêt de ce mode de prélèvement en termes d'adaptation aux évolutions de situation est limité.....</i>	59
2.2.	<i>Les implications du choix des organismes de recouvrement social pour la collecte des précomptes.....</i>	59
2.2.1.	<i>Pour le contribuable.....</i>	59
2.2.2.	<i>Pour l'employeur.....</i>	59
2.2.3.	<i>Pour les réseaux de recouvrement.....</i>	60
2.2.4.	<i>Pour la sécurisation du recouvrement.....</i>	61
2.2.5.	<i>Pour les comptes de l'État.....</i>	61
2.2.6.	<i>Les contentieux auxquelles seraient parties les URSSAF.....</i>	62

INTRODUCTION

- 1] Conformément à la note de faisabilité adoptée par le Conseil, le présent rapport particulier vise principalement à dresser le bilan du recouvrement à la source dans le champ des prélèvements sociaux, traditionnellement présentés comme références en matière de retenue à la source.
- 2] Il présente ainsi dans une première partie les différents modes de recouvrement appliqués aux prélèvements sociaux (retenue à la source pour la plupart d'entre eux, recouvrement par voie de rôle pour une minorité), ainsi que les implications, limites ou contraintes inhérentes au choix de tel ou tel mode de prélèvement, et notamment le transfert de responsabilité opéré en direction du tiers chargé de la collecte
- 3] La deuxième partie évalue les conséquences du choix en faveur de la retenue à la source : impact sur le niveau du recouvrement, sur son coût pour les organismes de recouvrement, implications en termes de contrôle. La question de l'adaptation du prélèvement aux variations de revenus est envisagée dans ses différentes composantes (taux/assiette, acomptes / régularisation), en isolant la part des spécificités des prélèvements sociaux difficilement transposables à l'IR dans sa forme actuelle.
- 4] Enfin, le rapport présente, dans une troisième partie, des pistes pour moderniser les modalités de recouvrement des prélèvements dans leur forme actuelle, et, à la lumière de l'expérience des prélèvements sociaux, formule un certain nombre de questions et de contraintes pour le passage à une retenue à la source de l'IR : responsabilité de la liquidation du taux moyen (définition d'échanges entre l'administration fiscale et l'employeur), restitution à l'administration fiscale d'informations sur les précomptes, définition des responsabilités et régimes de preuve en cas de discordance entre employeur et salarié... Le rapport conclut cette partie en présentant la contribution possible des organismes de recouvrement social à la collecte des précomptes auprès des entreprises.

Chapitre I : Présentation des prélèvements sociaux à la source

1. Les prélèvements sociaux sur les salaires sont recouverts directement auprès des employeurs

1.1. Les prélèvements concernés

1.1.1. Les prélèvements sur l'assiette salariale

[24] Plusieurs cotisations sociales et prélèvements de nature fiscale sont assis sur l'assiette des rémunérations telle qu'elle est définie à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale (CSS) et recouverts directement auprès des employeurs¹ :

- ◆ l'ensemble des cotisations sociales, salariales comme patronales, **de sécurité sociale**, ainsi que les prélèvements fiscaux à la charge du salarié - contribution sociale généralisée (CSG), contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) - ou de l'employeur - contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) et versement transport (VT) ;
- ◆ les cotisations patronales et salariales au régime **d'assurance-chômage** et au régime de garantie des salaires (association de garantie des salaires) ;
- ◆ des cotisations aux **régimes complémentaires obligatoires** (RCO) pour les salariés qui y sont affiliés : AGIRC-ARRCO, régime additionnel de la fonction publique.

1.1.2. Les taxes sur les avantages octroyés par l'employeur exclus de l'assiette salariale (« niches sociales »)

[25] Par dérogation à l'article L. 242-1, certaines sommes constitutives d'avantages accordés par l'employeur au salarié sont exclues de l'assiette sociale mais assujetties à la CSG-CRDS, ainsi qu'à des taxes particulières :

- ◆ les contributions de l'employeur aux régimes de prévoyance, soumises à CSG-CRDS et à une taxe de 8 % sur pour les entreprises de 10 salariés et plus² ;
- ◆ l'abondement de l'employeur aux plans d'épargne-retraite collectifs (PERCO), soumis à la CSG-CRDS et pour la fraction excédant un seuil de 2 300 €, une contribution de 8 % sur l'abondement de l'employeur créée par la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale³ ;
- ◆ les avantages de préretraite et de cessation anticipée d'activité versés par l'employeur, soumis à CSG-CRDS et une contribution de 50 %⁴ ;

¹ Ne sont pas traitées certaines taxes assises sur la masse salariale ou en lien avec le salariat - contributions spéciales à l'Unédic (contrat de transition professionnelle et convention de reclassement personnalisé), taxes d'apprentissage, contribution à la formation professionnelle, 1% logement -, car elles sont entièrement à la charge de l'employeur (ce qui leur ôte le caractère de prélèvement par un tiers). Leur mode de calcul fait intervenir le comportement de l'employeur ou certaines charges qu'il supporte, et leur liquidation est donc annuelle. Elles présentent donc des caractéristiques tout à fait différentes des prélèvements sociaux classiques, au regard desquels elles représentent des volumes financiers marginaux.

² Articles L. 137-1 à 4 CSS.

³ Article L. 137-5 CSS.

⁴ Article L. 137-10 CSS.

- ◆ les avantages de retraite financés par l'employeur conditionnant la constitution de droits à prestations à l'achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l'entreprise, dits « retraites-chapeaux », soumises à une taxe patronale, prélevée soit « en entrée » sur les primes ou les dotations aux provisions finançant ces pensions, ou en « sortie » lors de leur versement, et une taxe à la charge du bénéficiaire⁵ ;
- ◆ les indemnités de mise à la retraite à l'initiative de l'employeur, soumises à une contribution de 50 %⁶ ;
- ◆ les gains représentés par les attributions de stock-options et les attributions gratuites d'actions, assujettis à une contribution patronale de 14% et une contribution salariale de 8%⁷. Pour les stock-options, l'assiette est égale à la juste valeur des options telle qu'estimée pour l'établissement des comptes, ou à 25% de la valeur des actions au moment de l'attribution. Pour les attributions d'actions, l'assiette est égale à la juste valeur estimée des actions ou à la valeur des actions au moment de l'attribution ;
- ◆ un ensemble d'avantages (intéressement, participation, abondement de l'employeur aux plans d'épargne entreprise, aux régimes de retraite supplémentaire et aux chèques-vacances) exclus de l'assiette des cotisations sociales mais assujettis à la CSG sur les revenus d'activité, et pour lesquels il n'existe pas d'autre taxe, est assujetti à un « forfait social ».

1.2. Le recouvrement unique de ces prélèvements s'accompagne d'une priorisation du paiement au profit des prélèvements salariaux

- [26] L'ensemble de ces prélèvements est calculé par rapport à l'assiette brute, sur laquelle portent l'ensemble des règles légales, réglementaires, conventionnelles et contractuelles relatives au salaire.
- [27] À partir de ce salaire brut, les prélèvements dits patronaux sont ajoutés pour être mis à la charge de l'employeur, et les prélèvements dits salariaux (dits aussi part ouvrière – PO) viennent en déduction du salaire brut pour former le salaire net.
- [28] Cette distinction détermine donc, de façon instantanée le niveau du salaire net et le coût pour l'employeur. Nous n'entrerons pas ici dans la question, discutée et ne connaissant pas de réponse univoque, de l'incidence économique effective à moyen et long terme de cette distinction.

1.2.1. Le système du précompte a pour effet d'assurer un recouvrement commun des deux types de cotisations

- [29] Si on caractérise la retenue à la source par le fait que le prélèvement est effectué auprès d'un tiers par rapport au redevable de la somme, alors elle s'applique au minimum au recouvrement des cotisations et contributions dues par les salariés, qui est effectué par l'employeur dans le cadre d'un précompte sur les salaires versés : l'article L. 243-1 du code de la sécurité sociale dispose en effet que *« la contribution du salarié est précomptée sur la rémunération ou gain de l'assuré lors de chaque paye. Le salarié ne peut s'opposer au prélèvement de cette contribution. Le paiement de la rémunération effectué sous déduction de la retenue de la contribution du salarié vaut acquit de cette contribution à l'égard du salarié de la part de l'employeur »*.

⁵ Article L. 137-11 CSS.

⁶ Article L. 137-12 CSS.

⁷ Article L. 137-13 CSS.

- [30] Les dispositions sur le précompte ont pour effet de transférer à l'employeur la responsabilité – voire des droits – sur ces sommes : ainsi, si l'employeur a versé les cotisations salariales aux organismes de recouvrement mais omis de les précompter, il est fondé à les réclamer au salarié (Cass. soc, 12 juin 1981). À l'inverse, le précompte doit être égal au montant versé (soc 26 et 27 sept 1990).
- [31] Ce dispositif s'applique sur l'intégralité des cotisations salariales et des contributions prélevées sur les salaires à la charge des salariés⁸, y compris dans des formes d'emploi particulières, comme :
- ◆ l'emploi de salariés à domicile par des employeurs particuliers : quelle que soit la modalité de paiement retenue, les employeurs particuliers effectuent également le précompte sur les cotisations et contributions salariales de leurs salariés ;
 - ◆ le travail temporaire : le précompte, comme, de manière générale, le paiement des cotisations et la gestion des déclarations relèvent de la responsabilité de l'entreprise de travail temporaire (ETT).
- [32] Les exceptions au précompte des prélèvements salariaux sont au total très circonscrites, à des formes de travail à la limite du salariat (métayers)⁹.

1.2.2. Toutefois, le précompte conditionne l'ouverture de certains droits

- [33] L'ouverture de certaines prestations en espèces (retraite et invalidité) peut être conditionnée au versement effectif des cotisations sociales. Toutefois, dès lors que l'employeur est responsable du paiement des cotisations, l'appréciation de ces conditions est assouplie de façon à ce que le non-paiement de cotisations par l'employeur ne puisse faire échec à l'accès des salariés aux prestations contributives : le précompte des cotisations salariales sur le salaire se substitue, pour tout ou partie, à l'obligation de paiement des cotisations.
- [34] Ainsi, en matière de validation des trimestres pour la retraite de base, le fait que le précompte ait été opéré sur le salaire suffit à valider les trimestres¹⁰. Les régimes complémentaires obligatoires appliquent des règles presque identiques en cas de cotisations impayées par les entreprises¹¹.

⁸ Il s'applique donc aux cotisations d'assurance-chômage en application de l'article 47 du règlement d'assurance-chômage (« *Le règlement des contributions est effectué à la diligence de l'employeur, qui est responsable du paiement des parts patronale et salariale* ») et aux cotisations AGIRC-ARRCO.

⁹ Bien qu'étant assimilé à un salarié agricole, le métayer est responsable du versement de sa part de cotisation d'assurances sociales agricoles et de sa cotisation d'accidents du travail (à charge d'en obtenir un remboursement partiel auprès du propriétaire, au prorata du partage des produits de l'exploitation). Le métayer est également seul responsable des contributions patronales d'assurances sociales agricoles dues pour lui-même, lorsque le propriétaire avance les sommes nécessaires au paiement de ces cotisations et avise la MSA de ses avances. Cf. code rural et de la pêche maritime (CRPM), art. D. 741-68

¹⁰ Le nombre de trimestres est calculé par référence au « *salaire annuel correspondant aux retenues subies par l'assuré sur sa rémunération* » (R. 351-9 CSS). En l'absence de report au compte de l'assuré sur les cotisations versées, une validation par présomption peut être réalisée s'il existe des présomptions précises et concordantes que des cotisations ont été précomptées sur les salaires.

¹¹ Dans le cas d'entreprises en situation irrégulière, les services ne sont validés que s'ils ont donné lieu au versement des cotisations vieillesse de base et s'ils ont fait l'objet d'un précompte.

1.2.3. Pour cette raison, le recouvrement est commun mais avec une priorisation au bénéfice des prélèvements salariaux

[35] La subordination des droits sociaux au paiement préalable des cotisations salariales explique que **celles-ci bénéficient d'un statut prioritaire en cas de difficultés de paiement de l'employeur (hors procédures collectives) :**

- ◆ **l'octroi d'un délai de paiement en matière de cotisations sociales est subordonné au règlement intégral préalable des parts ouvrières**, en application de règles particulières (article R. 243-21 CSS), qui, par application du *specialia generalibus derogant*, ont pour effet d'écarter l'application des règles de droit civil (article 1244-1 du code civil) permettant au juge de l'exécution d'accorder des délais sur la base des difficultés financières sérieuses et de la bonne foi ;
- ◆ la délivrance d'une attestation de vigilance et de marché public n'est possible que si le compte du cotisant est à jour (règlement intégral des cotisations, ou mise en place d'un délai et donc, au minimum, règlement intégral des PO) ;
- ◆ en cas de demande de remise de majorations de retard pour le paiement des cotisations, le non-paiement de la part ouvrière pourra être un élément empêchant de reconnaître la bonne foi du cotisant ;
- ◆ **en cas de paiement partiel d'une échéance, les sommes versées s'imputent prioritairement sur les parts ouvrières**. En effet, en l'absence de disposition expresse contenue dans le code de la sécurité sociale (CSS), les règles présidant à l'affectation des versements sont celles de droit commun résultant notamment des articles 1253 et 1256 du code civil en matière d'extinction des obligations. En dehors de toute indication donnée par l'employeur, l'imputation des paiements doit être effectuée de façon à éteindre la dette qu'il a le plus intérêt à acquitter, à savoir : les frais de justice dans l'hypothèse d'une procédure de recouvrement forcé ; à défaut et en priorité, sur la totalité des cotisations salariales ; puis les cotisations patronales (ce qui arrêtera le décompte des majorations de retard) ; une fois les cotisations soldées, sur les majorations de retard et pénalités encourues, en commençant par les plus anciennes. Ces règles d'imputation sont prises en compte dans le système informatique de la branche du recouvrement.

[36] **Par ailleurs, le non-paiement par l'employeur de parts ouvrières précomptées ou « rétention de précompte » constitue une infraction pénale**, qui est poursuivie devant le tribunal de police lorsqu'elle est simple tandis que la récidive constitue un délit porté devant le tribunal correctionnel (article R/L.244-3 du CSS). L'intention frauduleuse de l'employeur n'a pas à être recherchée, l'infraction étant purement matérielle. La Cour de cassation a admis que l'infraction était constituée même en cas de paiement partiel. L'organisme de recouvrement peut faire citer à comparaître le débiteur devant les tribunaux répressifs ; il peut aussi se constituer partie civile et obtenir la condamnation de l'intéressé à des dommages et intérêts.

[37] **Le régime de protection des cotisations salariales est modifié en cas de procédure collective** : en effet, s'il est possible d'inciter l'employeur à un règlement prioritaire des parts ouvrières tant que les difficultés de paiement ne relèvent pas d'une situation d'insolvabilité, **l'entrée en procédure collective fait sortir le recouvrement d'une situation normale et conduit à « écraser » la différence entre parts patronales et parts ouvrières**¹². Ces

¹² Pour les créances de cotisations nées avant l'ouverture de procédure collective, selon l'article L 622-7 du code de commerce, le jugement d'ouverture emporte de plein droit interdiction de payer toute créance née antérieurement au jugement d'ouverture, sauf exception ; l'interdiction des paiements justifie donc la rétention par le débiteur des cotisations ouvrières précomptées (Crim, 24 janvier 2006). Les cotisations postérieures au jugement d'ouverture bénéficient du traitement préférentiel des créances postérieures à la procédure collective nées d'une obligation légale, prévu par le I. de l'article L622-17 du Code du commerce. Elles sont alors payées par

dernières bénéficient toutefois toujours d'une imputation prioritaire en cas de paiement partiel, et, par ailleurs, **les créances de cotisations salariales nées avant l'ouverture de la procédure collective sont couvertes par le régime de garantie des salaires de l'association de garantie des salaires (AGS)** : en effet, suivant le dernier alinéa de l'article L.3253-8 du code du travail, la garantie des sommes et créances par l'AGS inclut les cotisations et contributions sociales salariales d'origine légale ou d'origine conventionnelle imposée par la loi. Aux termes de l'article L.3253-21 du Code de travail, le mandataire judiciaire doit reverser immédiatement les sommes qu'il a reçues de l'AGS aux organismes créanciers.

[38] **Enfin, les cotisations salariales sont protégées à l'égard des saisies sur salaires.** Le salaire est saisissable dans les seules limites prévues par le code du travail. Le précompte des cotisations obligatoires dont le paiement incombe à l'employeur ne peut par nature faire l'objet d'aucune procédure de saisie sur rémunération.

1.3. Ces prélèvements sont recouverts à la source, pour l'essentiel sur la base d'une liquidation par l'employeur et selon un rythme mensuel

1.3.1. Le recouvrement est confié à trois réseaux distincts

[39] Les prélèvements présentés 1 ci-dessus sont recouverts aujourd'hui par trois réseaux pour l'essentiel¹³ :

- ◆ le réseau des **unions pour le recouvrement des cotisations sociales et d'allocations familiales** (URSSAF), qui recouvre les cotisations de sécurité sociale et d'assurance-chômage, ainsi que la CSG, la CRDS, la CSA et le versement transport, pour les employeurs relevant du régime général ainsi que d'autres régimes (fonctionnaires territoriaux et de l'État, industries électriques et gazières...);
- ◆ le réseau des groupes constitutifs de **l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés** (ARRCO) et de **l'association générale des institutions de retraite des cadres** (AGIRC), qui recouvrent les cotisations qui leur sont dues ;
- ◆ le réseau de la **mutualité sociale agricole** (MSA), qui, dans le cadre d'un guichet unique à destination du monde agricole, recouvre, sur les entreprises qui lui sont assujetties, non seulement les cotisations de sécurité sociale qui lui sont destinées, mais aussi, pour le compte de tiers, la CSG-CRDS, la CSA et les cotisations d'assurance-chômage.

1.3.2. La retenue à la source a pour effet de transférer à l'employeur la responsabilité du paiement, et, dans la plupart des cas, de la liquidation du prélèvement

[40] Le précompte implique que les prélèvements sont recouverts directement auprès de l'employeur.

[41] Dans la majorité des cas, **ce dernier liquide donc lui-même les cotisations dans le cadre d'un processus où la déclaration et le paiement sont simultanés** : « *chaque*

privilège avant toute autre créance, à l'exception des salaires et des frais de justice nés régulièrement après le jugement d'ouverture pour les besoins du déroulement de la procédure.

¹³ Certains régimes spéciaux ont conservé leur propre dispositif de recouvrement (comme le régime des marins, par exemple). Pour d'autres régimes, les cotisations de sécurité sociale sont recouvrées par les URSSAF, à l'exception des cotisations vieillesse qui sont recouvrées par l'organisme gestionnaire du risque vieillesse (caisses des industries électriques et gazières, des agents des collectivités locales, des mines, ou État lui-même pour la retenue pour pension civile de ses fonctionnaires).

versement de cotisations est obligatoirement accompagné d'un bordereau daté et signé par l'employeur indiquant d'une part le nombre de salariés de l'établissement ou de l'entreprise et, d'autre part, l'assiette et le montant des cotisations dues » (article R. 243-13 CSS).

[42] **Cette obligation déclarative existe indépendamment du paiement** : « si, pour quelque motif que ce soit, les cotisations n'ont pas été versées, l'employeur est néanmoins tenu d'adresser à l'organisme de recouvrement compétent, au plus tard à la date limite d'exigibilité des cotisations, les informations mentionnées (...). Si, aucune rémunération n'ayant été versée, l'employeur n'est redevable d'aucune cotisation, il doit néanmoins, lorsqu'il n'a pas sollicité la radiation de son compte, informer l'organisme de recouvrement ».

[43] **Aussi, indépendamment et en plus des majorations de retard qui s'appliquent aux cotisations en cas de retard de paiement (5 %, et 0,4 % supplémentaire par mois écoulé : article R. 243-18 CSS), le retard dans les déclarations donne lieu à des pénalités (de 7,5 € par salarié mentionné sur la dernière déclaration, dans la limite de 750 € ; une pénalité équivalente est appliquée en plus pour chaque mois de retard : R. 243-16 CSS).**

[44] **La liquidation étant à la charge de l'employeur, celui-ci doit également assumer la responsabilité du paiement des cotisations**: ainsi, en cas de redressement par les URSSAF se traduisant par un rappel de cotisations, celui-ci est intégralement à la charge de l'employeur – alors que, lorsque le redressement est à la faveur des cotisants et se traduit par des remboursements de cotisations indûment payées, l'employeur conserve les parts patronales, mais est chargé, le cas échéant, de reverser aux salariés concernés la part salariale du redressement.

[45] **La liquidation des cotisations par l'employeur est intégrée dans la gestion de la paie des salariés.**

[46] **Pour ces raisons, l'employeur, dans le cadre du prélèvement à la source, est amené à gérer des règles de calcul dont la complexité dépasse largement l'image courante selon laquelle les prélèvements sociaux reposeraient sur la seule application de taux proportionnels indifférenciés à une assiette :**

- ◆ les assiettes des cotisations et de la CSG sont différentes, d'une part du fait de l'exemption de cotisations d'éléments assujettis à la CSG, et d'autre part du fait d'un abattement pour frais professionnels plafonné sur l'assiette de la CSG ;
- ◆ les règles de plafond conduisent à différencier le calcul selon les tranches d'assiette salariale, selon des règles qui diffèrent selon le statut du salarié (au minimum, entre cadre et non-cadre) ;
- ◆ les taux de cotisations ne sont pas toujours uniformes selon les salariés :
 - ainsi, l'allègement progressif sur les bas salaires a pour effet de faire dépendre le taux du montant du salaire, comme pour l'application d'un barème progressif ;
 - une entreprise ayant plusieurs établissements peut être amenée à appliquer des taux différenciés selon les établissements, qu'il s'agisse du taux du versement transport ou du taux de cotisations ATMP ;
 - les exonérations ciblées peuvent conduire à appliquer des taux différents selon le statut du salarié ;
 - les contrats de prévoyance complémentaire peuvent être différenciés selon les catégories objectives de salarié, et donc donner lieu à l'application de règles différentes.

Encadré 1 : Les règles de plafond des cotisations sociales

Indépendamment de toute exonération, **les taux normaux de cotisations et contributions sociales ne sont pas uniformes sur l'ensemble du salaire** pour un certain nombre de cotisations.

Les cotisations vieillesse de base plafonnées (8,3% de part patronale, 6,65% de part salariale) ne s'appliquent que sur la tranche de salaire inférieur au plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), égal à 35 352€ en 2011.

Les cotisations d'assurance-chômage (4% de part patronale, 2,4% de part salariale) ne s'appliquent que sur la tranche de salaire inférieure à 4 PASS.

Enfin, les taux de cotisations aux régimes complémentaires obligatoires AGIRC-ARRCO sont différenciés selon les tranches de salaire : tranche inférieure au plafond, tranche comprise entre un et trois PASS (pour les non-cadres) ou un et quatre PASS (pour les cadres), puis tranche de 4 à 8 PASS pour les cadres.

[47] Si la liquidation des cotisations par l'employeur est de principe et traduit le transfert de responsabilités vers l'employeur, elle admet toutefois **quelques exceptions, dans lesquelles le calcul des cotisations est effectué par l'organisme de recouvrement pour le compte de l'employeur** sur la base d'éléments constitutifs du calcul déclarés par celui-ci :

- ◆ dans le cadre des **titres-emplois** (chèque-emploi services universel – CESU –, chèque emploi associatif – CEA, titre emploi simplifié pour les entreprises – TESE), qui relèvent d'une offre de services visant à simplifier les formalités de gestion des salariés pour les employeurs, **les cotisations salariales et patronales sont calculées par les centres de traitement des titres** (qui relèvent des URSSAF) sur la base d'une déclaration du salaire net et des heures de travail par l'employeur. L'employeur verse le salaire net au salarié, et les cotisations et contributions (salariales et patronales) calculées par le centre de traitement sont prélevées sur le compte de l'employeur ;
- ◆ les cotisations sont calculées par les **caisses de mutualité sociale agricole (MSA)** pour le compte des entreprises qui leur sont affiliées, dans le cadre du système dit d'« appel chiffré » :
 - si l'employeur paie les cotisations selon un rythme mensuel, il effectue des versements mensuels correspondant à des acomptes estimatifs ;
 - l'employeur remplit en fin de trimestre une déclaration trimestrielle de salaires, comprenant pour chaque salarié, le temps de travail exprimé en heures, accompli au cours du trimestre, le salaire correspondant à l'assiette des cotisations, l'assiette de la CSG, de la CRDS et des taxes sur les niches (contributions de prévoyance, sur les avantages de préretraite d'entreprise, de la contribution 'épargne salariale' et retraite chapeau) ;
 - la MSA calcule alors les cotisations et les contributions sociales et les met en recouvrement dans les trente premiers jours du trimestre civil suivant le trimestre d'emploi ;
 - les éventuels versements mensuels effectués par l'employeur à titre d'acompte sont déduits par les MSA de la facture trimestrielle adressée à l'employeur.

1.3.3. La mensualisation du reversement des précomptes à l'administration est la pratique majoritaire

[48] Le paiement des cotisations et contributions de sécurité sociale est **mensuel**, de façon obligatoire pour les entreprises de plus de neuf salariés et de façon facultative pour les autres. Comme les petites entreprises, les employeurs particuliers de salariés n'ayant pas

opté pour titre simplifié tel que le CESU relèvent également d'un rythme trimestriel de déclaration et de paiement.

- [49] Les dates limites de déclaration et de paiement des cotisations (dates d'exigibilité) sont alors définies en fonction de la date de versement des rémunérations.

Tableau 1 : Dates d'exigibilité des cotisations de sécurité sociale, selon la date de rémunération

Taille de l'entreprise	Date de versement des rémunérations	Date d'exigibilité	Délai maximal entre la paie et l'exigibilité
Moins de 50 salariés	Après le 10	15 du mois suivant	1 mois et 4 jours
	Jusqu'au 10	15 du mois	14 jours
50 salariés et plus	entre le 11 et le 20	25 du mois	14 jours
	à partir du 21	5 du mois suivant	14 ou 15 jours selon la durée du mois

Source : Rapporteur.

- [50] En cas de paiement trimestriel, les cotisations sont exigibles le 15 du premier mois du trimestre suivant le trimestre auquel se rattachent les rémunérations¹⁴.
- [51] Dans le cadre des titres simplifiés, le rythme et de déclaration et de paiement est également mensuel, avec toutefois un décalage plus important entre versement de la rémunération et paiement des cotisations, du fait du calcul par l'organisme de recouvrement et d'une notification du montant à payer préalable au prélèvement : ainsi, dans le cadre du CESU, la déclaration intervient à la fin du mois de travail en cas de travail régulier (dans les 15 jours qui suivent le paiement du salaire pour un emploi occasionnel). La notification des cotisations dues intervient au début du mois suivant la déclaration si elle faite avant le 15, et un mois plus tard si elle est faite après ; le prélèvement intervient en fin de mois.
- [52] Les contributions et taxes assises sur les « niches sociales » sont recouvrées selon les mêmes rythmes et règles que les cotisations et contributions de sécurité sociale, sauf pour certains avantages accordés par l'employeur qui, dans leurs modalités de liquidation, se rapprochent davantage de revenus de remplacement¹⁵ ou de revenus du patrimoine¹⁶.
- [53] Les contributions d'assurance-chômage sont en principe recouvrées selon les mêmes rythmes que les cotisations de sécurité sociale depuis le transfert de leur recouvrement aux URSSAF depuis le 1^{er} janvier 2011, même si certaines possibilités particulières de paiement pratiquées auparavant ont été maintenues, telles que le paiement annuel et la « forfaitisation » (paiement par acompte trimestriel avec régularisation en fin d'année).
- [54] En revanche, le paiement trimestriel est la règle pour les cotisations AGIRC-ARRCO.
- [55] **Quel que soit le rythme de paiement retenu, le prélèvement à la source n'écarte pas l'existence de régularisations annuelles, qui interviennent avant le 31 janvier (article R. 243-14 CSS), du fait des éléments de calcul qui s'apprécient de façon**

¹⁴ Pour les entreprises affiliées à la MSA en paiement trimestriel, ainsi que pour les régularisations trimestrielles des autres entreprises, l'exigibilité est fixée au 15 du mois civil suivant la date de mise en recouvrement par les caisses de MSA (émission de l'appel chiffré), qui doit elle-même intervenir dans les trente premiers jours du trimestre civil suivant le trimestre au titre duquel sont dues les cotisations.

¹⁵ La taxe salariale sur les retraites-chapeaux est ainsi précomptée sur les rentes versées par l'organisme débiteur ; la taxe patronale est également versée par l'organisme débiteur des rentes lors de leur paiement si l'employeur a opté pour le prélèvement « en sortie » sur les rentes et non sur les primes ou provisions (article L. 137-11-1 CSS).

¹⁶ La contribution salariale sur les stock-options est ainsi recouvrée comme la CSG sur les revenus du patrimoine, à la différence de la contribution patronale, qui est exigible de l'employeur le mois suivant la date de la décision d'attribution des options ou des actions.

annuelle (application des taux différenciés par rapport au plafond annuel de sécurité sociale, taux de rémunération retenu pour le calcul de l'allègement « Fillon » sur les bas salaires) et corriger les erreurs de paie. **Ces régularisations portent toutefois sur des montants très modestes** : sur le champ des cotisations recouvrées par les URSSAF, 432 511 cotisants ont bénéficié d'une régularisation favorable pour un montant de 433 157 198 €, soit un montant moyen de 1001€ par cotisant. Inversement, les régularisations à la hausse ont concerné 504 191 cotisants pour un montant de 683 928 021€, soit un montant moyen de 1356€. **Rapporté au montant des cotisations liquidées, la somme des valeurs absolues des régularisations ne représente que 0,47%.**

2. Plus circonscrits, les prélèvements sur les revenus de remplacement sont également prélevés à la source

2.1. Les prélèvements sur les revenus de remplacement sont plus limités

[56] Seuls certains revenus de remplacement sont assujettis à des prélèvements sociaux, et ils ne le sont dans ce cas qu'en partie.

Tableau 2 : Les prélèvements sociaux sur les revenus de remplacement

	Indemnités journalières (sauf pour accident de travail)	Allocations chômage et assimilées	Pension d'invalidité et retraites de base	Retraites complémentaires et supplémentaires	RSA et prestations familiales	Revenus de remplacement dont les bénéficiaires ne sont pas fiscalement résidents en France
CSG	6,2%	0%, 3,8 ou 6,2%	0, 3,8 ou 6,6%	0, 3,8 ou 6,6%	Non	Non
CRDS de 0,5%	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Cotisation maladie	Non	1,7%	Non	1%	Non	3,2 % sur les retraites du régime général, 4,2 % sur autres retraites, 2,8 % sur les allocations chômage, 4,9 % sur les préretraites
Cotisation RCO	Non	3%	Non	Non	Non	Non

Source : Rapporteur.

[57] Pour les **pensions d'invalidité et de retraite** et pour les **indemnités chômage**, l'assujettissement à la CSG et son taux dépendent de l'assujettissement du ménage à la taxe d'habitation et à l'impôt sur le revenu :

- ♦ le taux maximal (6,2 % pour les allocations chômage, 6,6 % pour les pensions) ne s'applique que si l'impôt sur le revenu dû par le ménage dépasse le seuil de mise en recouvrement de 61 € ;

- ◆ si le ménage est redevable de la taxe d'habitation mais que le montant de l'impôt sur le revenu est inférieur à 61€, le taux réduit de 3,8% s'applique ;
 - ◆ le bénéficiaire est exempté de CSG s'il n'est pas redevable de la taxe d'habitation.
- [58] Par ailleurs, ne sont pas assujettis à la CSG et à la CRDS, les retraites perçus par les bénéficiaires d'une prestation de vieillesse ou d'invalidité non contributive sous condition de ressources.
- [59] En outre, la CSG et la CRDS ne peuvent pas avoir pour effet de porter le montant net des allocations de chômage en deçà du montant du SMIC brut.
- [60] Par ailleurs bénéficient d'une **exonération de la cotisation d'assurance maladie** :
- ◆ les titulaires d'avantages de retraite dont la situation fiscale donne lieu soit à exonération de l'impôt sur le revenu, soit à exemption du paiement de cet impôt en raison de son montant. Il en est de même des titulaires d'avantages de vieillesse ou d'invalidité non contributifs.
 - ◆ les bénéficiaires d'allocations de chômage lorsque celles-ci n'excèdent pas un certain montant ; la cotisation est le cas échéant réduite à due concurrence de ce montant.
- [61] En revanche, il faut préciser que le maintien de salaire ou le complément de salaire versé par l'employeur en cas d'arrêt maladie est traité, en termes de prélèvement, comme les salaires.

2.2. Un recouvrement par retenue à la source

- [62] Pour l'ensemble de ces prestations sociales, **les cotisations et contributions dues par le bénéficiaire sont précomptées par l'organisme débiteur lors de chaque versement des prestations¹⁷.**
- [63] **Ces prélèvements sont recouverts selon les mêmes règles que celles qui s'appliquent aux cotisations. L'organisme débiteur de prestations est assimilé à un employeur et les prestations à des rémunérations.**
- [64] **Ces précomptes sont reversés aux organismes de recouvrement selon des rythmes dépendant de la nature de l'organisme débiteur de prestations et du prélèvement :**
- ◆ les cotisations dues sur les avantages de retraite (autre que ceux versés par la CNAV) et les allocations chômage sont versées dans les quinze premiers jours du mois suivant leur paiement à l'organisme charge du recouvrement dont relève l'organisme débiteur ;
 - ◆ la CSG est versée aux organismes de recouvrement dont relèvent les organismes débiteurs des prestations, selon les règles de versement et d'exigibilité des cotisations qui lui sont applicables en sa qualité d'employeur, sauf pour la CSG sur les pensions de retraite de base, les pensions d'invalidité et les indemnités journalières, qui est reversée directement à l'ACOSS par les organismes débiteurs ;
 - ◆ les cotisations sur les pensions versées par la CNAV donnent lieu à un virement uniquement en janvier de l'année suivante.

¹⁷ Voir par exemples les articles L. 243-2 CSS pour les cotisations sur les retraites du régime général, L. 612-9 pour les cotisations sur les pensions des indépendants et L. 136-5 pour la CSG.

3. Les prélèvements sur les revenus d'activité des travailleurs indépendants sont en revanche recouverts par voie de rôle pour l'essentiel, même s'ils peuvent dans certains cas emprunter des caractéristiques d'une retenue à la source

3.1. Les revenus des travailleurs indépendants sont concernés par quatre types de prélèvements sociaux

- [65] Les revenus d'activité des travailleurs indépendants, agricoles ou non, sont assujettis :
- ◆ pour l'ensemble des indépendants : à des cotisations famille, maladie-maternité, vieillesse et retraite complémentaire obligatoire, et à la CSG-CRDS ;
 - ◆ à des cotisations d'accidents de travail pour les non-salariés agricoles ;
 - ◆ à des cotisations indemnités-journalières spécifiques aux artisans et commerçants ;
 - ◆ à des cotisations invalidité-décès spécifiques, pour les non-salariés non-agricoles.

3.2. Les spécificités des revenus des indépendants excluent l'application d'un dispositif de prélèvement à la source

- [66] Un dispositif de retenue à la source est difficilement concevable pour les revenus d'activité des indépendants, pour deux raisons :
- ◆ ces revenus **ne sont** en principe **pas versés par un tiers** ;
 - ◆ le revenu professionnel qui sert en principe d'assiette aux prélèvements constitue un solde de gestion **qui n'est connu qu'avec l'arrêté des comptes annuel**.
- [67] Pour ces raisons, **les prélèvements sociaux sur les indépendants présentent deux caractéristiques qui peuvent les rapprocher du recouvrement de l'impôt sur le revenu** :
- ◆ **un recouvrement par paiement par les redevables à la suite de l'émission d'un appel** ;
 - ◆ **un calendrier de paiement reposant sur des acomptes provisionnels et une régularisation une fois que l'assiette est connue**.
- [68] L'appel de cotisations repose sur des dispositifs spécifiques de déclaration de revenus : déclaration de revenus professionnels (DRP) pour les non-salariés agricoles, déclaration commune de revenus (DCR) pour les non-salariés non-agricoles, déclaration spécifique pour les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (PAMC), professionnels libéraux bénéficiant d'un régime spécifique qui les rattache au régime général pour le risque maladie-maternité (les URSSAF sont donc compétentes pour recouvrir leurs cotisations maladie, AF, CSG et CRDS).
- [69] Le calcul et le recouvrement des cotisations et contributions dues est assuré :
- ◆ pour les non-salariés agricoles, par la MSA ;
 - ◆ pour les artisans et commerçants, de façon conjointe par les URSSAF et le régime social des indépendants (RSI) dans le cadre d'un interlocuteur social unique (ISU) reposant sur un partage de compétences entre les URSSAF, responsable du calcul, de l'appel et de l'encaissement des prélèvements, et le RSI, responsable du recouvrement amiable et forcé ;
 - ◆ pour les professions libérales, par les URSSAF pour la CSG-CRDS et la cotisation famille, par les organismes conventionnés pour les cotisations maladie, et par les organismes d'assurance-vieillesse des professions libérales pour les cotisations vieillesse.

[70] Le mode de prélèvement présente toutefois quelques différences, selon qu'il s'agit des artisans et commerçants, des professions libérales, et des non-salariés agricoles.

3.2.1. Pour les artisans et commerçants

[71] Le prélèvement sur les artisans et commerçants se distingue par un calendrier de recouvrement **comparable à celui de l'impôt sur les sociétés** et qui présente une différence notable avec celui de l'impôt sur le revenu : en effet, les cotisations dues au titre de l'année sont **assises sur les revenus de l'année n**, là où l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année n est assis sur le revenu de l'année n -1.

[72] Cette différence ne se traduit pas dans la date de la régularisation, qui n'intervient, en matière fiscale comme en matière sociale, qu'à l'automne suivant l'année du revenu sur lequel elle est assise, mais dans le fait que les acomptes payés au cours d'une année, en principe selon un rythme mensuel¹⁸, **donnent lieu à une régularisation** non à la fin de l'année au cours de laquelle ils ont été payés, mais **à la fin de l'année suivante (n+2)**¹⁹.

[73] **Ces acomptes sont calculés, dans chaque cas, à partir du dernier revenu connu : celui de l'année antérieure à celle qui précède l'année de paiement. La différence est que, en matière d'impôt sur le revenu, cette année est la dernière année d'imposition, alors que, en matière sociale, il s'agit de l'avant-dernière année.**

[74] Les cotisations dues au titre de l'année n donnent lieu :

- ◆ en année n, à des cotisations et contributions provisionnelles (comparables à des acomptes), en principe sur la base du revenu n-2 déclaré en n-1 et ayant donné lieu à un appel de cotisations à l'automne n-1. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 (PLFSS) propose, à son article 37, de créer la possibilité de moduler le montant des acomptes provisionnels, par référence au revenu n-1 ou sur une base estimée, avec toutefois une majoration de retard sur la base estimée est inférieure au revenu définitif. Cette option s'ajoute à la possibilité déjà existante pour le cotisant de demander le calcul des ses cotisations provisionnelles sur la base d'un revenu estimé qu'il fournit à l'organisme en charge du recouvrement ;
- ◆ à une régularisation à l'automne n+1 par comparaison entre ce qui a été payé en n sur la base de n-1 et le montant dû. L'article 37 du PLFSS 2012 envisage également la possibilité d'effectuer la régularisation de façon anticipée lorsque la déclaration est anticipée.

¹⁸ Dans le silence du cotisant, le paiement est mensuel et par prélèvement automatique (R. 133-26 CSS), mais le paiement trimestriel est possible sur option du cotisant.

¹⁹ Cette régularisation est faite, si le cotisant est mensuel, sur un mois ou deux, selon son montant, si elle est débitrice, avant le 30 novembre si elle est créditrice. Pour les trimestriels elle est faite lors de la dernière échéance.

Tableau 3 : Prélèvements sociaux et fiscaux versés en 2012

		J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Prélèvements sociaux	Mois	Prov 2012 (1/10 2010)	Prov 2012 (1/10 2010)	Prov 2012 (1/10 2010)	Prov 2012 (1/10 2010)	Prov 2012 (1/10 2010)	Prov 2012 (1/10 2010)	Prov 2012 (1/10 2010)	Prov 2012 (1/10 2010)	Prov 2012 (1/10 2010)	Prov 2012 (1/10 2010)	Régl.2011	Régl. 2011
	Trimestre		Prov 2012 (1/4 2010)			Prov 2012 (1/4 2010)			Prov 2012 (1/4 2010)			Prov 2012 (1/4 2010) + régl. 2011)	
IR	Mois	Prov 2011 (1/10 2010)	Prov 2011 (1/10 2010)	Prov 2011 (1/10 2010)	Prov 2011 (1/10 2010)	Prov 2011 (1/10 2010)	Prov 2011 (1/10 2010)	Prov 2011 (1/10 2010)	Prov 2011 (1/10 2010)	Prov 2011 (1/10 2010)	Prov 2011 (1/10 2010)	Régl. 2011	Régl. 2011
	Trimestre		Prov 2011 (1/3 2010)			Prov 2011 (1/3 2010)			Prov 2011 (1/3 2010) + régl. 2011				

Source : Rapporteur.

- [75] **L'intérêt de ce calendrier, outre sa proximité avec celui de l'impôt sur les sociétés, est de faire asseoir les cotisations exigibles au titre d'une année sur les revenus de cette même année, dans un système où les droits correspondent aux cotisations et où la fin d'activité professionnelle met fin aux obligations de cotisation.** En cas de cessation d'activité à l'issue d'une année, il est nécessaire que les années d'activité, qui donnent lieu à des prestations, soit régularisées. En l'espèce, en cas de cessation d'activité, le cotisant effectue une déclaration de revenus pour la période n'ayant pas encore donné lieu au calcul des cotisations définitives (une ou deux années en fonction de la date de cessation d'activité) ; cette déclaration de revenus permet de calculer le montant des cotisations et contributions dues au titre de la dernière période connue, montant dont sont déduits les acomptes déjà versés ; la régularisation intervient dans les 45 jours suivant la réception de la déclaration si elle est créditrice, dans les 30 jours suivant l'envoi de l'avis d'appel du complément. Ainsi, si la cessation d'activité intervient au 31 décembre 2011, après l'envoi de la déclaration de revenus 2011, le cotisant ne devra payer que la régularisation, les acomptes de cotisations ayant déjà été réglés.
- [76] **En revanche, il peut être moins lisible pour les redevables, du fait du décalage dans le temps entre la régularisation et les acomptes par rapport auxquels s'effectue cette régularisation :** ainsi, la régularisation effectuée en fin d'année 2011 porte sur les cotisations dues au titre de l'année 2010, et conduit à solder l'écart entre ces cotisations assises sur les revenus 2010 et les cotisations versées en 2010 sur la base du revenu 2008. Ces régularisations sont à l'origine, chaque année, de nombreuses questions et demandes d'explication de la part des cotisants.
- [77] En outre, ce calendrier a pour effet **d'amplifier les effets des variations de revenus sur les prélèvements versés chaque année.** En effet, le montant payé une année n n'est pas égal aux prélèvements calculés sur le revenu n-1 à l'issue de la régularisation, mais à la somme :
- ◆ des cotisations calculées sur le revenu n-2 (acomptes)
 - ◆ et de la différence entre les cotisations calculées sur le revenu n-1 telles qu'elles sont connues en cours d'année, et les acomptes qui ont été payés en n-1 et qui étaient calculés sur les revenus n-3.
- [78] **Dès lors, par rapport aux montants de versements annuels que donnerait le calendrier de recouvrement de l'IR, il existe chaque année un écart égal à la différence entre les prélèvements sur n-2 et les prélèvements sur n-3.**

Tableau 4 : Prélèvements sociaux et fiscaux payés chaque année en fonction du revenu

	2009	2010	2011	2012
Cotisations et contributions sociales	2007 + 2008 - 2006	2008 + 2009 - 2007	2009 + 2010 - 2008	2010 + 2011 - 2009
Impôt sur le revenu	2008	2009	2010	2011

Source : Rapporteur.

- [79] Ce calendrier amplifie donc les variations de prélèvements induites par l'évolution des revenus : il accélère les hausses de prélèvements en phase de croissance mais peut se traduire par des chutes brutales en cas de baisse de revenus.

Tableau 5 : Effets des calendriers de recouvrement sur les versements annuels : cas-type

Année	n	n+1	n+2	n+3	n+4	n+5	n+6	n+7	n+8
Prélèvement dû sur le revenu de l'année	9	10	12	15	20	20	16	15	...
Prélèvement annuel avec le calendrier social	...	...	...	10 + 12 - 9 = 13	12 + 15 - 10 = 17	15 + 20 - 12 = 23	20 + 20 - 15 = 25	20 + 16 - 20 = 16	16 + 15 - 20 = 11
Prélèvement annuel avec le calendrier de l'IR	...	...	...	12	15	20	20	16	15

Source : Rapporteur.

3.2.2. Pour les professions libérales

- [80] Comme pour les artisans et commerçants, pour les professions libérales, les cotisations et contributions sociales dues sur les revenus d'activité d'une année sont assises sur le revenu de cette année.
- [81] La principale différence réside dans le fait que, pour les cotisations vieillesse, le paiement est en principe effectué sur deux échéances annuelles, même si le paiement mensuel peut être choisi par le cotisant.
- [82] Les PAMC sont assujettis à un calendrier différent pour la cotisation maladie.

3.2.3. Pour les non-salariés agricoles

- [83] Par rapport aux artisans et commerçants, on note deux différences importantes :
- ◆ le choix de l'année servant de base de calcul aux prélèvements ;
 - ◆ le calendrier infra-annuel de paiement.
 - ◆ En effet, l'assiette de référence présente deux particularités :
 - ◆ les cotisations sont en principe assises **non sur le revenu d'une année, mais sur une moyenne triennale**. Les cotisants peuvent toutefois opter pour une assiette annuelle, pour une période de cinq ans tacitement reconductible.

- ◆ quel que soit le choix retenu entre assiette triennale et assiette annuelle, il existe un **décalage d'un an** entre l'année d'assiette et l'année au titre de laquelle les cotisations sont dues. Les cotisations sont assises sur l'assiette n-1 en cas d'assiette annuelle, sur la moyenne de n-3, n-2 et n-1 en cas d'assiette triennale.

[84] Par ailleurs, les calendriers d'appels, de paiement et d'exigibilité ne font pas l'objet d'une définition nationale, mais chaque caisse de MSA définit (article R. 731-58 à 60 CRPM) :

- ◆ le nombre d'appel ;
- ◆ les dates d'exigibilité ;
- ◆ le montant de la ou des premières fractions de cotisations en pourcentage de celui des cotisations dues au titre de l'année précédente, le solde étant appelé avec la dernière fraction

[85] Les adhérents peuvent opter pour le prélèvement mensuel (R. 732-62 à 66 CRPM) : dans ce cas, les acomptes mensuels sont égaux au onzième des cotisations dues l'année précédente. Dès que le montant total des cotisations de l'année est connu, les cotisants reçoivent un nouvel échéancier de paiement se substituant au précédent et répartissant le montant des cotisations restant dues en autant de fractions égales qu'il reste d'échéances à courir jusqu'au mois de décembre.

[86] Les cotisations doivent être versées au plus tard dans un délai maximum d'un mois à compter de la date d'exigibilité.

3.3. Certains indépendants à statut particulier sont toutefois assujettis à des modes de prélèvement empruntant certaines caractéristiques de la retenue à la source

3.3.1. Les auto-entrepreneurs

[87] Le régime de l'auto-entrepreneur se distingue entre autres par une **assiette simplifiée** en matière sociale – et, en cas d'option pour le prélèvement libératoire à l'IR, en matière fiscale – définie non par le bénéfice professionnel mais par le chiffre d'affaires ou les recettes non commerciales.

[88] Cette assiette simplifiée permet une déclaration et un paiement des prélèvements sur un rythme mensuel ou trimestriel, sans attendre l'arrêté annuel des comptes (article R. 133-30-2) : « *Le travailleur indépendant qui a opté pour l'application des dispositions de l'article L. 133-6-8 et, le cas échéant, de celles de l'article 151-0 du code général des impôts communique périodiquement à l'organisme chargé du calcul et de l'encaissement des cotisations et contributions sociales le formulaire dont le modèle est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, du commerce et de l'artisanat et des professions libérales. Le formulaire mentionne le montant du chiffre d'affaires ou le montant des recettes, qui sont pris en compte pour la détermination des régimes d'imposition définis respectivement aux articles 50-0 et 102 ter du code général des impôts et qui ont été réalisés au cours du mois ou du trimestre civil précédent, le montant de ses cotisations et contributions sociales correspondantes et, le cas échéant, le montant de l'impôt sur le revenu dû au titre de cette période.* »

[89] La simplicité des prélèvements appliqués sur cette assiette (absence de règle de plafonnement) permet également une auto-liquidation par l'auto-entrepreneur, au lieu d'un calcul par l'organisme de recouvrement (l'URSSAF en l'espèce).

[90] **Dès lors, les prélèvements sociaux voire fiscaux assis sur les auto-entrepreneurs, s'ils ne passent par un tiers qui par définition n'existe pas, sont toutefois recouverts selon deux modalités très proches de la logique de la retenue à la source : simultanéité**

entre la constitution de l'assiette et le paiement des prélèvements, d'une part, et auto-liquidation d'autre part.

- [91] **Cette spécificité est peu transposable car elle est indissociable du fait que le dispositif repose sur une assiette simplifiée, à savoir le chiffre d'affaires** ou les recettes non commerciales.

3.3.2. Les artistes-auteurs

- [92] Les artistes-auteurs se situent à la frontière du salariat et du travail indépendant : bien que généralement rattachés au régime général de sécurité sociale, leurs revenus n'ont pas le caractère de salaire et prennent des formes particulières de paiement.
- [93] Ces revenus peuvent relever de régimes sociaux et fiscaux variables, selon que leurs revenus sont assujettis ou non au titre des bénéficiaires non commerciaux (BNC).
- [94] Les artistes et auteurs qui justifient être assujettis pour les revenus de leurs activités artistiques au titre des BNC sont **redevables eux-mêmes de leurs cotisations et contributions**, calculées en fonction des revenus $n-1$ et appelées au début de chaque trimestre sur une année décalée courant de juillet n à juin $n+1$ ²⁰ (R.382-27 et R.382-29 CSS).
- [95] Ce cas est toutefois désormais marginal au regard des artistes et auteurs dont les rémunérations ne sont pas traitées en BNC (90% de la profession selon la direction de la sécurité sociale), et sont donc soumises à des prélèvements sociaux recouverts sous forme de précomptes par les « **diffuseurs** », à savoir les organismes qui rémunèrent les artistes-auteurs en leur versant leurs rémunérations et droits d'auteurs (L.382-5 CSS et R.382-27 CSS).
- [96] Les cotisations et contributions sociales précomptées par le diffuseur sont versées au 15 du mois suivant le trimestre au cours duquel ont été perçues les rémunérations.
- [97] Ce précompte a été instauré pour fiabiliser le recouvrement sur ces catégories de revenus.

4. Seule une partie des prélèvements sociaux sur les revenus du capital sont retenus à la source

4.1. Les prélèvements concernés

- [98] Il s'agit de :
- ◆ la CSG, au taux de 8,2 % ;
 - ◆ la CRDS, au taux de 0,5 % ;
 - ◆ le prélèvement social de 2 % (art. L.245-14 et suivants du code de la sécurité sociale) ;
 - ◆ la contribution additionnelle de 0,3% créée en même temps que la contribution de solidarité pour l'autonomie ;
 - ◆ la contribution additionnelle de 1,1 % de financement du RSA.
- [99] Ces cinq prélèvements sont composés de chacun de **deux cédules**, composées des **revenus de placement** d'une part et des **revenus du patrimoine** d'autre part. Ces deux cédules se distinguent par leur mode recouvrement : les revenus de placement sont

²⁰ En pratique, sur une année civile, les cotisations sont calculées sur une assiette faisant référence partiellement aux revenus $n-2$ - pour les versements de janvier et avril - et partiellement aux revenus $n-1$ - pour les versements de juillet et octobre.

précomptés à la source par des tiers, tandis que les revenus du patrimoine donnent lieu à un recouvrement par voie de rôle.

4.2. Le recouvrement des produits de placement

4.2.1. L'assiette des produits de placement

[100] Elle comprend des revenus de deux ordres :

- ◆ les revenus mobiliers (produits de placement à revenu fixe ou variable), sur laquelle la CSG est précomptée directement par l'établissement payeur et reversée au service des impôts ou virés au Trésor ;
- ◆ les plus-values immobilières imposables au titre de l'article 150 U et 150 UV du code général des impôts²¹.

[101] Les livrets A, livrets jeunes, livrets d'épargne populaire, livret de développement durable, livret d'épargne entreprise, les lots et primes de remboursement ne sont pas concernés par ces prélèvements.

4.2.2. Un recouvrement à la source

[102] Les prélèvements sur les plus-values immobilières sont **prélevés lors de la signature de l'acte par le notaire**, qui les reverse à la DGFIP sous un délai de un mois depuis la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011 (contre 2 mois auparavant, et un délai effectif d'un mois et demi en moyenne selon la direction de la sécurité sociale).

[103] Les autres revenus mobiliers (assurance-vie, PEL, comptes épargne, dividendes...) sont **précomptés par les tiers qui les versent** : intermédiaire financier (assureur, banque), comptable de la société pour les dividendes. Ces tiers déclarent ces sommes sur la déclaration 2777 (ou une version simplifiée, la 2777 D pour les dividendes), et les versent dans les 15 jours suivant le versement des revenus.

[104] Toutefois, il existe un système d'acomptes : 80% des montants déclarés en n-1 le 25% septembre, 20% le 25 novembre, et régularisation en février. Ce calendrier est dû au fait que l'essentiel des intérêts sont inscrits le 31 décembre ou le 3 janvier.

[105] La CRDS n'est toutefois payée qu'au moment du solde, sans acompte.

[106] La DGFIP prélève 0,5% du produit de ces prélèvements sociaux au titre de frais d'assiette et de recouvrement.

4.3. Le recouvrement par voie de rôle des prélèvements sur les revenus du patrimoine

4.3.1. L'assiette des revenus du patrimoine

[107] Elle comprend les revenus suivants :

- ◆ les revenus fonciers, qui constituent l'essentiel de cette assiette ;

²¹ Ces articles ne s'appliquent pas à toutes les plus-values, et notamment pas à une plus-value immobilière réalisée sur la vente de la résidence principale

- ◆ les rentes viagères constituées à titre onéreux ;
- ◆ les plus-values à taux proportionnel et les revenus de capitaux mobiliers, minoritaires, qui ne sont pas soumis préalablement à la CSG sur les produits de placement ;
- ◆ les gains provenant des options de souscription ou d'achat d'actions et des attributions d'actions gratuites ;
- ◆ les revenus entrant dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux, des bénéficiaires non commerciaux et des bénéficiaires agricoles lorsqu'ils n'ont pas été assujettis à la CSG et la CRDS au titre des revenus professionnels.

[108] Les taxes salariales sur les attributions gratuites d'action et sur les plus-values d'attribution de stock-options sont recouvrées également selon ce mode.

4.3.2. Le recouvrement

[109] Les revenus assujettis aux prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine sont déclarés dans le cadre de la déclaration d'impôt sur le revenu. En revanche, ils donnent lieu à l'émission de rôles spécifiques recouverts par la DGFIP, avec une date d'exigibilité au 15 novembre. À la différence de l'impôt sur le revenu, ils ne donnent pas lieu à mensualisation.

[110] De ce fait, comme l'impôt sur le revenu, les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine dus au titre de l'année sont assis sur les revenus n-1 et leur mise en recouvrement n'est déclenchée qu'à partir d'un seuil de 61€.

[111] Comme pour la fiscalité locale, ce recouvrement par la DGFIP est effectué en émission garantie : le versement du produit émis est garanti aux organismes sociaux affectataires du produit des prélèvements sur les revenus du patrimoine, après déduction de 0,5% de frais d'assiette et de recouvrement et de 3,6% de frais de dégrèvement et de non-valeur.

Chapitre 2 : Prélèvements à la source et finances sociales

1. Un mode de recouvrement qui présente des avantages pour les finances publiques

1.1. Un mode de recouvrement performant

1.1.1. La retenue à la source se distingue par un taux de recouvrement particulièrement élevé

1.1.1.1. Un taux de recouvrement élevé

[112] Le taux de **restes à recouvrer** sur les produits recouverts par les URSSAF sur les salaires (à la source) est particulièrement bas, inférieur à 1% sauf en 2009, et ce malgré une remontée depuis 2008 du fait de la crise. On note que le taux de restes à recouvrer sur les prélèvements dus au titre d'une année diminue de façon significative, de 0,11 à 0,2 point, entre le 31 décembre de l'année et le 31 mars de l'année suivante.

Tableau 6 : Restes à recouvrer sur les cotisations et contributions sociales dues sur les salaires de l'exercice, et recouverts par les URSSAF (tous employeurs), en métropole

Exercice	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de restes à recouvrer sur les produits de l'exercice au 31 décembre de l'année	NC	0,77%	0,69%	0,71%	0,69%	0,80%	1,09%	0,90%
Taux de restes à recouvrer sur les produits de l'exercice au 31 mars n+1	0,78%	0,69%	0,60%	0,60%	0,56%	0,64%	0,89%	0,73%

Source : ACOSS.

[113] Ce taux est plus bas si on écarte les **cotisations liquidées par redressements à la suite de contrôles**, qui, en raison de leurs montants et de leur contexte, donnent structurellement lieu à des restes à recouvrer plus élevés, qu'il s'agisse de contrôle comptable sur les cotisations ou, plus encore, en cas de redressement à la suite de la détection du travail dissimulé : dans ce dernier cas, les cotisations liquidées peuvent être particulièrement difficiles à recouvrer si la détection du travail dissimulé conduit l'employeur à liquider l'entreprise. Malgré le montant proportionnellement plus faible des cotisations liquidées à la suite de redressements, les écarter réduit le taux de restes à recouvrer de 0,06 point.

Tableau 7 : Restes à recouvrer sur les cotisations et contributions sociales dues sur les salaires de l'exercice, et recouverts par les URSSAF, hors contrôle (tous employeurs), en métropole

Exercice	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de restes à recouvrer sur les produits de l'exercice au 31 décembre de l'année	NC	0,74%	0,68%	0,69%	0,66%	0,77%	1,03%	0,84%
Taux de restes à recouvrer sur les produits de l'exercice au 31 mars n+1	0,75%	0,65%	0,57%	0,57%	0,53%	0,61%	0,83%	0,67%

Source : ACOSS.

1.1.1.2. Un recouvrement plus élevé sur certains produits prioritaires

- [114] Du fait des règles de priorité pour le paiement des cotisations salariales, le taux de restes à recouvrer est nettement plus bas, de l'ordre de 0,35 point, pour les prélèvements salariaux qui font l'objet d'un précompte – et qui constituent le prélèvement à la source selon la définition la plus restrictive, celle d'un précompte par tiers.

Tableau 8 : Restes à recouvrer sur les cotisations et contributions salariales de l'exercice, et recouvrées par les URSSAF (tous employeurs sauf CESU et PAJE), en métropole

Exercice	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de restes à recouvrer sur les produits de l'exercice au 31 décembre de l'année	0,42%	0,39%	0,42%	0,43%	0,49%	0,58%	0,53%

Source : ACOSS.

- [115] Les règles de priorité pour les parts salariales ne peuvent complètement écarter les restes à recouvrer pour ces parts : en effet, dès lors que la difficulté de paiement de l'employeur est sérieuse au point de faire sortir le recouvrement d'une procédure amiable, les différences entre part salariale et part patronale tendent à être écrasées.
- [116] **Mais l'écart de 0,35 point²² – soit un taux de restes à recouvrer environ 40% plus bas que le taux global – montre le caractère incitatif des règles conditionnant l'octroi de délai de paiement pour les parts patronales au paiement préalable du précompte.**

1.1.1.3. Cette performance est à comparer au niveau des restes à recouvrer pour d'autres modes de recouvrement

- [117] Le taux de restes à recouvrer sur les **revenus des non-salariés** est structurellement plus élevé. Pour les artisans et commerçants, le niveau des restes à recouvrer est certes exceptionnellement élevé depuis 2008, du fait des dysfonctionnements liés à la mise en place de l'interlocuteur social unique (ISU), mais il était déjà relativement élevé précédemment.
- [118] La différence avec le niveau des restes à recouvrer sur les salaires ne relève toutefois pas seulement de l'effet de la retenue à la source : elle peut aussi renvoyer à une plus faible acceptation du prélèvement obligatoire dans certains groupes.

²² Cet écart est probablement plus élevé si on tient compte du fait que ces données, à la différence de celles sur l'ensemble des prélèvements, n'intègrent pas les données sur les cotisations recouvrées par le CESU et la PAJE.

Tableau 9 : Taux de restes à recouvrer des non-salariés non-agricoles (en %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Artisans, commerçants, professions libérales, sur le champ des prélèvements encaissés par les URSSAF	4,7	4,69	4,86	5,26	9 (au 31 mars n+1) 5,38 hors taxations d'office (TO)	15,00 7,07 hors TO	17,81 8,17 hors TO
Praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés	2,18	2,43	6,67	4,5	4,84	4,94	4,58

Source : ACOSS.

Tableau 10 : Taux de restes à recouvrer sur les cotisations et contributions sociales des non-salariés agricoles

	2004	2005	2006	2007	2008
Taux de restes à recouvrer en %	3,24	4,34	3,36	3,41	3,49

Source : CCMSA.

- [119] Le taux de restes à recouvrer sur les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine collectés par la DGFIP sont également plus élevés que pour les prélèvements sur les salaires.

Taux de restes à recouvrer sur les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine en %

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Restes à recouvrer à l'échéance du 15/11	3,86	3,56	3,87	3,96	4,45	4,94
Restes à recouvrer au basculement pré-contentieux	1,74	1,60	1,61	1,81	2,16	2,15

Source : DGFIP.

1.1.2. Des résultats qui sont déterminés par la solvabilité de l'employeur et par la réactivité des procédures de recouvrement

1.1.2.1. La retenue à la source fait dépendre le niveau du recouvrement de la solvabilité du tiers

- [120] L'effet de la retenue à la source est de déplacer la question de la solvabilité, qui conditionne le recouvrement, du contribuable au tiers.

- [121] L'analyse des restes à recouvrer par type de tiers montre une très forte différenciation selon les employeurs : les taux de restes à recouvrer sont nettement plus élevés pour les entreprises de moins de 10 salariés, mais sont en revanche presque inexistantes pour les employeurs du secteur public.

Tableau 11 : Restes à recouvrer sur les cotisations et contributions sociales dues sur les salaires de l'exercice, et recouvrées par les URSSAF, en métropole

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Au 31 décembre	Secteur privé	NC	0,88%	0,79%	0,82%	0,79%	0,94%	1,30%	1,07%
	Dont moins de 10 salariés	NC	2,88%	2,79%	2,96%	3,04%	3,48%	4,17%	3,91%
	Dont 10 salariés et plus	NC	0,51%	0,44%	0,44%	0,40%	0,53%	0,85%	0,63%

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Employeurs particuliers	NC	0,56%	0,56%	0,51%	0,53%	0,63%	0,63%	0,53%
	Secteur public	NC	0,04%	0,05%	0,03%	0,04%	0,06%	0,06%	0,05%
Au 31 mars n+1	Secteur privé	0,90%	0,79%	0,69%	0,69%	0,64%	0,77%	1,08%	0,88%
	<i>Dont moins de 10 salariés</i>	2,75%	2,58%	2,46%	2,47%	2,55%	2,95%	3,50%	3,24%
	<i>Dont 10 salariés et plus</i>	0,56%	0,46%	0,38%	0,38%	0,32%	0,42%	0,69%	0,51%
	Employeurs particuliers	0,52%	0,31%	0,38%	0,35%	0,40%	0,45%	0,44%	0,40%
	Secteur public	0,02%	0,02%	0,03%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,04%

Source : ACOSS.

Tableau 12 : Restes à recouvrer sur les cotisations et contributions sociales dues sur les salaires de l'exercice, et recouvrées par les URSSAF, hors contrôle, en métropole

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Au 31 décembre	Secteur privé		0,88%	0,79%	0,82%	0,79%	0,94%	1,30%	1,07%
	<i>Dont moins de 10 salariés</i>		2,88%	2,79%	2,96%	3,04%	3,48%	4,17%	3,91%
	<i>Dont 10 salariés et plus</i>		0,51%	0,44%	0,44%	0,40%	0,53%	0,85%	0,63%
	Employeurs particuliers		0,56%	0,56%	0,51%	0,53%	0,63%	0,63%	0,53%
	Secteur public		0,04%	0,05%	0,03%	0,04%	0,06%	0,06%	0,05%
Au 31 mars n+1	Secteur privé	0,90%	0,79%	0,69%	0,69%	0,64%	0,77%	1,08%	0,88%
	<i>Dont moins de 10 salariés</i>	2,75%	2,58%	2,46%	2,47%	2,55%	2,95%	3,50%	3,24%
	<i>Dont 10 salariés et plus</i>	0,56%	0,46%	0,38%	0,38%	0,32%	0,42%	0,69%	0,51%
	Employeurs particuliers	0,52%	0,31%	0,38%	0,35%	0,40%	0,45%	0,44%	0,40%
	Secteur public	0,02%	0,02%	0,03%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,04%

Source : ACOSS.

[122] Le rôle de la solvabilité des employeurs est également révélé par le niveau, un peu plus élevé, des restes à recouvrer dans les entreprises agricoles affiliées à la MSA, ou encore par le niveau, extrêmement élevé, des restes à recouvrer dans les DOM

Tableau 13 : Taux de restes à recouvrer dans les entreprises affiliées à la MSA

	2004	2005	2006	2007	2008
Taux de restes à recouvrer en %	1,51	1,48	1,22	1,16	1,26

Source : CCMSA.

Tableau 14 : Restes à recouvrer sur les cotisations et contributions sociales dues sur les salaires de l'exercice, au régime général, dans les DOM (entreprises privées et secteur public)

		2008	2009	2010
Au 31 décembre	Hors contrôle	5,83%	9,02%	9,26%
	Différence avec la métropole	5,14	7,99	8,47
	Y compris contrôle	5,94%	9,08%	9,37%
	Différence avec la métropole	5,06	7,98	8,42
Au 31 mars n+1	Hors contrôle	5,26%	7,94%	8,02%
	Différence avec la métropole	4,61	7,04	7,29
	Y compris contrôle	5,14%	7,85%	7,86%
	Différence avec la métropole	4,53	7,01	7,19

Source : ACOSS.

1.1.2.2. Le rôle de la conjoncture

- [123] **L'évolution des restes à recouvrer depuis 2007 traduit également le rôle de la conjoncture** : alors que les taux de restes à recouvrer étaient stables voire tendaient à diminuer entre 2003 et 2007, ils ont nettement augmenté en 2008 et 2009, avant de diminuer de nouveau en 2010.
- [124] L'évolution du taux d'encaissement spontané (encaissement à la date d'exigibilité) permet d'apprécier l'effet des difficultés de liquidités des employeurs : en effet, le taux de restes à recouvrer à une date (31 décembre ou 31 mars) n'intègre pas les sommes qui étaient impayées à la date d'exigibilité mais ont été encaissées à la date considérée pour mesurer les restes à recouvrer. L'évolution du taux de restes à recouvrer entre la date d'exigibilité et la date du 31 décembre ou du 31 mars tient compte des difficultés rencontrées par les tiers payeurs.

Tableau 15 : Taux d'encaissement spontané

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Secteur privé	96,0%	95,3%	95,2%	93,0%	91,6%	90,8%
<i>Dont moins de 10 salariés</i>	91,5%	90,6%	90,2%	89,5%	87,9%	88,7%
<i>Dont 10 salariés et plus</i>	96,8%	96,1%	96,1%	93,6%	92,2%	91,2%
Employeurs particuliers	97,1%	97,1%	97,6%	97,4%	97,6%	98,0%
Secteur public	97,2%	96,2%	96,9%	95,5%	96,2%	96,3%
Total	96,1%	95,4%	95,5%	93,5%	92,5%	91,9%

Source : ACOSS.

- [125] La dégradation du taux d'encaissement spontané en 2008 – et sa prolongation en 2009-2010 – pour les entreprises du secteur privé est très nette.
- [126] L'efficacité²³ des actions de recouvrement a été affectée par la crise, au stade amiable comme au stade forcé. Cela confirme que la solvabilité des employeurs est déterminante pour la performance du recouvrement.

Tableau 16 : Efficacité à 30 jours des procédures amiables, en nombre

	2007	2008	2009	2010
Taux d'efficacité	54,1	51,0	49,5	50,7

Source : ACOSS.

Tableau 17 : Taux d'efficacité à 6 mois des contraintes en montant

	2008	2009	2010
Entreprises	60,5	55,8	56,6
Particuliers employeurs	62,3	65,6	57,9

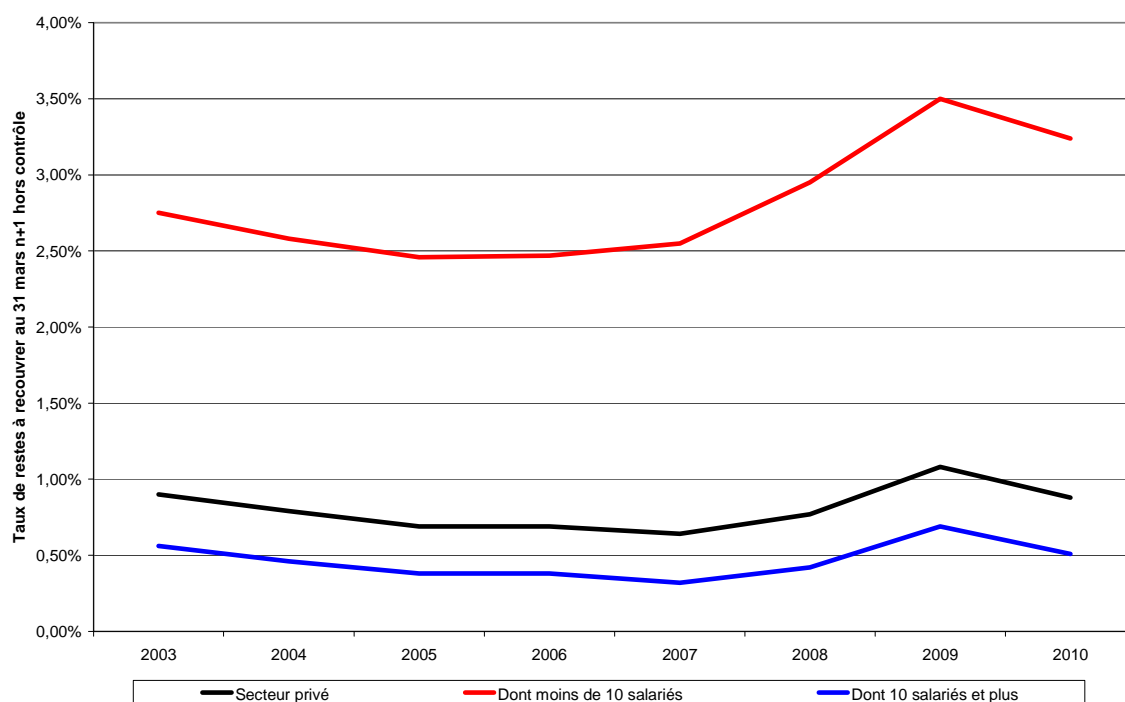
Source : ACOSS.

1.1.2.3. La mise en place de procédures de recouvrement réactive a permis de compenser l'effet de la conjoncture

- [127] Le taux de restes à recouvrer avait connu une baisse à peu près continue entre 2003 et 2007, passant de 0,75 à 0,53% hors contrôle au 31 mars, soit une baisse de 30% (cf. Tableau 6 ci-dessus). Si le retournement de conjoncture a dégradé significativement ces résultats, ils se situaient toutefois en 2010 à un niveau meilleur qu'en 2003 (0,67%).

²³ Une procédure est efficace si elle aboutit à un paiement (même partiel) dans le délai considéré (30 jours pour l'amiable, 6 mois pour les contraintes).

Graphique 1 : Evolution des restes à recouvrer depuis 2003



Source : Rapporteur.

[128] Il est à noter que la dégradation très nette du taux d'encaissement spontané (-4,2 points entre 2004 et 2010) ne s'est pas accompagnée d'une dégradation équivalente du recouvrement. En 2010, les résultats du recouvrement se sont redressés malgré une poursuite de la baisse du taux d'encaissement spontané.

[129] Le taux d'intégration des créances à 100 jours traduit en partie l'efficacité des procédures de recouvrement amiable mises en œuvre sur les impayés. Il a progressé entre 2006 et 2008, avant de reculer sous l'effet de la crise, pour se situer toutefois à un niveau supérieur à 2006 malgré une conjoncture nettement moins favorable. Il est nettement plus bas pour les entreprises en paiement trimestriel, qui sont des TPE davantage sujettes à des difficultés.

Tableau 18 : Taux de récupération des créances à 100 jours (part des créances non payées à l'échéance qui sont recouvrées 100 jours après)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Secteur privé	57,6%	62,9%	64,1%	66,7%	62,1%	63,28%
<i>Dont entreprises en paiement mensuel</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	70,4%	73,0%
<i>Dont entreprises en paiement trimestriel</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	54,6%	54,3%

Source : ACOSS.

[130] Ces performances ont reposé sur la définition par la branche recouvrement de « **socles communs du recouvrement** » définissant les bonnes pratiques en matière de recouvrement, pour en améliorer la performance sur deux aspects essentiels :

- ◆ **les parcours de recouvrement amiable**, dont l'évolution a été marquée par renforcement des procédures amiables préalables aux procédures contentieuses, un accroissement leur réactivité et le développement de la relance téléphonique, les procédures de recouvrement étant d'autant plus efficaces qu'elles sont engagées tôt et qu'elles privilégient les relances téléphoniques. En 2010, la première action de recouvrement (relance téléphonique, avis amiable, mise en demeure) était engagée en moyenne au bout de 11 jours calendaires, dont seulement 6 jours en moyenne pour les relances téléphoniques²⁴ ;
- ◆ **les procédures de taxations d'office en l'absence de déclarations (TO)**. Le socle commun a défini une obligation de positionnement rapide de la TO et de relance rapide des cotisants, les informant des possibilités de remise des sanctions après solde des cotisations, ainsi que le caractère systématique de l'inscription du privilège des créances, ont permis à la fois d'améliorer le volet déclaratif (régularisation des taxations d'office), mais aussi le recouvrement des TO.

[131] **Ces procédures reposent une segmentation des redevables selon leur profil de risque :**

- ◆ Le primo-débitteur (défini par l'absence d'incident de paiement dans les 12 derniers mois et par l'absence d'autres dettes) fait l'objet d'une relance téléphonique avant mise en demeure (sauf pour les trimestriels pour lesquels la créance est inférieure à 500€, où la relance est remplacée par un avis amiable). La relance téléphonique doit intervenir sous 5 jours ouvrés, la mise en demeure sous 16 jours, le dernier avis avant poursuites sous 45 jours, et la contrainte au bout de 52 jours. Les remises de majoration de retard sont automatiques lorsque le paiement est intervenu dans les 30 jours suivants exigibilité. La remise sera consentie systématiquement par l'organisme lorsque l'échéancier de paiement mis en place est respecté. Les décisions relevant de la compétence des commissions de recours amiable ne sont pas concernées par ces règles ;
- ◆ sauf pour les décisions relevant de la compétence des commissions de recours amiable;
- ◆ Le multi-défaillant (défini par l'existence de deux ou trois périodes de cotisations en débit) fait l'objet d'une mise en demeure directe sous 5 jours ouvrés, puis d'une contrainte sous 34 jours.

[132] **L'application des socles est intégrée systématiquement aux audits d'organismes.**

[133] **La part de la relance téléphonique dans la relance amiable a progressé de façon significative jusqu'en 2007.**

Tableau 19 : Part de la relance téléphonique dans la relance amiable sur les entreprises employeurs du secteur privé

		2005	2006	2007		2008	2009	2010
Part de la relance téléphonique dans la relance amiable en nombre (en %)	mensuels	26,70	38,22	52,43	53,10	34,5	40,0	40,9
	trimestriels	24,76	36,69	43,58				

Source : ACOSS.

[134] Le développement de la part de l'amiable a en revanche été interrompu par la crise qui a accru le nombre de multi-défaillants.

Tableau 20 : Part des mises en demeure dans les premières actions de recouvrement

	2008	2009	2010
Part en %	52	55,2	56,2

²⁴ Source : ACOSS.

Source : ACOSS.

- [135] Le développement d'un recouvrement amiable et forcé en amont avait permis une diminution du nombre d'assignations judiciaires de débiteurs par les URSSAF, mais la crise a interrompu ce mouvement à partir de 2009.

Tableau 21 : Nombre d'assignations par les URSSAF

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Assignations d'employeurs par les URSSAF	13722	13616	13362	13039	11845	11831	12852

Source : ACOSS.

- [136] Afin de concilier la sécurisation du recouvrement des créances et la solvabilité des débiteurs financièrement viables, la politique de recours aux assignations s'est appuyée sur la mise en place d'un **outil de cotation des entreprises**, visant à leur attribuer un score en fonction de critères de risque, qui traduit la fiabilité ou la défaillance d'une entreprise. L'objectif est de permettre aux organismes de disposer d'un outil d'aide à la décision pour fonder et objectiver la décision d'assignation sur un paramétrage conçu à partir de critères communs à l'ensemble du réseau, et enrichi de données locales (données socio-économiques du bassin d'emploi par exemple). Cet outil devrait également permettre de détecter très en amont les probabilités de défaillances des entreprises, ce qui en ferait un outil de prévention des difficultés des entreprises.

1.2. Le recouvrement des prélèvements sociaux repose sur une politique de contrôle des tiers-payeurs

1.2.1. Les actions de contrôle

- [137] Le contrôle des cotisations repose sur trois types d'action : contrôle comptable d'assiette, contrôle partiel sur pièces, lutte contre le travail dissimulé.

1.2.1.1. Le contrôle comptable d'assiette

- [138] Il s'agit du contrôle sur place d'une entreprise dans sa globalité, dans l'entreprise même dans 96% des cas, chez les tiers déclarants dans d'autres.

- [139] Le contrôle permet chaque année de couvrir environ 5% des entreprises, mais, du fait du ciblage du contrôle sur les grandes entreprises, une part plus importante des cotisations.

Tableau 22 : Activité des Urssaf en matière de contrôle d'assiette des cotisants

	Calcul par année					Cumul 2008 - 2010
	2006	2007	2008	2009	2010	
Nombres de personnes contrôlées	110 311	112 002	102 317	96 441	92 511	291 269
Nombre de personnes à contrôler	2 141 512	2 155 093	2 223 636	2 226 458	1 800 910	2 083 668
Taux de contrôle des personnes	5,2%	5,2%	4,6%	4,3%	5,1%	14%
Salariés des personnes contrôlées	5 400 598	3 940 019	3 514 338	4 707 519	NC	NC
Salariés des personnes à contrôler	24 055 987	24 729 752	26 647 299	25 590 270	NC	NC
Taux de contrôle des salariés	22,5%	15,9%	13,2%	18,4%	NC	NC
Cotisations liquidées des personnes contrôlées (en Md€)	40,7	34,6	30,7	41,85	43,55	116,1
Cotisations liquidées des personnes à contrôler (en Md€)	216,1	222,3	235,7	252,9	242,2	243,6
Taux de contrôle des cotisations	18,8%	15,6%	13,0%	16,5%	18,0%	47,7%

Source : Acoiss, Bilan du contrôle 2008.

[140] Le taux de contrôle est en effet plus élevé sur les grandes entreprises.

Tableau 23 : Ciblage du contrôle par taille d'entreprises (en % du total d'entreprises)

	Taux de contrôle des personnes	Taux de redressement des personnes contrôlées	Taux de contrôle des cotisations	Taux de redressement des cotisations totales
TPE	3,57	55,60	7,62	2,74
PME	11,99	74,21	14,00	2,21
TGE	29,21	78,38	24,49	1,58

Source : ACOSS.

[141] Le taux de redressement s'établit en moyenne à 63,1% : cela signifie que dans 63% des entreprises contrôlées, il y a eu un redressement (en faveur ou en défaveur du cotisant). Ce taux ne doit pas être interprété comme représentatif d'un taux de fraude, d'une part parce qu'il reflète un ciblage du contrôle sur les entreprises à plus fort risque et d'autre part parce qu'une partie de ces redressements portent sur de simples erreurs, parfois au détriment du cotisant lui-même, notamment sur les dispositifs dérogatoires en matière de cotisations patronales. **La proportion d'entreprises redressées parmi les contrôlées croît avec la taille des entreprises**, ce qui pourrait être expliqué par une plus grande sophistication des modes de rémunération dans les grandes entreprises, accroissant les risques d'erreurs dans l'application de la réglementation. Ainsi, les employeurs de plus de 2 000 salariés représentent seulement 0,3% du nombre de contrôles, mais 26% du total des redressements.

[142] Le rendement du contrôle a été affecté en 2007-2008 par les évolutions importantes des dispositifs d'exonération de cotisations sociales, qui ont accru fortement les montants restitués aux entreprises à l'issue des contrôles. En 2010, le solde des redressements s'est élevé à 636 millions.

Tableau 24 : Redressements du contrôle comptable d'assiette (CCA) entre 2006 et 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Montant de redressement au crédit de l'Urssaf (en M€)	610	535	458	781	806
<i>Evolution (en %)</i>	-12,2%	-12,4%	-14,3%	+70,5 %	+3,2%
Montant de redressement au crédit des cotisants (en M€)	159	247	252	214	170
<i>Evolution (en %)</i>	-4,4%	+54,6%	+2,1%	-15,0%	-20,6%
Solde (en M€)	451	288	206	567	636
<i>Evolution (en %)</i>	-14,6%	-36,1%	-28,3%	NC	NC
Somme des redressements en valeur absolue	769	782	710	995	976

Source : ACOSS.

1.2.1.2. Le contrôle partiel sur pièces

[143] Afin de développer le contrôle sur les cotisants les moins exposés au contrôle, notamment du fait de leur taille, a été développé à partir de 2008 un contrôle partiel d'assiette sur pièces. 58792 contrôles de ce type ont été réalisés en 2010, aboutissant à un redressement dans 27,9% des cas : cette fréquence des redressements, plus faible que pour les entreprises soumises au CCA, traduit le plus faible niveau de risque de ces établissements, qui justifie le recours à un mode de contrôle simplifié.

[144] Ce contrôle a abouti à 13,6 M€ de redressements, dont 9,35 au profit des URSSAF et 4,26 au profit des cotisants.

1.2.1.3. La lutte contre le travail dissimulé

[145] Elle a vu son rendement fortement accru : entre 2003 et 2007, les montants redressés ont connu une progression exponentielle de 33M€ à 118M€ ; après une baisse temporaire en 2008, la tendance est de nouveau très fortement orientée à la hausse. Entre 2003 et 2010, le rendement de la lutte contre le travail dissimulé a crû de 461%.

Tableau 18 : Montant des redressements à la suite d'un constat de travail dissimulé en M €

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Septembre 2011
33	41	59	73	118	108	130	185	162

Source : ACOSS.

[146] La lutte contre le travail dissimulé repose sur trois canaux :

- ◆ les actions ciblées, c'est-à-dire engagées à la suite du traitement d'informations faisant présumer une situation de travail dissimulé. En 2010, plus de 68% de ces actions ont donné lieu à un redressement : ce résultat traduit une amélioration du ciblage par rapport à 2005, où seulement un tiers des actions ciblées donnait lieu à redressement ;
- ◆ les actions de prévention et de recherche, sans présomption précise d'infraction, mais généralement dans des secteurs ou des activités identifiées comme présentant un risque ;

- ◆ l'exploitation de procès-verbaux de partenaires (inspection du travail, gendarmerie, police). 9,4 M€ de redressements proviennent de cette source.

[147] Du fait du ciblage de ces actions, le taux de redressement à la suite des contrôles est de 68,9%.

Tableau 19 : Redressements par type d'activité

Types d'infractions	Montants redressés (en M€)	Nombre de redressements	Montant moyen des redressements (en €)
Salariés non déclarés	63	1268	49 685
Dissimulation d'heures	15	312	48 077
Dissimulation d'activité	30	585	51 282

Source : Acoiss.

1.2.1.4. Autres types de contrôle

[148] Il s'agit :

- ◆ d'actions particulières de contrôle : contrôles partiels sur place, compléments suites à contrôle, enquêtes d'exonérations pour les particuliers employeurs...
- ◆ d'actions de prévention – menées dans le cadre de dispositifs réglementaires nouveaux, ou auprès d'entreprises nouvelles, ou encore lors de la mise en place de dispositifs dans les entreprises (épargne salariale, accords collectifs). Ces actions visent à sécuriser en amont l'application de la législation par les entreprises. Plus de 90% de ces actions portent sur les dispositifs d'épargne salariale.

[149] L'ensemble des actions de contrôle menées par les URSSAF a permis de contrôler 163 103 employeurs, dont 81 460 ont fait l'objet d'un redressement. Le montant total des redressements sur le champ des prélèvements de sécurité sociale s'élève à 1,24 Md €, dont 1,02 Md € au profit des URSSAF et 0,22 au profit des cotisants²⁵.

[150] Les progrès du contrôle se sont appuyés sur deux outils d'analyse des risques :

- ◆ **un outil national d'analyse des risques et de sélection des entreprises** devant faire l'objet d'un contrôle, qui permet de planifier les risques en s'appuyant sur le fichier régional des entreprises (outil OPR : outil de planification régionale) ;
- ◆ **dans le cadre du contrôle d'une entreprise donnée, une série d'outils mis à la disposition des inspecteurs afin de procéder à l'analyse des risques et prioriser les investigations.**

²⁵ Ces données n'intègrent pas les résultats des redressements sur des prélèvements ne relevant pas de la sécurité sociale (versement transport : 41,5 M de régularisations en 2010 ; fonds national d'aide au logement : 5,4 M de régularisations), ni le contrôle réalisé pour le compte de l'Unédic sur les contributions d'assurance-chômage depuis 2008, et qui, en 2010, a donné lieu à 134 000 contrôles aboutissant à un montant total de redressements de 58 M €. Elles n'intègrent pas non plus les contrôles réalisés sur le secteur du spectacle vivant (1 700 contrôlés, 447 redressements pour un montant de 1,3 M €) ni ceux qui ont été effectués sur le champ des artistes-auteurs (1 194 contrôles, 177 redressements, pour un résultat de 0,35 M € de redressements).

Tableau 20 : Régularisations opérées par les URSSAF sur les prélèvements dus sur les salaires en 2010, par motif

Motif de régularisation	Montant des régularisations en M€ (somme des valeurs absolues des redressements et des restitutions)	Redressements en M €	Restitutions aux entreprises en M €
Rémunérations non soumises à cotisations	461	443	18
<i>Dont travail dissimulé</i>	141	141	0
<i>Dont salariés et salaires non déclarés sans intention frauduleuse</i>	62	NC	NC
<i>Dont avantages du comité d'entreprise et avantages en nature</i>	69		
<i>Dont primes et indemnités</i>	67		
<i>Dont intéressement participation actionnariat</i>	34		
<i>Dont protection complémentaire d'entreprise</i>	24		
Mesures dérogatoires	325			178	146
<i>Dont allègements bas salaires</i>	246	NC	NC
<i>Dont zones franches</i>	26		
<i>Dont heures supplémentaires</i>	19		
Frais professionnels et déductions injustifiées	115	111	4
Redressements sur autres prélèvements que les cotisations sociales	152	115	37
Total hors contrôle pour le compte de l'Unédic	1237	1023	214
Avec contrôle Unédic	1295		NC

Source : Acoss.

1.2.2. Ce contrôle contribue d'ores et déjà à fiabiliser l'assiette de l'impôt sur le revenu

1.2.2.1. Le rôle des DADS dans la connaissance de l'assiette salariale par l'administration fiscale

[151] L'assiette sociale telle qu'elle est contrôlée par les URSSAF détermine le montant de l'assiette de l'impôt sur le revenu au titre des traitements et salaires.

[152] En effet, le montant de l'assiette des traitements et salaires connu de l'administration fiscale est aujourd'hui largement connu à partir des déclarations annuelles de données sociales (DADS) transmises par les employeurs, qui constituent la source d'alimentation principale de la déclaration pré-remplie pour les rubriques relatives aux traitements et salaires ainsi qu'à la durée du travail.

- [153] La DADS est une déclaration nominative obligatoire en application de l'article R. 243-14 du code de la sécurité sociale et des articles 87, 88, 240 et 241 du code général des impôts, pour les employeurs de salariés, adressée au plus tard le 31 janvier par les entreprises.
- [154] Du fait de sa spécificité, qui est d'offrir des données nominatives annuelles sur l'emploi et les rémunérations sur la quasi-totalité des salariés, elle alimente plusieurs processus essentiels : constitution des droits à retraite, pré-remplissage des déclarations d'impôt sur le revenu, tarification des accidents du travail, contrôle en matière de cotisations sociales et d'assurance-chômage... Elle sert aussi à l'établissement de statistiques sur l'emploi et les salaires ou encore à l'établissement des listes électorales pour les élections prud'homales.
- [155] De ce fait, elle est destinée à plusieurs destinataires : DGFIP, organismes de protection sociale (OPS), Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), organismes de protection sociale complémentaire dans le cadre de la prévoyance d'entreprise. Depuis 1985, la plupart des destinataires publics de la DADS, dont la DGFIP, la reçoivent dans le cadre du système de transfert de données sociales (TDS) opéré par le centre national de transfert de données sociales (CNTDS) de la caisse nationale d'assurance-vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS).
- [156] La DGFIP reçoit actuellement les DADS relatives aux revenus de l'année n le 21 mars n+1. Les données relatives à chaque salarié, identifié dans les DADS par le numéro d'inscription au répertoire (NIR), sont rattachées aux identifiants fiscaux (SPI). De ce fait, la DGFIP sait dès aujourd'hui rattacher à un seul salarié et contribuable les informations des différentes DADS qui s'y rapportent, et donc avoir une vision globale des traitements et salaires qu'il a perçus même s'ils ont été versés par plusieurs employeurs.
- [157] La qualité de cette information est élevée :
- ◆ 86,74% des DADS sont intégrées ;
 - ◆ 93,68% des montants des traitements et salaires pré-remplis sur la base des DADS ne donnent lieu à aucune correction pour le salaire du contribuable principal (91,32% pour le conjoint).

1.2.2.2. Les contrôles URSSAF sécurisent l'assiette « traitements et salaires »

- [158] Le contrôle URSSAF fiabilise l'assiette des traitements et salaires en amont, d'une part parce qu'il prévient des erreurs ultérieures, et parce que les redressements URSSAF pour travail dissimulé ont pour effet immédiat d'accroître l'assiette déclarée en fin d'année. En aval (c'est-à-dire en cas de redressement portant sur des années passées), dans certaines situations présentant des enjeux particuliers un signalement peut être transmis à la DGFIP. Dans le cadre d'un partenariat spécifique URSSAF/Dircofi (directions interrégionales du contrôle fiscal de la DGFIP) dont la convention constitutive est appelée à être signée prochainement, il sera procédé à l'envoi de signalements, entre les parties, sur des thématiques particulières et des enjeux financiers bien définis, notamment en cas de détection de travail dissimulé.
- [159] Une part importante des redressements URSSAF n'a pas d'impact sur l'assiette de l'IR car elle porte sur les dispositifs d'exonération de cotisations patronales, notamment sur l'application de l'allègement sur les bas salaires. Les redressements relatifs aux mesures dérogatoires en faveur de l'emploi représentant ainsi 325 M €, avec une part élevée de restitutions aux entreprises (45%).
- [160] Toutefois, environ la moitié des redressements est relative aux assiettes et est donc susceptible d'avoir un impact sur l'assiette de l'IR, comme :
- ◆ les redressements suite à travail dissimulé ;
 - ◆ 115 M € sur les frais professionnels et déductions injustifiées ;

- ◆ 67 M € sur les gratifications, primes et indemnités ;
- ◆ 62 M € sur les salaires non déclarés sans intention frauduleuse ;
- ◆ 59 M € sur les avantages en nature ;
- ◆ 58 M € sur les contributions de l'employeur à la prévoyance et sur l'épargne salariale ;
- ◆ 52 M € sur l'assiette de la CSG-CRDS.

1.3. Le coût du recouvrement

1.3.1. Le coût de la collecte pour les organismes de recouvrement

[161] La comptabilité analytique de la branche recouvrement permet d'évaluer ainsi les coûts du recouvrement des prélèvements sociaux, en distinguant les différentes fonctions concourant au recouvrement et les différents types de publics. Il s'agit ici de coûts complets, c'est-à-dire imputant à chaque activité non seulement ses coûts directs mais également les coûts des fonctions support (informatique, ressources humaines), répartis entre les différentes activités de production.

Tableau 21 : Coûts complets du recouvrement dans la branche recouvrement du régime général
(en M€ ; Part de la fonction dans les coûts de recouvrement pour chaque public, en %)

	Comptes d'employeurs	Employeurs particuliers hors CESU-PAJE	CESU-PAJE	Indépendants	Autres	Total
Accueil (+, pour les entreprises, déclarations d'embauche)	49,9 (10,5%)	4,7 (16,8%)	17,6 (33,5%)	52,6 (17,8%)	1,9 (20,5%)	126,7 (14,7%)
Gestion des comptes	103 (21,7%)	7,3 (62%)	32,4 (61,7%)	189,8 (64,2%)	4,3 (46,5%)	347 (40,2%)
Trésorerie	19,4 (4,1%)	1,9 (6%)	0,4 (0,8%)	25,7 (8,7%)	0,75 (8,2%)	49,6 (5,6%)
Recouvrement amiable (relances téléphoniques, gestion des délais, autres actions pré-contentieuses)	41,5 (8,7%)	2,4 (8,6%)	2 (3,8%)	12,5 (4,2%)	1,9 (20,5%)	130,3 (15,1%)
Recouvrement forcé et gestion des recours	55,3 (11,6%)	1,4 (5%)		12,2 (4,1%)		
Contrôle	206,3 (43,5%)	0,4 (1,4%)	0,1 (0,2%)	2,7 (1,3%)	0,4 (4,3%)	209,8 (24,3%)
Total	475,4	27,9	52,5	295,5	9,25	863,5
Hors accueil et déclarations d'embauche	425,5	23,2	34,9	242,9	7,4	736,8

Source : ACOSS.

[162] On constate que les coûts de recouvrement et leur répartition sont très variables selon les types de comptes, du fait de plusieurs facteurs :

- ◆ au premier chef, la plus ou moins grande dispersion des encaissements en un grand nombre de petits comptes (particuliers employeurs, indépendants) accroît les tâches de gestion des comptes, surtout si ceux-ci sont marqués par une importante rotation. A l'opposé, ces comptes mobilisent des ressources de contrôle limitées, du fait de leurs faibles enjeux financiers, alors que le contrôle mobilise près de la moitié des ressources de recouvrement affectées aux entreprises ;
- ◆ la part des ressources affectées au recouvrement amiable est plus élevée pour les entreprises-employeurs que pour les employeurs particuliers, probablement du fait d'un moins bon encaissement spontané pour les entreprises, mais aussi parce que les enjeux financiers justifient davantage le recours aux procédures de recouvrement s'agissant des employeurs. Entre les comptes CESU - PAJE, d'une part, et les comptes employeurs classiques, on constate un écart assez net dans la part des coûts affectés au recouvrement amiable et forcé, qui peut traduire une plus grande efficacité du recouvrement sur les comptes CESU-PAJE. Enfin, la plus faible part des effectifs affectés au recouvrement amiable et forcé s'agissant des indépendants traduit un partage de compétences avec le régime social des indépendants.

[163] En rapportant ces coûts aux montants encaissés, on obtient un coût de l'euro encaissé.

Tableau 22 : Coût de 100 euros encaissés, en €, en 2010, par type de compte

	Comptes d'employeurs	Employeurs particuliers hors CESU-PAJE	CESU-PAJE	Indépendants	Autres	Ensemble (coût moyen, tous comptes confondus)
Coût	0,21	5,09	1,19	1,59	1,19	0,33

Source : ACOSS.

[164] On peut calculer, au sein des cotisations recouvrées sur les employeurs hors particuliers, un coût de recouvrement des cotisations salariales, en répartissant les coûts de gestion entre part salariale et part patronale au pro-rata du montant respectif des encaissements, à l'exception de la fonction de recouvrement amiable et forcé, où, du fait de l'écart de reste à recouvrer entre part patronale et part salariale, le coût de la seule part salariale est affecté d'un coefficient réducteur de 50%. Le coût se situe donc à 0,18€ pour 100 euros encaissés, 0,10 € hors accueil et déclarations d'embauches.

[165] Les ETP directement affectés aux services (hors fonctions supports) se répartissent ainsi.

Tableau 23 : Répartition des ETP directs entre comptes et grandes fonctions

	Entreprises	Employeurs particuliers	Indépendants	Autres	Total
Accueil et déclarations d'embauches	478	230	521	18	1247
Gestion des comptes	977	276	1798	41	3092
Recouvrement amiable et forcé	834	48	216	16	1114
Contrôle	1616	4	21	3	1644
Trésorerie	160	17	212	6	395
Total	4096	707	2768	84	7655

Source : ACOSS

1.3.2. Les actions mises en œuvre pour réduire les coûts

1.3.2.1. La dématérialisation

[166] Les coûts ont été diminués par les progrès de la dématérialisation des déclarations (bordereaux récapitulatifs de cotisations – BRC – et déclarations uniques d'embauche – DUE²⁶) et des paiements.

Tableau 24 : Taux de comptes dématérialisés depuis 2003 (en % du nombre de comptes)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Octobre 2011
Taux de dématérialisation régime général	9,8	13,1	17,2	23,6	31,5	39,0	44,3	50,6	67,7
Pour les entreprises de 1 à 19 salariés	5,6	7,9	11,4	16,0	21,1	28,8	34	43,2	NC

²⁶ Les BRC sont les déclarations accompagnant les versements périodiques aux URSSAF. Les DUE sont des formalités préalables à l'embauche de chaque salarié.

Source : ACOSS.

Tableau 25 : Taux de DUE dématérialisées depuis 2001 (en % du nombre de déclarations)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Octobre 2011
Taux de dématérialisation	56,5	58,3	62,0	64,0	66,6	69,9	72,2	75,1	77,1	80,7	82,1

Source : ACOSS.

- [167] Cette progression de la dématérialisation a reposé à la fois sur des campagnes de promotion de la dématérialisation auprès des employeurs, mais aussi sur la définition d'obligations légales de dématérialisation pour les employeurs dont les montants de cotisations déclarées dépassent un seuil, régulièrement abaissé.
- [168] Selon l'évaluation de la mission Igas sur la COG de l'ACOSS en 2009, les progrès de la dématérialisation des déclarations (DUE et BRC) ont permis un gain de 141 ETP entre 2005 et 2008.

Tableau 26 : Taux de paiements dématérialisés depuis 2003 (en % du montant de paiements)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de dématérialisation régime général	78,3	80,1	82,0	83,6	85,0	86,6	88,3	89,9
Pour les entreprises de 1 à 19 salariés	22,9	25,1	28,6	34,3	39,4	49,5	49,3	45,0

Source : ACOSS.

1.3.2.2. La promotion de nouvelles offres de service

- [169] Le remplacement, pour les employeurs particuliers (EPM), de la gestion classiques des comptes sous forme de déclarations périodiques par les nouveaux titres-emplois (CESU et Pajemploi) a permis également de réduire fortement le coût de gestion du recouvrement sur cette population particulière. En effet, le mode de gestion classique des employeurs particuliers ne représente plus que 12,5% des comptes contre 72,5% en 1998.

Tableau 27 : Évolution du nombre de comptes CESU, Pajemploi et autres EPM depuis 1998

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2004 ²⁷	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CES/CESU	27,47%	30,06%	32,09%	33,32%	36,90%	39,19%	42,21%	45,63%	47,32%	50,42%	53,45%	55,32%	54,74%	55,85%
Pajemploi	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	6,12%	5,45%	14,95%	21,24%	25,18%	28,77%	29,46%	31,04%
Autres comptes EPM	72,53%	69,94%	67,91%	66,68%	63,10%	60,81%	57,79%	48,92%	37,73%	28,34%	21,37%	15,92%	15,2%	12,47%
Total EPM en millions	1,71	1,85	1,94	1,99	2,09	2,17	2,17	2,37	2,50	2,62	2,73	2,8	2,91	2,97

Source : Rapport IGAS 2005, ACOSS.

²⁷ Rupture de série due à un changement de source statistique.

[170] Le **coût de gestion** des comptes CESU et Pajemploi est nettement inférieur à celui des comptes des particuliers employeurs de salariés à domicile « classiques » (c'est-à-dire gérés avec une déclaration et un calcul par l'employeur, sans CESU ni Pajemploi), ainsi que le montrent les ratios de comptes par ETP en 2008.

Tableau 28 : Nombre de comptes par ETP pour le CESU, Pajemploi et les comptes EPM classiques

		2008
Nombre de comptes par ETP	CESU	8 379
	Pajemploi	7 070
	Autres EPM	1 021

Source : ACOSS, calculs IGAS.

[171] Le gain de cette bascule était chiffré à 269 ETP sur 2005-2008.

[172] Sur la base de ces écarts de productivité, on peut considérer que, en 2010, le développement des titres CESU et Pajemploi a **permis d'économiser, par rapport aux proportions constatées en 2000, 1 400 ETP²⁸**.

1.3.2.3. La concentration des réseaux de recouvrement

[173] Le transfert du recouvrement des cotisations et contributions d'assurance-chômage à la branche recouvrement du régime général à compter de 2011 s'est traduit par des économies substantielles : **en effet, ces missions étaient assurées jusque-là par 1100 ETP au sein de Pôle emploi, mais les effectifs accordés à la branche recouvrement pour leur reprise ont été chiffrés à 220 ETP par la convention d'objectifs et de gestion conclue pour 2010-2013.**

[174] **Le taux de gestion appliqué à ce recouvrement pour le compte de tiers est de 0,0675% des sommes collectées sur la première année, puis 0,135% pour les années suivantes, soit environ 40 millions.**

1.3.3. Le coût de la collecte pour les tiers

[175] Il est difficile d'apprécier le coût de la gestion du recouvrement des prélèvements sociaux pour les entreprises. En effet, ce coût relève de plusieurs opérations, dont les plus lourdes (application des règles d'assiette et de taux aux rémunérations versées) sont intégrées au cœur même du processus de paie des salariés. Seule la part liée aux déclarations et aux paiements peut être isolée, quoique difficilement.

[176] Selon l'association d'éditeurs de logiciels de paie SDDS (simplification et dématérialisation des données sociales) dans une étude réalisée en 2008 auprès de 418 entreprises, la charge de travail annuelle liée aux déclarations de cotisations sociales est inférieure à 10 jours*homme dans 49% des entreprises. Encore la charge évolue-t-elle avec la taille de l'entreprise : elle croît de façon non proportionnelle avec la taille. Ainsi, la proportion d'entreprises où la charge est comprise entre 10 et 50 jours passe de 34% pour les entreprises comprises entre 10 et 19 salariés à 65% pour les entreprises de 200 à 500 salariés.

²⁸ Ce chiffre ne veut pas dire que les effectifs ont effectivement diminué de 1400 ETP car le nombre d'employeurs particuliers a crû de 50% pendant ce temps. Il s'agit simplement de considérer que, en 2010, sur la base des productivités constatées en 2008, il aurait fallu 1400 ETP de plus pour gérer les particuliers employeurs qu'en 2010 si la répartition entre types de comptes avait été celle de 2000.

[177] Selon une autre étude du cabinet Ineum Consulting, le temps de traitement des déclarations de cotisations est :

- ◆ compris entre 90 et 190 heures par an pour les entreprises de moins de 10 salariés qui utilisent les déclarations papier. En cas de recours à un tiers déclarant, ce temps est compris entre 17 et 64 heures ;
- ◆ compris entre 206 et 400 heures par an pour les entreprises de 10 à 199 salariés qui déclarent par saisie en ligne leurs cotisations ;
- ◆ de 424 heures pour les entreprises de 200 à 1999 salariés et de 880 heures pour les entreprises de plus de 2000 salariés qui déclarent par envoi de données depuis leur logiciel de paie.

[178] Ces données n'intègrent pas le temps lié à la production des DADS, qui constitue une charge lourde.

1.4. L'effet de trésorerie des modes de prélèvement pour les finances publiques

1.4.1. La retenue à la source des prélèvements sociaux leur permet de bénéficier de la dynamique de l'assiette

[179] **La comparaison entre le rythme de paiement des prélèvements sociaux et calendrier de l'IR est malaisée** car elle est le résultat de plusieurs facteurs :

- ◆ dans son mode de recouvrement actuel, l'IR de l'année n donne lieu à des acomptes établis, en montant, sur la base des revenus n-2, là où les prélèvements sociaux sont immédiatement établis, **en taux et en assiette**, sur les revenus de l'année n ;
- ◆ **sauf à prévoir un recalcul du taux d'IR au fil de l'eau pour tenir compte de l'évolution des revenus, une retenue à la source de l'IR sur les salaires à partir du dernier taux moyen d'imposition ne corrigerait qu'en partie l'effet du décalage d'un an, en permettant d'engranger immédiatement les effets de la progression de l'assiette sur son produit, mais non les effets de la croissance sur les taux d'imposition induits par la progressivité de l'IR.** En effet, à droit constant et à indexation du barème sur l'inflation, la progressivité de l'IR donne au produit de l'IR sur les salaires une élasticité par rapport à la masse salariale supérieure à 1. Dans un système de retenue à la source, l'évolution de l'assiette se traduirait immédiatement sur le montant des acomptes, mais ceux-ci ne seraient établis que sur la base du taux moyen d'imposition connu à partir des revenus n-2. **Celui-ci ne se traduirait que lors des régularisations de l'IR, qui, même avec une retenue à la source, demeurerait plus importantes et plus tardives (en septembre n+1 et non en janvier n+1) que celles des prélèvements sociaux, non seulement du fait des éléments personnels de calcul de l'impôt mais aussi de la progressivité du barème.**

- ♦ la retenue à la source de l'IR sur la base du dernier taux moyen connu conserverait donc une importante différentiation avec le mode de recouvrement des prélèvements sociaux : en effet, **les deux types de prélèvements s'adaptent de façon identique aux évolutions d'assiette, mais un décalage persisterait entre les acomptes d'IR sur la base du dernier taux moyen connu et les prélèvements sociaux, liquidés de façon instantanée par l'employeur sur la base du salaire mensuel.** Or, la question du taux appliqué n'est pas sans intérêt pour les prélèvements sociaux, contrairement à ce que pourrait laisser penser la proportionnalité globale des prélèvements sociaux : en effet, la différence des taux de prélèvements entre revenus de remplacement et revenus d'activité donne une portée financière significative à une liquidation des prélèvements sociaux sur la base des revenus immédiats.

[180] **Au total, il importe de souligner que, pour les finances publiques comme pour le contribuable ou redevable, l'écart, en termes de rythme de recouvrement, entre prélèvements sociaux et impôt sur le revenu dans sa forme actuelle recouvre en réalité deux différences, dont une seule serait levée par un passage à la retenue à la source :**

- la première réside dans le fait que les acomptes mensuels de l'IR par prélèvement automatique sont exprimés en montant fixe là où les cotisations précomptées chaque mois sont établies proportionnellement au salaire. Les cotisations sociales s'adaptent donc aux évolutions d'assiette là où l'acompte reste fixe. Un précompte à la source sur la base de l'application d'un taux moyen au salaire permettrait de réduire les décalages liés aux évolutions de l'assiette ;
- la seconde, irréductible, réside dans le fait que la quotité définitive de l'impôt sur le revenu ne peut être établie qu'une fois qu'est connue l'intégralité des éléments constitutifs de la capacité contributive (intégralité des revenus, éléments relatifs à la situation familiale...). De ce fait, le taux moyen sur lequel serait calculé le précompte d'IR (qu'il soit communiqué par l'administration fiscale ou le contribuable, sur la base du dernier taux connu, ou qu'il soit liquidé par l'employeur, sur la base d'informations nécessairement partielles), peut être très décalé par rapport au taux d'imposition résultant du montant définitif de l'IR, et ainsi générer des régularisations significatives. Le fait que le montant définitif de l'impôt ne puisse être connu que de façon différée et générer une régularisation substantielle constitue donc une différence fondamentale avec les prélèvements sociaux, différence qui ne pourrait être que partiellement levée avec la retenue à la source. L'effet des évolutions de la capacité contributive sur les taux d'imposition continuerait donc à n'être enregistré qu'avec un an de décalage, sauf recalcul du taux au fil de l'eau.

1.4.2. Le paiement mensuel est plus avantageux pour les finances publiques que le paiement trimestriel

[181] Dès lors que le salaire est payé mensuellement et que le précompte est opéré sur le salaire, le paiement trimestriel des prélèvements sociaux revient à **accorder un avantage de trésorerie au tiers** qui opère le précompte.

[182] Rapporté à une année de prélèvement, cet avantage est équivalent au fait de laisser pendant un an **un douzième du produit** des prélèvements collectés en trésorerie au tiers. Inversement, passer d'un paiement trimestriel à un paiement mensuel des précomptes au profit de l'administration bénéficierait aux finances publiques, en améliorant leur situation de trésorerie (ou en réduisant leur besoin de financement) à hauteur d'un douzième du produit des prélèvements sur l'année.

[183] L'impact financier du développement progressif de la mensualisation peut être évalué ainsi.

Tableau 29 : Montants des paiements mensuels et trimestriels aux URSSAF sur le champ des employeurs privés et publics, 2007-2010, en Mds €

	Trimestriels	Mensuels	Total	Part du trimestriel	Part du mensuel
2007	23,55	151,92	175,47	13,42%	86,58%
2008	22,88	152,61	175,49	13,04%	86,96%
2009	22,44	156,34	178,78	12,55%	87,45%
2010	22,34	163,82	186,15	12,00%	88,00%

Source : ACOSS.

- [184] Le taux de mensualisation a progressé entre 2007 et 2010 de 1,42 point. Cette progression a permis d'accroître de 2,64 Mds€ le montant des paiements mensuels par rapport à la répartition de 2007. Cela correspond à **un avantage de trésorerie pour les finances sociales de 220 M € sur l'année**. Avec un taux moyen annuel de financement²⁹ de 0,98% en 2010, le gain pour l'ACOSS de cette progression de la mensualisation est de 2,16 M € (mais 8,7 M € sur la base du taux moyen de financement de 2008, soit 3,96%). Le passage à une mensualisation totale offrirait un surcroît de trésorerie de 1,86 Mds € pour l'ACOSS, soit, sur la base du même coût de financement, un gain de 18,2 M € avec le taux de 0,98% (et de 73,7 M € avec le taux de 3,96% qui prévalait en 2008).
- [185] Dans le champ des cotisations AGIRC-ARRCO, actuellement entièrement trimestrialisées, le passage à un paiement mensuel pour 88% des cotisations comme pour le régime général améliorerait la situation de trésorerie des régimes d'environ 4,7 Mds € de façon pérenne. Avec une performance de 3,2% (performance moyenne des régimes en 2010), le gain pour les régimes serait de 150 millions.

2. Impact pour le pilotage des finances sociales

2.1. Les prélèvements sociaux permettent une entrée en vigueur rapide des réformes du mode de prélèvement, sous réserve des éléments dépendant d'un calcul annuel, mais cet effet n'est pas proprement lié à la retenue à la source

2.1.1. Une entrée en vigueur des réformes qui peut être immédiate dans la plupart des cas

- [186] La retenue à la source permet une entrée en vigueur rapide des réformes des prélèvements sociaux.
- [187] Du fait que les cotisations se rapportent à la paie, qui est en principe mensuelle, l'application dans le temps des réformes n'est pas limitée par le principe de non-rétroactivité comme elle peut l'être pour des assiettes à liquidation annuelle.
- [188] La principale limite à l'entrée en vigueur immédiate des réformes de prélèvement peut tenir à la capacité du tiers qu'est l'employeur à intégrer les évolutions réglementaires et législatives, qui supposent des modifications de son système de paie.
- [189] Le calendrier d'entrée en vigueur du dispositif d'exonération des heures supplémentaires instauré par la loi relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat montre à la fois les contraintes liées à l'adaptation des systèmes de paie et la rapidité d'entrée en vigueur permise par la retenue à la source en dépit de ces contraintes techniques : en effet, la

²⁹ Taux moyen auquel l'ACOSS finance ses besoins de trésorerie.

réforme promulguée le 21 août 2007 a pu s'appliquer dès le 1^{er} octobre 2007, avec un effet sur les rémunérations versées dès la fin du mois d'octobre 2007, soit un délai de trois mois entre l'adoption de la réforme et ses effets sur le niveau du prélèvement.

[190] *A contrario*, le volet de cette réforme relatif à l'IR n'est entré en vigueur qu'avec la régularisation intervenue en septembre 2008, soit près d'un an après.

[191] **Toutefois, la différence de calendrier tient non à celle entre retenue à la source et recouvrement par voie de rôle, mais à la différence entre calcul annuel et calcul mensuel des prélèvements.**

2.1.2. Les réformes relatives à un mode de calcul annuel n'interviennent en revanche qu'à l'issue d'une régularisation annuelle de cotisations

[192] Ainsi, l'annualisation du calcul sur l'allègement sur les bas salaires adoptée en décembre 2010 ne se traduira sur le niveau des prélèvements que lors de la régularisation sur les cotisations dues au titre de l'année 2011, soit en janvier 2012.

[193] Cette date d'effectivité économique est certes antérieure à celle qui aurait résulté d'une réforme de l'impôt sur les revenus de l'année 2011, qui ne serait intervenue qu'avec la régularisation de septembre 2012. **Toutefois, cette différence de calendrier ne relève pas de la retenue à la source, mais du calendrier de régularisation des prélèvements sociaux, qui est beaucoup plus précoce du fait de la simplicité de ces prélèvements.**

2.2. L'adaptation de la retenue à la source aux évolutions de la conjoncture

2.2.1. Une adaptation rapide à l'évolution des situations individuelles

[194] A l'exception des indépendants, le niveau des prélèvements sociaux s'adapte de façon instantanée aux variations de revenu :

- ◆ du fait que le prélèvement est calculé sous la forme d'un **taux appliqué à une assiette (et non pas sous la forme d'un montant à payer)**, ce qui permet **d'ajuster instantanément le montant d'impôt aux évolutions de l'assiette** (« effet assiette »);
- ◆ et du fait que **les taux de prélèvement sont calculés de façon instantanée** et non pas en fonction d'un taux moyen calculé sur l'exercice antérieur (« effet taux »).

[195] **Le premier effet joue dans tous les cas, de hausses ou de baisses de salaires, ou en cas de perte de revenu d'activité.**

[196] La liquidation instantanée des taux de prélèvements – par opposition à l'application du dernier taux annuel connu – a peu de portée tant que les prélèvements s'appliquent aux salaires : en effet, les taux de prélèvements sont presque uniformes jusqu'à un niveau de salaire équivalent à trois fois le plafond annuel de la sécurité sociale (106 056€).

[197] **La liquidation instantanée présente en revanche une importance dès lors qu'il y a passage entre revenu d'activité et revenu de remplacement : en effet, un effet de taux s'ajoute alors à l'effet d'assiette.**

[198] Les cas-types suivant permettent d'appréhender les effets du mode de recouvrement sur le niveau des prélèvements salariaux en cas de passage du salaire à un revenu de remplacement : les baisses très fortes des niveaux de prélèvement (de -83 à -99%) relèvent davantage de l'effet de taux que de l'effet d'assiette.

Tableau 30 : Effet d'une baisse brutale de ressources liée au passage à un revenu de remplacement sur le niveau des prélèvements sociaux mensuels pour un salarié au SMIC

	SMIC brut	Retraite avec taux de remplacement de 85%	Indemnités chômage	Indemnités journalières pour un mois	Pension d'invalidité de 2^{ème} catégorie
Revenu mensuel en €	1 365	911	879	682,5	641
Variation du revenu	-	-33,2%	-35,6%	-50%	-53%
Taux de prélèvement	21,46%	0,5% sur base (596€), 1,5% sur RCO (315€) : taux moyen de 0,84%	5,2%	7,2%	0,5%
Variation du taux en points et en %	-	-20,62 (-96,1%),	-16,2 (-75,5%)	-14,26 (-66,4%)	-20,96 (-97,7%)
Montant des prélèvements salariaux en €	292,9	7,71	45,7	49,14	3,2
Variation du montant	-	-97,4%	-84,4%	-83,2%	-98,91%

Source : Calculs du rapporteur.

[199] Un dispositif de retenue à la source de l'IR sur la base du dernier taux moyen connu ne prendrait en compte que l'effet d'assiette, sous réserve bien entendu des possibilités de modulation des acomptes à l'initiative du contribuable ou de recalcul du taux d'acompte en cours d'exercice.

2.2.2. L'adaptation aux contraintes de liquidité du tiers repose sur la politique d'accord des délais de paiement

[200] Des délais de paiement et des remises de majoration peuvent être accordés aux cotisants en difficultés sur leur demande. L'acceptation de ces demandes n'est pas de droit. Dans le cadre de la formalisation d'une politique du recouvrement reposant sur une segmentation des cotisants selon leur niveau de risque, la politique d'accord des délais de paiement est différenciée selon les profils des cotisants.

[201] Ainsi, pour les primo-débiteurs, les demandes de délai de paiement de trois mois ou moins respectant les conditions légales (paiement des cotisations salariales notamment) sont systématiquement accordées.

[202] Les délais de paiement sont par ailleurs accordés sur la base d'outils d'analyses des risques et de notation des cotisants.

[203] Cette politique a toutefois dû s'adapter lors de la crise de 2008, dans le cadre de la politique d'accompagnement des entreprises en difficulté menée par les pouvoirs publics. Ainsi, une circulaire ministérielle (circ.DSS/5C/2009/83 du 23 mars 2009) a défini le cadre d'examen des demandes de paiement par les URSSAF de manière dérogatoire, en prévoyant par exemple d'accorder aux entreprises « non multi défaillantes » la possibilité de reporter le reversement des précomptes de cotisations salariales, au plus tard dans le mois suivant l'exigibilité.

[204] Les demandes et les acceptations de délai de paiement ont très fortement augmenté en 2009 avec la crise.

Tableau 31 : Evolution des délais de paiement (demandes déposées, demandes acceptées et durée des délais)

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Entreprises en paiement mensuel	Demandes (en milliers)	26,7	28,8	28,8	26,8	32,3	60,6	50,5
	Accords (en milliers)	19,7	20,7	19,6	16,8	17,9	34,2	26,2
	Taux d'acceptation	73,8%	71,9%	68,1%	62,7%	55,4%	56,4%	51,9%
	Durées médianes mensuelles (en mois)	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,7	2,7
Entreprises en paiement trimestriel	Demandes (en milliers)	118,7	125,8	128,7	126,5	130,1	195,8	179,5
	Accords (en milliers)	87,4	88,9	87,1	79,8	76,7	117,5	107,8
	Taux d'acceptation	73,6%	70,7%	67,7%	63,1%	59,0%	60,0%	60,1%
	Durées médianes mensuelles (en mois)	2,3	2,3	2,3	2,3	2,1	2,3	2,4

Source : ACOSS.

[205] Cette hausse des délais de paiement n'a pas remis en cause la sécurisation du recouvrement des prélèvements : en effet, le taux d'incident sur les délais de paiement a diminué entre 2008 et 2010, malgré la crise, ce qui montre que le surcroît de délais de paiement concernait des entreprises « bon payeur » qui étaient exposées à des difficultés exceptionnelles mais temporaires de liquidité.

Tableau 32 : Suivi à 6 mois des délais de paiement

	2008	2009	2010
Soldés	67,8%	71,3%	73,2%
En cours	9,1%	8,0%	7,8%
Renégo-ciés	8,4%	9,3%	8,8%
Rompus	14,7%	11,5%	10,2%

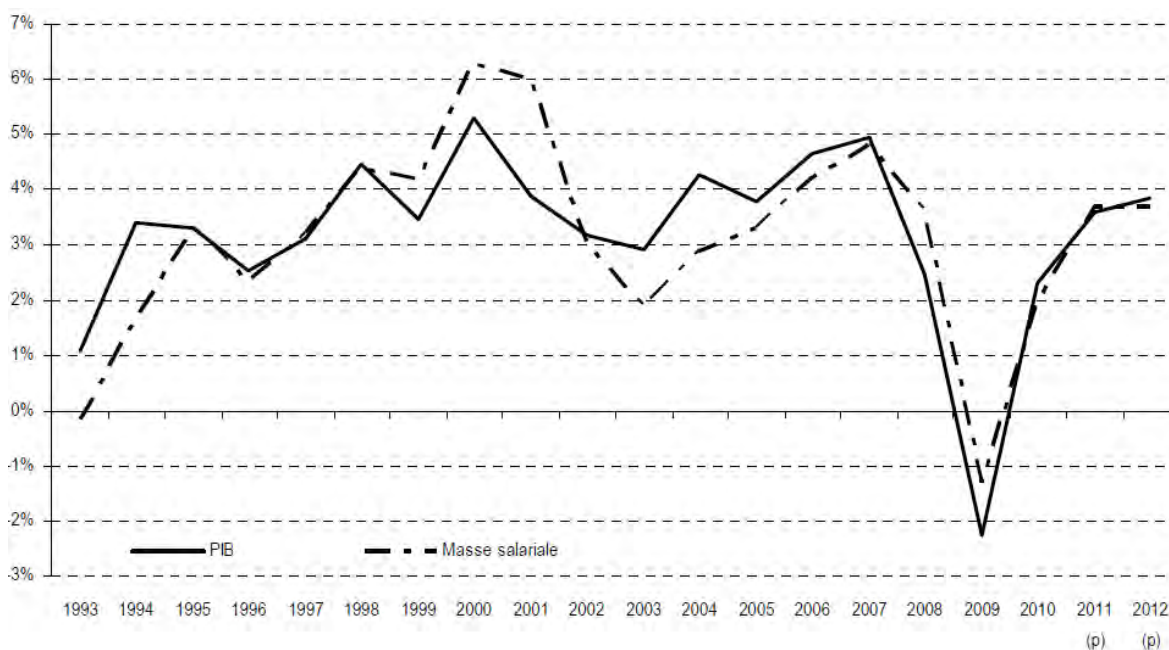
Source : ACOSS.

2.2.3. Une adaptation au cycle économique qui permet un rôle de stabilisation conjoncturelle mais constitue une contrainte pour le pilotage des finances sociales par le solde

[206] Le niveau des prélèvements sociaux est très sensible à la conjoncture :

- ◆ du fait de la sensibilité de la masse salariale à la conjoncture (cf. graphique) ;
- ◆ du fait du poids de la masse salariale dans l'assiette des recettes de la sécurité sociale, malgré sa diversification ;
- ◆ du fait d'un mode de prélèvement qui entraîne un ajustement immédiat des recettes.

Graphique 2 : Croissance du PIB et de la masse salariale depuis 1993



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, 2011, d'après Insee et ACOSS.

- [207] Pour ces raisons, une variation d'un point de la croissance a un impact de près de 2 Mds € sur le solde du régime général de sécurité sociale. L'impact global sur les prélèvements sociaux est plus élevé si on tient compte des recettes assises sur la masse salariale et affectées à d'autres destinataires que le régime général (fonds de solidarité vieillesse, assurance-chômage, régimes AGIRC-ARRCO).
- [208] Cette rapidité d'adaptation du niveau des prélèvements à la conjoncture évite l'effet pro-cyclique (impact récessif sur la demande du maintien des prélèvements à un niveau élevé) que peut entraîner le décalage d'un an dans le rythme de collecte de l'impôt sur le revenu.
- [209] Elle a toutefois pour contrepartie une **relative fragilité de la prévision de recettes dans un contexte économique mouvant**. La révision à la baisse de la projection de croissance pour 2012 – de 1,75% à 1% - se traduit par une baisse de recettes de 1,5 Md € pour le régime général. Une croissance plus faible – 0,6% selon la Commission européenne, 0,8% selon l'OFCE – réduirait encore les recettes de 0,4 à 0,8 Md, soit un écart d'environ 2 Mds € par rapport aux hypothèses sur lesquelles avait été bâti le projet initial de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.
- [210] L'écart entre les prévisions en septembre n-1 et le constat n+1 sur la valeur d'un point de CSG sur les revenus d'activité traduit cette fragilité de la prévision dans un contexte de retenue à la source.

Tableau 33 : Ecart entre recettes prévues et constatées de la valeur d'un point d'assiette de CSG sur les revenus d'activité, en Mds €

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Prévision commission des comptes n-1	6,19	6,48	6,57	6,76	7,02	7,46	7,85	8,1	7,77
Constaté commission des comptes n+1	6,21	6,30	6,46	6,89	7,21	7,51	7,88	7,92	7,94
Écart en %	0,29	-2,79	-1,64	1,91	2,61	0,75	0,38	-2,27	2,20

Source : Rapporteur d'après CCSS.

- [211] La sécurité sociale est soumise à un principe d'équilibre énoncé à l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale : « *L'équilibre financier de chaque branche est assuré par la caisse chargée de la gérer* ». Ce principe d'équilibre induit un **pilotage par le solde** : les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) sont définies en vue d'atteindre l'équilibre, et, lorsque cela n'est pas possible, elles doivent déterminer l'écart par rapport à l'équilibre puisque le besoin de financement fait l'objet d'un plafond d'autorisation d'avances.
- [212] Dans ce cadre, cette plus grande fragilité de la prévision de recettes constitue une contrainte.

2.3. Un risque de perte de connaissance des redevables

- [213] La retenue à la source ayant pour caractéristique de faire reposer le prélèvement sur un tiers – ce qui est constitutif des avantages en termes de coût et de sécurisation apportés par la RAS –, elle a aussi pour résultat de faire perdre un contact direct avec le redevable – au moins, au stade des acomptes, en amont de la régularisation.
- [214] Cette perte de contact direct avec le redevable peut se traduire par une perte d'information individualisée sur l'assiette des prélèvements si des obligations de restitution d'informations nominatives ne sont pas mises à la charge du tiers en charge de la retenue à la source.
- [215] Ainsi, s'agissant des rémunérations, le recouvrement des prélèvements sociaux par l'employeur donne lieu à une information agrégée au niveau de l'employeur sur les montants, sans détail nominatif. Celui-ci n'est connu qu'à l'issue de l'année suivante avec l'émission des DADS.
- [216] À l'opposé, les prélèvements sociaux sur les revenus de placement donnent lieu, de la part des organismes financiers ou des entreprises versant des dividendes à des déclarations (2777, ou 2777 D simplifiée pour les seuls dividendes) qui ne permettent pas de connaître la ventilation des prélèvements sociaux :
- ◆ par composantes de l'assiette : assurance-vie, intérêts...
 - ◆ par individus.
- [217] Cette absence d'information ne permet donc pas de connaître avec précision les redevables sur lesquels pèsent ces prélèvements (nombre d'individus, niveaux de revenus) ni les parts des différentes assiettes. Cela ne permet donc pas d'apprécier les effets redistributifs des prélèvements actuels ou des projets de réforme, ni de prévoir *ex ante* ou d'évaluer *ex post* le rendement de mesures prises.
- [218] La leçon qui peut en être tirée pour la retenue à la source de l'impôt sur le revenu est que le passage à une retenue à la source se traduirait par une perte d'information sur la répartition individuelle des acomptes encaissés, l'information nominative sur les acomptes n'étant restituée à la DGFIP qu'au stade de la régularisation annuelle, sauf à imposer aux employeurs une obligation déclarative nouvelle relative aux montants précomptés sur chaque salarié.

Chapitre 3 : Perspectives d'évolution

1. Les améliorations pouvant être apportées aux modes de prélèvement actuels

1.1.1. Le projet de déclaration sociale nominative (DSN), entre lutte contre la fraude et simplification

- [219] La multiplicité des obligations déclaratives des entreprises a légitimé des démarches et projets de simplification des formalités déclaratives des entreprises, parfois conçues de façon simpliste sous l'angle de la **fusion et suppression des déclarations**. La charge de travail pour les déclarants ne réside pas principalement dans le nombre de supports déclaratifs mais dans le nombre des données à fournir, et beaucoup moins dans la production que dans la vérification des données et, selon l'organisation des entreprises, dans leur saisie et transmission. De ce point de vue, **la simple fusion/suppression des déclarations et formulaires constitue une approche à la fois simpliste, erronée et trompeuse**. À ensemble inchangé de données, concaténer différentes déclarations dans un même support déclaratif ne constitue qu'un habillage de la complexité, non une simplification ; à l'inverse, une telle démarche peut se traduire par un alourdissement des obligations déclaratives.
- [220] **Le facteur premier de complexité, réside dans la multiplicité et l'hétérogénéité des définitions et nomenclatures de données demandées** pour décrire des réalités économiques et sociales proches. Ainsi, cette hétérogénéité est très marquée dans la définition des notions d'assiettes – en matière de cotisations comme de calcul des droits –, d'effectifs, de durée du travail...
- [221] Une véritable simplification réside essentiellement dans la **convergence organisée des données demandées**, d'abord entre elles, puis dans leur rapprochement des données utilisées par les entreprises pour leur gestion.
- [222] Elle est la condition préalable à une démarche de mutualisation des données déclarées entre organismes permettant dans un second temps de supprimer des déclarations.
- [223] Le projet de déclaration sociale nominative (DSN) se situe à la convergence des démarches de simplification des déclarations des entreprises et d'un projet de lutte contre la fraude – porté à l'origine par l'Unédic : la déclaration nominative de l'assurance-chômage (DN-AC) –, reposant sur l'exploitation d'une information nominative mensuelle et événementielle sur l'emploi et les salariés, permettant un contrôle au fil de l'eau entre les rémunérations donnant lieu à cotisations et celles sur la base desquelles sont ouverts des droits (indemnités journalières, allocations chômage).
- [224] L'article 30 de la proposition de loi de simplification du droit et d'allègement des démarches administratives déposée par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale prévoit la mise en place progressive entre 2013 et 2016 d'une déclaration sociale nominative se substituant, dans une première phase, aux attestations de salaires remises par l'employeur en vue du paiement des indemnités journalières et des indemnités chômage.
- [225] Aux termes de cet article, l'intégralité des employeurs devra réaliser une déclaration mensuelle nominative sur les rémunérations et l'emploi de ses salariés. L'apport de cette évolution réside principalement sur les possibilités d'exploitation au fil de l'eau d'une information nominative, notamment en vue de la lutte contre la fraude. **En revanche, l'impact de ce projet en termes de charge pour les employeurs est ambigu : le risque**

d'accroissement temporaire de la charge déclarative ne saurait être écarté pour les très petites entreprises ne recourant pas à un tiers-déclarant et ne gérant pas leur paie de façon informatisée. Le gain résiderait dans la suppression d'une charge certes occasionnelle mais lourde (la production des ASIJ et AE) et dans l'impact d'autres chantiers de simplification parallèles.

1.1.2. La poursuite de la dématérialisation des déclarations et paiements

- [226] La dématérialisation est à la fois source de gains de productivité permettant de réduire encore le coût du recouvrement, mais aussi de fiabilisation des données déclarées. Elle est aussi nécessaire aux démarches de mutualisation des données telles que la DSN.
- [227] Une obligation de dématérialisation totale des déclarations, étendue progressivement par paliers à tous les employeurs, serait donc envisageable, à la fois pour maximiser les gains de productivité et préparer le déploiement de la DSN. Le taux très élevé de dématérialisation des DADS (95% des déclarations représentant 99% des salariés) montre que ce scénario n'a rien d'irréaliste. Le succès de l'auto-entrepreneur montre combien les procédures dématérialisées sont désormais utilisées, y compris par des particuliers en situation de précarité.
- [228] Les gains du passage à une dématérialisation totale des déclarations de cotisation et de la déclaration unique d'embauche (DUE) ont été chiffrés à 429 ETP dans les URSSAF, par rapport aux effectifs 2008.

1.1.3. L'amélioration de l'information et de la communication à destination des cotisants

- [229] L'amélioration de l'information et de la communication à destination des cotisants constitue non seulement un élément de qualité du service public du recouvrement, mais elle favorise la sécurisation des ressources publiques, en concourant à la bonne application de la réglementation et à l'acceptation du prélèvement.
- [230] La convention d'objectifs et de gestion (COG) de la branche recouvrement conclue pour 2009-2013 consacre une part importante à la sécurisation juridique des cotisations en amont par :
- ◆ **le développement des différents modes d'information aux cotisants** : amélioration des différents modes de réponse aux questions juridiques complexes des cotisants, consolidation et diffusion complète de la doctrine juridique, production de tableaux questions-réponses, recours aux intermédiaires de paye, aux tiers déclarants et aux ordres et organisations professionnels pour relayer l'information juridique auprès des entreprises ;
 - ◆ **une politique de validation des pratiques en amont des opérations de contrôle** : développement du rescrit en matière de prélèvements sociaux, encouragement des cotisants à sécuriser leurs pratiques par une réponse écrite systématique à toute sollicitation, hors rescrit, sur des questions relatives à leur situation individuelle.
- [231] **Des améliorations sensibles pourraient être apportées également par les tiers en charge de la retenue à la source dans certains cas où la réglementation se traduit par des évolutions des prélèvements peu compréhensibles pour le redevable.** C'est le cas notamment de la CSG sur les pensions, qui, du fait des conditions d'exonération et d'application des deux taux possibles, peut connaître des variations importantes de montant prélevé.

[232] Les conditions d'assujettissement des pensions à la CSG sont connues des caisses de retraite soit par l'envoi d'un avis d'imposition par les retraités soit par transmission de la situation par la DGFIP.

[233] Les caisses de retraite communiquent alors aux retraités le niveau d'assujettissement de leurs pensions à la CSG.

[234] Cette information est souvent peu lisible pour les retraités, et peu précoce par rapport aux variations de prélèvement substantielles qu'elles induisent. Ces notifications sont à l'origine de l'essentiel des courriers de réclamation adressés par des particuliers à la direction de la sécurité sociale sur les retraites.

[235] L'acceptation du prélèvement pourrait être accrue par une information plus explicite de la part des caisses de retraite, d'une part, et un aménagement des processus permettant d'accroître la visibilité des contribuables sur les variations du taux de CSG sur les pensions.

1.1.4. Moderniser la retenue à la source des revenus de placement

[236] Le dispositif actuel de collecte des prélèvements sociaux sur les revenus de placement présente deux défauts :

- ◆ Le support déclaratif des tiers collecteurs des prélèvements sociaux ne permet pas de connaître l'assiette et les contribuables, ce qui fait obstacle au pilotage de ces prélèvements ;
- ◆ le paiement d'acomptes égaux à 100% du montant dû en n-1 conduit à des remboursements lors de la régularisation si le montant des produits a diminué. Le fait que cette restitution au titre des prélèvements sociaux soit concomitante avec le paiement de l'intégralité de la CRDS donne lieu à une contraction des deux opérations en une seule (restitution des trop-perçus d'acomptes de prélèvements sociaux et paiement de la CRDS). Cela rend particulièrement lourde et complexe par la DGFIP la répartition des encaissements entre les différents produits (CRDS, et autres prélèvements sociaux) et donc entre attributaires (branches de la sécurité sociale, CADES et autres fonds).

[237] Deux évolutions sont proposées pour améliorer le processus :

- ◆ alléger la gestion de la régularisation, en réduisant le montant des acomptes pour éviter ou réduire les restitutions aux redevables ;
- ◆ améliorer l'information des déclarations 2777 pour mieux connaître la répartition des produits par assiette et par redevable.

1.1.5. Simplifier le recouvrement des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine

[238] Pour ces prélèvements dont le recouvrement est proche de celui de l'impôt sur le revenu dès lors qu'ils sont établis sur la base de la même déclaration, la gestion de deux avis d'imposition séparés et de deux dates différentes de paiement est peu lisible pour les contribuables. L'absence de mensualisation peut être source de difficultés.

[239] Un mouvement de rapprochement du mode de recouvrement entre ces prélèvements sociaux et l'impôt sur le revenu peut être envisagé, reposant sur :

- ◆ la mise en place de la possibilité de mensualisation du paiement des prélèvements sociaux. Les difficultés liées aux variations auxquelles peuvent être sujets les revenus du patrimoine pourraient être traitées en accordant des modulations des acomptes en cas de nécessité ;

- ◆ le regroupement des avis d'imposition ;
- ◆ le regroupement des paiements.

[240] Ces évolutions supposeraient des travaux réglementaires et informatiques, pour définir notamment l'application des seuils de mise en recouvrement aux paiements globaux ainsi que les règles d'imputation prioritaire des paiements.

1.1.6. En revanche, les perspectives de développement de la retenue à la source sur les revenus du patrimoine sont limitées

[241] Le mouvement de bascule de revenus du patrimoine à des revenus de placement retenus à la source a probablement atteint ses limites :

- ◆ s'agissant des revenus fonciers, la possibilité d'une retenue à la source serait limitée aux cas où les revenus sont gérés et collectés par un tiers (gestionnaire de biens, agences immobilières), qui pourrait précompter les prélèvements sociaux sur les revenus avant de les reverser aux propriétaires, non sans écarter une régularisation en fin d'année ;
- ◆ s'agissant des plus-values mobilières, si la suppression du seuil de cession de 25 000€ par an pour l'assujettissement aux prélèvements sociaux ôte un obstacle technique à une retenue à la source, le précompte par le tiers que constitue, dans la plupart des cas, l'intermédiaire financier des opérations d'achat et de vente sur les marchés supposerait toutefois que le tiers ait connaissance du prix d'acquisition pour pouvoir évaluer la plus-value.

2. Les possibilités de contribution des organismes de prélèvements sociaux à une retenue à la source de l'impôt sur le revenu

[242] L'objet de cette partie est de présenter, en tirant les leçons des facteurs de réussite et des contraintes de la retenue à la source dans le champ des prélèvements sociaux, un certain nombre de questions qui se poseraient dans le cadre d'une retenue à la source, indépendamment du choix de l'organisme de recouvrement.

[243] Elle présente ensuite la contribution possible de la branche recouvrement au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

2.1. Il est nécessaire au préalable de répondre à certaines questions

2.1.1. La détermination du taux moyen sur la base duquel sont calculés les acomptes

[244] Une différence fondamentale entre les prélèvements sociaux et l'IR réside dans la difficulté, voire l'impossibilité, de faire effectuer par l'employeur la liquidation des précomptes de l'IR, du fait des règles particulières applicables à ce dernier (assujettissement de l'ensemble des revenus et prise en compte de caractéristiques personnelles extérieures au revenu professionnel).

[245] Schématiquement, trois options sont possibles pour déterminer le taux moyen appliqué aux revenus pour déterminer le précompte opéré par l'employeur :

- ◆ la communication par la DGFIP d'un taux moyen à l'employeur sur la base du dernier avis d'imposition ;

- ◆ un calcul par l'employeur sur la base d'un barème progressif *ad hoc* pour établir les acomptes. Cela est techniquement faisable : les employeurs gèrent dès aujourd'hui des barèmes progressifs avec l'allègement sur bas salaires ;
- ◆ la communication d'un taux moyen par le salarié à l'employeur.

[246] Ces différentes options présentent des avantages et des inconvénients :

- ◆ la première évite les contentieux qui pourraient naître de la détermination du taux moyen par l'employeur ou par le contribuable : contestation par l'administration fiscale d'un niveau d'acompte trop bas, contestation par le salarié d'un acompte trop élevé ;
- ◆ en revanche, elle ne permet pas d'adapter avec suffisamment de réactivité le niveau des acomptes aux évolutions de revenu : se baser sur le taux moyen revient à n'ajuster le niveau de l'acompte qu'à hauteur des variations d'assiette, mais non des variations de taux. Il pourrait être donc nécessaire de maintenir par ailleurs, en complément à cette fixation du taux par la DGFIP, un droit à modulation sur demande du contribuable, pour tenir compte de variations importantes de la capacité contributive – en maintenant un encadrement en cas de sous-estimation excessive de l'acompte ;
- ◆ le calcul par l'employeur d'un taux de précompte ne pourrait se faire que sur la base du salaire, sans tenir compte des autres éléments de calcul de l'impôt (composante familiale, autres sources de revenus, dispositifs de crédit d'impôt). Dans un cadre législatif de forte personnalisation de l'impôt sur le revenu, ce dispositif conduirait à des taux moyens de précompte pouvant être très différents du taux final, et donc à des régularisations importantes. En outre, faire porter sur l'employeur la responsabilité du niveau du précompte pourrait être discutable du point de vue de l'employeur : autant, en matière de cotisations salariales, la responsabilité de l'employeur dans le calcul du précompte car elle prolonge sa responsabilité dans le calcul des cotisations patronales, autant il paraît peu justifié de rendre l'employeur responsable du calcul d'un précompte qui n'a pas de pendant patronal.

[247] **Si la communication d'un taux moyen par la DGFIP, assortie de possibilités de modulation sur demande du contribuable, semble être la solution la plus souvent envisagée, elle suppose toutefois que la DGFIP ait une connaissance, presque en temps réel, de l'employeur, ce qui peut être délicat lorsque le salarié change plusieurs fois d'employeurs au cours de l'année.** Cette information pourrait être connue en adressant à la DGFIP les déclarations uniques d'embauche (DUE), qui constituent une formalité obligatoire préalable à l'embauche, adressées aux URSSAF et à d'autres organismes partenaires (Pôle emploi, services de santé au travail). Sous réserve de travaux techniques approfondis, la DUE pourrait permettre à la DGFIP de savoir à quel employeur adresser le taux moyen d'imposition des salariés.

[248] **Les deux protocoles d'échanges** (envoi des DUE à la DGFIP, transmission par la DGFIP du taux moyen aux employeurs) **demeurent toutefois encore à bâtir.** En outre, selon le calendrier de diffusion puis de traitement des DUE puis d'envoi d'un taux moyen à l'employeur, **il est probable qu'il serait nécessaire d'offrir la possibilité que le précompte soit effectué sur la base d'un taux communiqué par le salarié dans l'attente d'une communication par la DGFIP.**

[249] **En tout état de cause, la question se pose de l'opportunité d'un contrôle de l'exactitude de l'application du taux moyen par l'employeur pour calculer l'acompte :**

- ◆ un contrôle pourrait certes être justifié par le fait d'éviter qu'une erreur sur le montant du précompte ait pour effet de créer un avantage de trésorerie excessif pour le salarié contribuable ;

- ◆ mais l'approche la plus simple consisterait à ne pas effectuer de contrôle sur le calcul du montant de l'acompte résultant de l'application du taux moyen à l'assiette, puisqu'une éventuelle erreur sur le montant des précomptes serait de toute façon corrigée au stade de la régularisation. En outre, il pourrait sembler délicat de mettre en cause la responsabilité de l'employeur dans une opération qu'il effectue pour le compte de l'administration fiscale et sans être lui-même redevable – à la différence des prélèvements sociaux.

2.1.2. L'information de la DGFIP sur les montants précomptés

[250] **Quel que soit le réseau retenu, il est nécessaire de restituer à la DGFIP l'information sur les montants précomptés mois par mois sur le salaire, ce qui suppose la production par l'employeur d'une information nominative sur le montant précompté et reversé.**

[251] **Le dispositif le plus simple pour restituer cette information à la DGFIP serait d'utiliser les DADS**, qui servent déjà aujourd'hui à informer la DGFIP sur les salaires versés, et auxquelles il suffirait d'ajouter une rubrique relative aux montants précomptés. L'avantage de ce vecteur déclaratif est d'une part **qu'il minimiserait l'alourdissement des charges pour l'employeur** puisque ce support déclaratif existe déjà (même si l'impact de cet ajout sur le support de la DADS est à apprécier), et, d'autre part **qu'il est déjà utilisé pour les déclarations pré-remplies par la DGFIP, qui sait déjà opérer, avec un niveau élevé de succès, les rapprochements entre l'identification des salariés déclarée par l'employeur et ses propres identifiants fiscaux**. Cela éviterait donc les difficultés de rapprochement d'identifiants, qui sont régulièrement source de problèmes lorsqu'il y a dissociation entre le responsable du prélèvement et le responsable de la tenue d'un compte individuel. La limite de ce vecteur réside dans son calendrier de production : la DGFIP n'aurait pas de visibilité sur les montants précomptés sur chaque contribuable avant de recevoir les DADS. En outre, les échecs de rapprochement, même s'ils sont minoritaires, supposent de définir un palliatif.

[252] Le projet de déclaration sociale nominative (DSN), s'il servait de vecteur pour déclarer à la DGFIP le montant des précomptes, pourrait permettre à la DGFIP une actualisation au fil de l'eau des comptes fiscaux des contribuables tenant compte des précomptes effectués.

[253] **Il serait toutefois nécessaire, en tout état de cause, de préciser le régime de la preuve du précompte et la responsabilité de l'employeur en cas d'erreur sur le montant de précomptes indiqué sur la DADS :**

- ◆ dans le cas où le montant indiqué par l'employeur sur la DADS est inférieur à celui qui a été indiqué sur les feuilles de paie et les déclarations de paiement :
 - la feuille de paie peut-elle servir au salarié de preuve du précompte à l'égard de la DGFIP, à charge pour cette dernière de mettre la différence en recouvrement auprès de l'employeur ? Telle est la solution retenue pour l'ouverture des droits à retraite : en cas de divergence entre les montants déclarés par l'employeur et les bulletins de salaire, celui-ci vaut preuve pour le salarié ;
 - ou le salarié est-il lié par le montant indiqué par la DADS, auquel cas il doit effectuer une régularisation sur la base du montant indiqué par cette dernière et engager une action contre son employeur pour précompte abusif ?

- ◆ à l'inverse, il sera en tout état de cause nécessaire de contrôler la cohérence entre la somme des précomptes déclarés sur la DADS par les employeurs au titre de leurs salariés et les montants déclarés lors du versement des acomptes. Si la somme des précomptes déclarés sur la DADS est supérieure aux montants déclarés lors du paiement des acomptes, si on applique la logique de transfert de responsabilité à l'employeur sur le calcul du précompte, retenue en matière de cotisations sociales, le solde serait à la charge de l'employeur, quitte à ce que celui-ci récupère sur le salarié les montants qu'il serait amené à verser sans les avoir précomptés : une procédure de redressement de l'employeur pour insuffisance des précomptes payés serait donc à construire.

2.1.3. La gestion de la régularisation

[254] L'existence d'une régularisation pouvant être substantielle constitue une différence fondamentale par rapport aux prélèvements sociaux. Il importe de définir ses modalités de gestion.

[255] Après le calcul de la quotité d'impôt due et donc du montant de la régularisation, deux options semblent envisageables pour gérer la régularisation :

- ◆ gérer la régularisation en retenue à la source, en imputant la régularisation (créditrice ou débitrice) sur le montant des précomptes ultérieurs. Cela supposerait une communication par la DGFIP du montant de la régularisation pour que celui-ci. La gestion du précompte pourrait en être alourdie pour l'employeur. La déduction opérée par l'employeur sur le salaire deviendrait peu lisible, puisqu'elle résulterait de la somme d'un élément proportionnel au salaire (le précompte sur la base du taux) et relatif au revenu en cours, et d'un montant fixe correspondant au solde de l'impôt sur l'année passée. Du fait des changements d'employeurs en cours d'année, si les précomptes ne donnent lieu qu'à une déclaration récapitulative en fin d'année, la DGFIP ne connaîtra qu'une fois par an le total des précomptes effectués pour chaque contribuable. Les changements de situation fréquents risqueraient d'induire, pour certains contribuables, un compte fiscal qui ne serait jamais remis à zéro ;
- ◆ maintenir une gestion de la régularisation par face-à-face direct entre le contribuable et la DGFIP.

2.1.4. Les contentieux de l'impôt

2.1.4.1. Les contentieux liés au calcul de l'impôt

[256] Les contentieux sur le calcul de l'impôt, ainsi que sur les contrôles fiscaux opérés sur les éléments constitutifs du calcul de l'impôt, opposeraient comme aujourd'hui le contribuable et l'administration fiscale, qui serait en tout état de cause en charge du calcul de l'impôt et du contrôle sur les éléments constitutifs de celui-ci. La retenue à la source ne modifie en rien ces contentieux, qui relèveraient donc comme c'est le cas actuellement du juge administratif.

[257] L'existence, parallèlement à ce contrôle fiscal exercé par la DGFIP sur le contribuable sous le contrôle juridictionnel du juge administratif, d'un contrôle exercé par les URSSAF sur les employeurs sous le contrôle juridictionnel du juge judiciaire, ne serait pas source de difficultés : ce partage existe déjà aujourd'hui et ne donne pas lieu à des conflits de compétence juridictionnelle, **dès lors que ces deux contrôles ont des objets et des cibles tout à fait distinctes :**

- ◆ **le contrôle fiscal porte sur la situation contributive du foyer fiscal** (revenus du foyer, charges susceptibles de réduire le montant de l'imposition) **là où le contrôle URSSAF porte sur la relation entre l'employeur et le salarié** (déclaration et qualification salariale de la relation, mode de traitement des différents avantages consentis par l'employeur au salarié) ;
- ◆ **le contrôle URSSAF porte précisément sur la source des revenus (l'employeur) et non sur le salarié**, à la différence du contrôle fiscal, qui porte sur le destinataire des revenus.

2.1.4.2. Les contentieux liés à la fixation du taux d'acompte

[258] On pourrait concevoir un contentieux opposant le contribuable et l'administration fiscale, dans les cas où le contribuable considérerait comme excessif le taux du précompte ou ceux où le contribuable aurait abusivement réduit ce taux. Dans le premier cas, le contentieux pourrait avantageusement être supprimé ou réduit en faisant de la baisse du taux d'acompte un droit du contribuable sur demande et en laissant à un dispositif de pénalités le soin d'éviter ou de sanctionner des acomptes abusivement bas.

[259] En tout état de cause, ces contestations (au minimum sur les pénalités en cas de modulation excessive de l'acompte) ne seraient en rien renouvelées par la retenue à la source : elles continueraient d'opposer le contribuable et l'administration fiscale et relèveraient comme c'est le cas actuellement du juge administratif.

2.1.4.3. Le contentieux du calcul de l'acompte

[260] Trois types de contentieux sont envisageables :

- ◆ un contentieux entre l'employeur et le salarié, en cas de décalage entre le précompte effectué et le montant indiqué par la DADS, se traduisant par des précomptes abusifs ou insuffisants. Il s'agirait d'un contentieux nouveau, né de l'intervention du tiers qu'est l'employeur inhérente à la retenue à la source. On peut considérer que le juge prud'homal serait le juge naturel ce contentieux : ce contentieux porterait non pas sur un acte de l'administration fiscale relatif au calcul de l'impôt final, mais sur un acte de l'employeur, portant sur la gestion d'un acompte relevant de la gestion de la paie et donc des relations individuelles entre l'employeur et le salarié. Le contentieux opposant le salarié et l'employeur, il serait difficile d'imaginer de le confier au juge administratif ;
- ◆ un contentieux entre l'employeur et l'organisme en charge du recouvrement en cas d'erreur dans le calcul de l'acompte par application du taux moyen communiqué par la DGFIP. Ce contentieux n'aurait toutefois de portée que pour autant qu'on considère qu'il y ait un intérêt à vérifier le calcul correct de l'acompte alors qu'une erreur a vocation à être compensée au stade de la régularisation, et qu'il soit légitime de rendre l'employeur responsable d'une opération effectuée pour le compte de l'administration sur un prélèvement dont il n'est pas lui-même redevable ;
- ◆ un contentieux entre l'employeur et l'organisme en charge du recouvrement en cas d'écart entre les montants versés et les montants déclarés sur la DADS : dans la plupart des cas, ces écarts résulteraient probablement d'erreurs matérielles et ne donneraient pas lieu à contentieux. Mais on ne peut exclure l'émergence d'un contentieux, nouveau, sur ces questions. Dans ce cas, la question du juge compétent pour régler ces litiges se poserait.

2.1.4.4. Le contentieux du recouvrement forcé

[261] En cas d'impayé de la part du tiers payeur, la mise en œuvre à l'égard de ce dernier de procédures de recouvrement forcé par l'organe chargé de la collecte des acomptes serait susceptible de donner lieu à un contentieux sur les modalités d'exécution de ce recouvrement forcé.

[262] Ce contentieux ne serait pas nouveau en tant que tel puisqu'il se substituerait au contentieux sur le recouvrement forcé des acomptes. La nouveauté serait la différenciation entre le recouvrement forcé des acomptes, qui s'effectuerait sur le tiers, et le recouvrement forcé de la régularisation, qui demeurerait effectué sur le contribuable, sauf si la régularisation était gérée en précompte.

[263] Le passage à une retenue à la source imposerait en tout état de cause de préciser le statut des dettes de l'employeur relatives au précompte d'IR : rang de privilège, éligibilité à la garantie apportée par l'association de garantie des salaires...

2.1.5. La gestion de situations particulières d'emploi

2.1.5.1. Les salariés à domicile

[264] La mise en place d'un précompte de l'IR pour ces salariés soulève plusieurs types de problème :

- la dispersion du nombre d'employeurs pour un même salarié et la fréquence des changements doivent conduire à écarter un dispositif de communication d'un taux moyen d'imposition aux particuliers employeurs. L'option pour un **taux forfaitaire unique et très bas** (du fait du niveau d'imposition des salariés concernés) semble la plus simple. Elle se traduirait toutefois par des régularisations importantes pour certains salariés ;
- surtout, l'imputation du précompte sur le salaire net versé au salarié remettrait en cause la construction des modes de rémunération dans ce secteur, qui repose précisément sur le fait que la discussion porte sur la rémunération nette (et non sur la rémunération brute comme dans les autres cas d'emploi). **La simplicité et la lisibilité de la rémunération, importante dans ce secteur pour éviter le travail dissimulé, repose en effet sur le fait que le salarié n'a à connaître que le salaire net** ; telle est la logique sous-jacente aux dispositifs de CESU. De ce fait, le précompte de l'IR serait source de confusions pour les salariés à domicile et leurs employeurs, puisqu'il pourrait apparaître comme une réduction du salaire, ce qui pourrait conduire à une hausse des salaires ou à un développement du travail dissimulé. Ce risque lié à la perception d'une baisse de salaire net par le salarié peut se présenter dans d'autres contextes d'emploi, mais peut être moins fort pour des salariés habitués à raisonner sur leur salaire brut, et donc à la différence entre brut et net.

[265] Exclure ces salariés de la retenue à la source pourrait donc être préférable, mais au risque potentiel de régularisations importantes.

2.1.5.2. Le passage à un revenu de remplacement

[266] La retenue à la source supposerait que les organismes débiteurs de revenus de remplacement gèrent des taux moyens différents pour chacun des individus auxquels ils versent des prestations, ce qui pourrait entraîner des surcoûts de gestion.

2.1.6. Du fait de l'existence de régularisations importantes et du caractère estimatif du taux moyen du précompte, l'intérêt de ce mode de prélèvement en termes d'adaptation aux évolutions de situation est limité

[267] Si le taux moyen sur lequel est effectué le précompte est établi sur la base du dernier revenu connu, ce dispositif ne permettrait qu'une adaptation limitée aux changements de situation des individus :

- ◆ ainsi que cela a déjà été montré, en cas d'évolution importante des revenus, les acomptes ne seraient ajustés que proportionnellement à la variation d'assiette. Par rapport au dispositif de mensualisation actuelle, il y aurait prise en compte de l'évolution d'assiette mais non de l'évolution du taux, dont les effets peuvent être tout aussi importants (en matière de prélèvements sociaux, ces changements de taux résultant du changement du statut constituent l'essentiel de l'ajustement du niveau de prélèvement) ;
- ◆ **un changement de taux d'imposition lié non à une évolution du salaire mais à une évolution de la situation du foyer** (naissance d'un enfant, passage du conjoint de l'emploi à l'inactivité ou de l'inactivité à l'emploi) **pourrait difficilement être pris en compte avant la régularisation sauf à recalculer le taux d'imposition au fil de l'eau pour tenir compte des changements de situation.** Sous réserve de ce recalcul, la différence par rapport au système actuel de prélèvement mensuel serait nulle.

2.2. Les implications du choix des organismes de recouvrement social pour la collecte des précomptes

[268] L'hypothèse ici retenue est que l'intervention des URSSAF et des caisses de MSA dans la gestion d'une retenue à la source de l'IR ne s'entendrait que pour la **gestion de la collecte des sommes précomptées par les employeurs** : encaissement, recouvrement amiable et forcé, et contrôle de cohérence entre les montants versés et le montant des précomptes déclarés par l'employeur à la DGFIP. La DGFIP interviendrait **en amont** (gestion des déclarations, calcul de l'impôt, communication du taux moyen à l'employeur) **et en aval** (gestion de la régularisation, soit par recouvrement auprès du contribuable, soit en communiquant le montant de la régularisation à l'employeur dans l'hypothèse où celui-ci gérerait la régularisation).

2.2.1. Pour le contribuable

[269] Pour le contribuable, la complexité éventuelle induite par la retenue à la source réside dans le fait d'introduire l'employeur dans la relation entre la DGFIP et le contribuable et est donc consubstantielle à cette dernière mais ne dépend pas du choix de l'organisme de recouvrement.

[270] La retenue à la source implique des relations entre le contribuable et l'administration en charge du calcul de l'impôt et de la gestion de sa régularisation, ainsi que des relations entre le salarié et l'employeur, mais non entre le salarié et l'organisme auquel seraient versés les précomptes opérés par l'employeur. **Pour le salarié, dès lors que le précompte transfère la responsabilité du versement des précomptes à l'employeur, l'identité de l'organisme de recouvrement des acomptes est totalement transparente. Le choix d'un organisme ou d'un autre est donc neutre, en termes de simplicité ou de complexité, pour le contribuable.**

2.2.2. Pour l'employeur

[271] **Il n'est pas évident d'apprécier avec certitude à ce stade l'impact pour les employeurs du choix d'un organisme de recouvrement :**

- ◆ la principale charge résiderait probablement dans la gestion des différents taux d'acompte correspondant à chaque salarié, et on pourrait considérer que, une fois effectuées les tâches relativement complexes liées à la gestion du précompte, la charge résidant dans la déclaration et le paiement serait elle-même relativement réduite ;
- ◆ on peut considérer que la charge marginale de déclaration et de paiement serait quasi-nulle si les paiements et déclarations des acomptes étaient effectués en même temps et dans les mêmes processus que ceux des cotisations sociales, et qu'elle serait au contraire non nulle si elle était effectuée selon un processus spécifique qui ne serait pas intégré dans les autres processus de déclaration et de paiement entre l'entreprise et la DGFIP. Si elle était gérée en même temps que d'autres processus déclaratifs (TVA), l'intégration d'une déclaration et d'un paiement supplémentaires sur des assiettes différentes ne serait pas neutre pour l'entreprise ;
- ◆ dès lors que les précomptes seront gérés par les services de paie des entreprises, il pourrait être plus simple que ces mêmes services gèrent le versement de l'IR, **ce qui plaiderait pour qu'ils l'effectuent en même temps que les prélèvements sociaux.** L'intégration du versement des acomptes d'IR dans le cadre de processus déclaratifs et de paiement d'autres impôts versés par les entreprises pourrait conduire à faire intervenir d'autres services de l'entreprise, ce qui pourrait être plus délicat à gérer. Les éditeurs de logiciels de paie et les gestionnaires de paie rencontrés par votre rapporteur confirment ce point : pour les entreprises, la gestion d'un prélèvement donnant lieu à des interactions entre les services de paie et les services financiers d'une entreprise, comme c'est le cas actuellement pour la contribution économique territoriale, est source de difficultés opérationnelles. Le fait que le précompte soit indissociable de la gestion de la paie plaiderait donc fortement pour que la collecte des précomptes soit opérée par les opérateurs avec lesquels les services de paie sont habitués à échanger.

[272] L'analyse de ces impacts sur les entreprises devrait toutefois être approfondie.

2.2.3. Pour les réseaux de recouvrement

[273] Le réseau des URSSAF gère actuellement un processus de déclaration et de paiement par les entreprises selon un rythme mensuel ou trimestriel. **Le coût marginal de l'extension de ce processus aux précomptes d'IR serait très faible, du moins pour le recouvrement proprement dit.**

[274] Il n'est pas certain en revanche que l'encaissement des précomptes d'IR puisse s'intégrer, pour la DGFIP, à un processus existant pour l'intégralité des employeurs : tous les employeurs ne sont pas assujettis à la TVA ou à l'IS ou à la taxe sur les salaires. Le risque, à expertiser de façon plus approfondie, serait donc que la DGFIP doive constituer un processus de recouvrement *ad hoc*, ce qui mobiliserait des ressources supplémentaires.

[275] Dès lors que la liquidation du précompte relève de la responsabilité de l'employeur (le cas échéant sur la base d'un taux qui lui est communiqué), recouvrer cette somme ne créerait pas de difficulté pour les URSSAF, qui ne liquident pas les cotisations au stade du recouvrement et n'ont donc pas de difficulté à gérer, déjà aujourd'hui, des assiettes différentes. Les règles propres au calcul du précompte ne devraient être gérées par les URSSAF qu'au stade du contrôle, dans l'hypothèse où un contrôle sur l'exactitude du calcul du précompte serait jugé pertinent.

[276] **La différence se manifesterait toutefois principalement au stade du contrôle opéré sur la cohérence entre les acomptes versés et les montants déclarés dans la**

DADS. En effet, ce contrôle de cohérence serait essentiel pour sécuriser un recouvrement par retenu à la source. Or, la DADS constitue dès à présent un élément important du contrôle opéré par les URSSAF sur les cotisations liquidées par les entreprises. Effectuer des rapprochements sur pièce entre DADS et versements ou intégrer cet élément dans les plans de contrôle représenterait une adaptation limitée pour le dispositif de contrôle URSSAF, alors que ce dispositif serait à constituer pour la DGFIP.

[277] En cas de détection par les URSSAF d'une inexactitude dans le montant du précompte indiqué par l'employeur dans la DADS, deux options seraient envisageables pour le recouvrement du **redressement à la charge de l'employeur : soit une mise en recouvrement directe par les URSSAF, soit une communication par les URSSAF à la DGFIP pour mise en recouvrement.**

2.2.4. Pour la sécurisation du recouvrement

[278] **L'exemple des cotisations et contributions salariales montre qu'il est possible d'établir, dans le cadre d'un recouvrement portant sur un grand nombre de prélèvements, une gestion différenciée permettant d'accorder une priorité au paiement de certains prélèvements. Il serait donc possible de sécuriser le recouvrement de l'IR tout en l'intégrant dans un processus de recouvrement portant sur d'autres prélèvements.**

[279] **Cet exemple montre au contraire qu'il peut y avoir un intérêt à ce que l'impôt sur le revenu soit recouvré dans le même processus et par le même organisme que d'autres prélèvements significatifs :** en effet, les règles de paiement préalable du précompte (des cotisations sociales aujourd'hui, de l'IR éventuellement demain) avant l'octroi de délai de paiement sur d'autres prélèvements peuvent **renforcer l'incitation pour les employeurs à verser le précompte**, et donc améliorer son niveau de recouvrement par rapport à ce que donnerait un recouvrement isolé.

[280] **La question d'une extension aux précomptes d'IR du dispositif de garantie des salaires géré par l'association de garantie des salaires (AGS) se poserait.** En effet, par analogie avec le fait que le précompte de cotisations salariales constitue la propriété du salarié et est donc couvert par le régime de garantie des salaires, on pourrait considérer que le précompte d'IR devrait être couvert par le régime de l'AGS qui intervient en cas de procédure collective, lorsque la liquidation ne permet pas de couvrir les dettes de l'employeur. Or, il pourrait être plus complexe de faire recouvrer les différents produits couverts par la garantie de l'AGS par deux réseaux différents.

2.2.5. Pour les comptes de l'État

[281] Le recouvrement des précomptes d'IR par les URSSAF s'appuierait **sur les compétences de répartition des produits encaissés par les URSSAF.**

[282] Les URSSAF gèrent en effet dès à présent la répartition des encaissements entre plusieurs produits (différentes cotisations sociales affectées aux différentes branches, contributions affectées aux fonds concourant au financement de la sécurité sociale, prélèvements recouverts pour le compte de tiers : cotisations d'assurance-chômage, versement transport).

[283] La branche recouvrement assure aux tiers des encaissements en phase avec le cycle de collecte, dans des conditions assurant la neutralité financière : elle effectue des versements quotidiens sur la base de prévisions au jour le jour, et opère une régularisation avec calcul d'intérêts compensateurs dès lors que le profil d'encaissements constaté s'éloigne de la

prévision au-delà d'un seuil. Ces conditions sont retracées précisément dans des conventions financières.

- [284] La compétence de la branche recouvrement pour gérer ces opérations de répartition et assurer la fiabilité et la traçabilité du reversement quotidien est un point fort et reconnu.
- [285] La branche recouvrement serait donc capable d'assurer des versements précis et réguliers (quotidiens) garantissant des flux en trésorerie au Trésor aux dates d'échéance.
- [286] La fiabilisation définitive des montants à reverser pourrait être assurée sur la base du détail individuel des précomptes avec les DADS. Cette fiabilisation pourrait intervenir selon un rythme mensuel dans l'hypothèse où la DSN serait mise en œuvre.
- [287] Le même raisonnement peut s'appliquer s'agissant des caisses de MSA, qui gèrent aujourd'hui la répartition d'un nombre de produits encore plus élevé.

2.2.6. Les contentieux auxquelles seraient parties les URSSAF

- [288] Ils peuvent être de deux types :
- ◆ contentieux sur l'écart entre le montant versé par l'employeur et le montant de précomptes déclaré sur les DADS ;
 - ◆ contentieux du recouvrement forcé des acomptes par les URSSAF.

2.2.6.1. *Le contentieux sur l'écart entre le montant versé par l'employeur et le montant des précomptes déclarés sur les DADS*

- [289] Pour ce contentieux, plusieurs options sont envisageables :
- ◆ en cas de transmission par les URSSAF à la DGFIP pour mise en recouvrement, la compétence du juge administratif sur les litiges relatifs à ces contrôles semble s'imposer ;
 - ◆ en cas de recouvrement par les URSSAF des écarts ainsi détectés, deux solutions peuvent être envisagées :
 - attribuer au juge judiciaire la compétence pour connaître des contestations sur ces écarts permettrait de garantir que les contestations relatives aux contrôles sur les paiements opérés par les entreprises sont portées devant un seul et même juge ;
 - une attribution au juge administratif de ces litiges pourrait toutefois être envisagée, s'agissant de litiges probablement limités et portant sur des matières distinctes de celles qui relèveraient du contrôle URSSAF classique.

2.2.6.2. *Les contentieux liés au recouvrement forcé*

- [290] Si l'URSSAF recouvre le précompte de l'IR en même temps que les prélèvements sociaux, l'existence d'impayés d'IR impliquerait nécessairement l'existence d'impayés sur les prélèvements sociaux (cela est évident en cas d'absence totale de paiement sur une échéance ; en cas de paiement partiel, il serait très probable que ce paiement serait imputé sur l'IR en priorité par rapport aux cotisations patronales). La simplicité du recouvrement forcé et de son contentieux plaideraient pour que les procédures de recouvrement forcé soient identiques pour les différents prélèvements et que le juge qui en connaisse soit identique.

- [291] Or, s'agissant de recouvrement forcé, les contestations juridictionnelles relèvent du **contentieux de l'exécution de l'impôt et non du contentieux de l'impôt proprement dit, selon une distinction classique entre juge de l'impôt et juge de l'exécution.**
- [292] **Or, le juge de l'exécution, en matière fiscale comme en matière sociale, est par nature le juge judiciaire :** « *il n'appartient en aucun cas à la juridiction administrative d'apprécier la validité en la forme d'un commandement, quelle que soit la nature de la créance dont celui-ci tend à assurer le recouvrement* » (Conseil d'État, Section, 23 décembre 1966, *Sieur D...*, Rec. p. 693). **Le juge de l'exécution est compétent lorsque la contestation porte sur la « régularité en la forme » des mesures d'exécution forcée (article L. 281 du Livre des procédures fiscales). Le juge de l'impôt intervient lorsque la contestation porte sur l'existence de l'obligation, la quotité ou l'exigibilité de l'impôt.** Encore faut-il préciser que dans ce cas, le juge de l'impôt ne pourra que prononcer la décharge de l'obligation de payer l'impôt, mais non annuler les actes de poursuites. Ne sont donc pas de la compétence du juge administratif les contestations sur la régularité d'une saisie, d'un avis à tiers détenteur ou des voies d'exécution.
- [293] Les contestations au stade du recouvrement forcé peuvent certes mêler contestation sur l'impôt et sur la procédure de recouvrement, ou encore, la contestation de l'acte de recouvrement forcé peut offrir l'occasion de contester l'obligation de payer l'impôt. Dans ce cas, le partage de compétences entre juge de l'impôt et juge de l'exécution peut être malaisé à mettre en œuvre car un même recours peut mêler les deux types de contestations, mais cette question se pose dès à présent dans le contentieux fiscal, y compris pour l'IR, indépendamment du choix de l'organisme de recouvrement. Dans un contentieux d'impôt sur le revenu, s'agissant d'un recours exercé par un contribuable contre les voies d'exécution engagées par l'administration (avis à tiers détenteur, saisie-exécution), la Cour de cassation a dit pour droit que « *les tribunaux de l'ordre judiciaire sont seuls compétents pour se prononcer sur la validité ou les effets des voies d'exécution utilisées pour le recouvrement d'impôts, sauf à renvoyer les parties à faire trancher par la juridiction administrative exclusivement compétente les questions préjudicielles dont dépend la solution du litige, et, dans ce cas, surseoir à statuer* » (Cassation, 19 février 1991, *P. Lamarque*).
- [294] Le partage entre juge de l'exécution et juge de l'impôt n'exclut pas non plus que le recouvrement forcé conduise à des contentieux devant le juge de l'impôt, notamment lorsque la contestation porte par exemple sur les montants qui ont déjà été payés.
- [295] Ce partage ne saurait donc éviter que se pose la question de l'attribution au juge judiciaire d'une partie du contentieux de l'impôt lié au recouvrement forcé, ou que les URSSAF et les employeurs soient amenés à être opposés sur ce type de contentieux devant le juge administratif.
- [296] La complexité résultant de ce partage est réelle, mais elle ne résulterait pas principalement du fait de faire intervenir ou non les URSSAF dans le processus, mais bien du caractère difficilement dissociable dans certains cas du contentieux de l'impôt et de celui de l'exécution.

En conclusion, les prélèvements sociaux illustrent particulièrement certaines vertus prêtées au prélèvement à la source : haut niveau de recouvrement et faible coût de collecte, adaptation aux évolutions de situation individuelle. Toutefois, si les prélèvements sociaux se prêtent particulièrement bien à la mise en œuvre d'un prélèvement à la source, c'est assez largement du fait de caractéristiques qui les distinguent de l'impôt sur le revenu : un parallélisme entre prélèvements patronaux et salariaux qui légitime la responsabilité confiée à l'employeur de la liquidation, de la déclaration et du précompte des prélèvements ; la connaissance par l'employeur (ou un autre tiers) de l'ensemble des déterminants du calcul des prélèvements sociaux (du fait du caractère peu personnalisé et cédulaire de ces prélèvements), qui permet aux acomptes mensuels ou trimestriels d'être calculés au plus près de leur niveau définitif et donc de minimiser les régularisations. Une adaptation de même ampleur des acomptes de l'impôt sur le revenu aux évolutions de capacité contributive supposerait soit une simplification drastique du calcul de l'impôt sur le revenu soit la mise en place de dispositifs garantissant une mise à jour « au fil de l'eau » de la connaissance de la capacité contributive. Enfin, l'intervention d'un tiers entre le contribuable et l'administration, constitutive de la retenue à la source, est à la fois à l'origine des avantages de la retenue à la source, mais aussi source de contraintes : transfert du risque de solvabilité à l'employeur, complexité relative d'une relation triangulaire entre organisme de recouvrement, contribuable et tiers.

CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

Les prélèvements à la source

Rapport particulier sur la

TYPOLOGIE DES MODES DE PRÉLÈVEMENTS EN FRANCE

**Vincent CLAUDON
Inspecteur des finances**

Ce rapport est établi sous la seule responsabilité de son auteur. Il n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires

SYNTHESE

- 1] Aucune définition de référence n'existant *a priori* au sujet des prélèvements à la source, le présent rapport s'est attaché en premier lieu à identifier les critères les plus pertinents permettant de qualifier ce mode de recouvrement de l'impôt.
- 2] La démarche retenue a consisté à rapprocher les différents critères possibles des cas où la qualification du mode de prélèvement des impositions était explicitement fournie par des textes législatifs ou réglementaires ou par la documentation administrative. Il a été décidé de retenir le ou les critères permettant de caractériser *systématiquement* les prélèvements mentionnés comme « à la source » par les textes législatifs ou administratifs, et d'exclure *systématiquement* les prélèvements mentionnés comme relevant d'une forme alternative de recouvrement.
- 3] Le rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances pour 2011 retraçant plus de 400 prélèvements, pour un produit total de 793,0 Mds € en 2009, il a été décidé de concentrer ce travail d'analyse sur les 22 principaux prélèvements (au regard de leur produit en 2009), ces derniers représentant plus de 95 % du produit total des prélèvements obligatoires en 2009.
- 4] L'analyse a permis de montrer que le critère du tiers payeur n'était pas pertinent, car potentiellement contradictoire avec la qualification des modes de recouvrement dans au moins deux cas (cotisations patronales et TVA). Elle a également permis de montrer que le critère de l'antériorité du recouvrement par rapport à la mise à disposition de l'assiette à son bénéficiaire était contestable, au regard notamment de la qualification des accises.
- 5] En fin de compte, elle a permis de conclure que le critère le plus pertinent pour définir un prélèvement à la source apparaissait être le caractère simultané de la formation de l'assiette, de la liquidation de l'impôt et de la collecte de celui-ci.
- 6] Dans un second temps, le présent rapport s'est attaché à proposer une typologie des modes de recouvrement possibles, afin de donner une représentation précise du poids des prélèvements à la source dans le total des prélèvements obligatoires en France, *a minima* pour les 22 principaux prélèvements obligatoires.
- 7] Trois catégories de recouvrement ont été identifiées : outre le recouvrement à la source, défini ci-dessus, ont été définis le recouvrement à l'initiative du contribuable suite à autoliquidation de l'impôt (liquidation dissociée de la formation de l'assiette, mais concordance entre liquidation et paiement ; 2^e catégorie) et le recouvrement à l'initiative du contribuable suite à émission d'un rôle par l'administration (formation de l'assiette, liquidation et paiement de l'impôt étant trois étapes dissociées ; 3^e catégorie).
- 8] Il ressort de l'application de cette typologie aux 22 principaux prélèvements obligatoires que les prélèvements à la source représentent environ la moitié (51,9 % des 22 principaux prélèvements, 48,4 % de l'ensemble des prélèvements) des prélèvements obligatoires. Ce résultat s'explique toutefois largement par le poids des cotisations sociales prélevées à la source, qui représentent à elles seules 40 % du produit de l'ensemble des prélèvements obligatoires.
- 9] Les autres prélèvements se répartissent à raison d'un tiers (32,4 %) du produit total des 22 principaux prélèvements pour les prélèvements sur autoliquidation, et environ un sixième (15,6 %) pour les prélèvements sur rôle.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
1. LE PRELEVEMENT A LA SOURCE PEUT SE DEFINIR PAR LA SIMULTANEITE ENTRE LA FORMATION DE L'ASSIETTE ET LA MISE EN RECOUVREMENT DE L'IMPOT	3
1.1. Le critère du tiers payeur, invalidé pour plusieurs prélèvements importants, apparaît peu opérant.....	5
1.1.1. <i>Le critère du tiers payeur est effectivement pertinent pour isoler les prélèvements à la source dans la plupart des cas</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>Cependant, le critère du tiers payeur pose des difficultés pour qualifier le mode de recouvrement des cotisations sociales et de la TVA</i>	<i>6</i>
1.1.3. <i>Le critère du tiers payeur n'apparaît donc pas comme le plus pertinent pour identifier les prélèvements à la source</i>	<i>8</i>
1.2. Le critère du recouvrement de l'impôt avant la perception de la base taxable par le bénéficiaire final permet de resserrer la notion du prélèvement à la source, mais reste insuffisamment précis pour lever toutes les incertitudes	10
1.2.1. <i>Le critère de l'antériorité permet d'isoler aisément la plupart des prélèvements à la source sans s'exposer aux mêmes écueils que le critère du tiers payeur</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>Toutefois, le critère de l'antériorité conduit à retenir un périmètre large, et parfois contestable, des prélèvements à la source</i>	<i>11</i>
1.2.3. <i>Le critère de l'antériorité apparaît donc insuffisamment précis pour délimiter la notion de prélèvement à la source</i>	<i>12</i>
1.3. Le prélèvement à la source semble en réalité pouvoir être défini par le critère de la simultanéité entre la formation de l'assiette, la liquidation de l'impôt et la mise en recouvrement	14
2. LES PRELEVEMENTS A LA SOURCE PEUVENT ETRE DEFINIS PAR OPPOSITION AUX PRELEVEMENTS SUR AUTOLIQUIDATION ET AUX PRELEVEMENTS SUR ROLE	18
2.1. Les prélèvements obligatoires peuvent être classés en trois familles de recouvrement	18
2.2. Les prélèvements à la source représentent environ la moitié du produit des prélèvements obligatoires du fait principalement du poids des cotisations sociales	18
2.3. Les prélèvements acquittés par le redevable à la suite d'une opération d'autoliquidation de l'impôt constituent la deuxième famille de prélèvements avec près du tiers du produit total des prélèvements obligatoires.....	21
2.4. Les impôts acquittés par le contribuable suite à réception d'un rôle représentent environ 15 % du produit des prélèvements obligatoires.....	25
1. ANNEXE 1 - PRESENTATION DETAILLEE DE TROIS PRELEVEMENTS A LA SOURCE DANS LE CHAMP FISCAL	28
1.1. Le prélèvement forfaitaire libératoire.....	28
1.1.1. <i>Définition.....</i>	<i>28</i>
1.1.2. <i>Produit.....</i>	<i>28</i>

1.1.3. <i>Mode opératoire</i>	28
1.1.4. <i>Taux d'imposition</i>	29
1.1.5. <i>Caractère optionnel de la retenue à la source</i>	30
1.1.6. <i>Caractère irrévocable en cours d'année</i>	31
1.2. L'imposition des plus-values immobilières.....	32
1.3. L'imposition des revenus des non résidents	33
1.3.1. <i>Assiette et liquidation de la retenue à la source</i>	34
1.3.2. <i>Païement</i>	35
1.3.3. <i>Impact du barème d'imposition des non résidents</i>	36

ANNEXE 2 – RETRAITEMENTS OPERES PAR LE RPO SUR LE PRODUIT TOTAL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES POUR 2009	37
--	-----------

INTRODUCTION

- 1] Le produit total des prélèvements obligatoires¹ s'est élevé à 793,0 Mds €² en France en 2009, soit 41,6 % du produit intérieur brut (PIB)³.
- 2] Ces 793,0 milliards se décomposent en **480,7 Mds €** (environ 60 %) **d'impôts** hors cotisations sociales (nets des impôts non recouvrables) et **312,3 Mds €** (environ 40 %) **de cotisations sociales** effectives (nettes des cotisations non recouvrables).
- 3] Quatre catégories d'administrations publiques ont bénéficié des prélèvements obligatoires en 2009. Les administrations de sécurité sociale (ASSO) ont reçu près de 55 % du volume global. L'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ont été bénéficiaires d'un peu plus de 30 %. Les administrations publiques locales (APUL) de près de 15 % et l'Union Européenne (UE) de moins de 0,5 %.
- 4] Le présent rapport s'attache en premier lieu à **identifier les critères permettant de définir le prélèvement à la source**, à travers l'analyse des différentes définitions qui ont pu être données par le passé (première partie) ;
- 5] Sur cette base, le rapport établit le **poids réel des prélèvements à la source** au regard des autres formes de prélèvements qui ont pu être identifiées.

1. Le prélèvement à la source peut se définir par la simultanéité entre la formation de l'assiette et la mise en recouvrement de l'impôt

- 6] Si beaucoup de travaux ont été consacrés à l'extension de la retenue à la source à l'impôt sur le revenu, peu d'entre eux se sont attachés à définir la notion.
- 7] De fait, le « *prélèvement à la source* » ou la « *retenue à la source* » ne font pas l'objet d'une définition identifiée dans les textes juridiques, notamment le code général des impôts (CGI), bien qu'ils y soient cités à plusieurs reprises⁴. De même, les précédents rapports consacrés à l'extension de la retenue à la source à l'impôt sur le revenu se sont peu attachés à définir l'une ou l'autre de ces expressions, bien qu'ils y recourent fréquemment. Enfin, peu d'éléments sont fournis dans la documentation institutionnelle, sauf quelques exceptions qui précisent que les deux termes peuvent être employés indifféremment, comme le glossaire en ligne de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)⁵.

¹ Les prélèvements obligatoires sont l'ensemble des impôts et cotisations sociales prélevés par les administrations publiques et les institutions européennes, déduction faite des impôts et cotisations dus non recouverts. Ils sont calculés à partir des données de la comptabilité nationale.

² La somme comptable des prélèvements obligatoires recouverts en 2009 s'élève à 801,9 Mds €. Mais plusieurs retraitements statistiques conduisent le rapport sur les prélèvements obligatoires à retenir le chiffre de 793,0 Mds €. Pour plus de précisions, se reporter à l'annexe 2.

³ Source : *Loi de finances pour 2011, rapport sur les prélèvements obligatoires*. Sauf mention contraire, les données du présent rapport sont issues de ce même document.

⁴ Par exemple : les articles 117 *quater*, 119, 125 A et suivants du CGI à propos du prélèvement forfaitaire libératoire, l'article 182 A du CGI à propos des traitements, salaires, pensions et rentes viagères, de source française, servis à des personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France, ou encore l'article 204-0 bis du CGI à propos de la retenue à la source sur les indemnités de fonction perçues par les titulaires de mandats électifs locaux.

⁵ <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/prelevement-source.htm>

- 8] A défaut de littérature détaillée sur le sujet, le présent rapport s'est employé à fournir une définition objective du prélèvement à la source à partir des **critères possibles** pour approcher cette notion.
- 9] La notion a été construite et testée sur la base des **22 premiers prélèvements obligatoires** recensés dans le rapport sur les prélèvements obligatoires de la loi de finances pour 2011, en fonction de leur produit total réalisé en 2009. En effet, ces 22 prélèvements ont représenté un produit total de 754,9 Mds €, soit **95 % du produit total des prélèvements obligatoires en 2009**. Ils constituent donc une part déterminante de ces prélèvements, d'autant plus qu'ils couvrent un spectre complet de contribuables (particuliers, consommateurs, entreprises...) et de bénéficiaires (administrations d'Etat, administrations locales et administrations sociales). Ces 22 premiers prélèvements sont recensés dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 : Les principaux prélèvements obligatoires en valeur, en France en 2009

Liste des principaux prélèvements obligatoires selon leur produit 2009	Total (en Mds €)
Cotisations sociales effectives	314,6
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ⁶	132,7
Contribution sociale généralisée (CSG)	82,4
Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)	45,8
Taxes foncières (TF)	24,9
Contribution économique territoriale (CET) ⁷	24,7
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ⁸	23,5
Impôt sur les sociétés (IS) ⁹	19,2
Taxe d'habitation (TH)	14,5
Taxe sur les salaires	11,1
Droits de consommation sur les tabacs	9,8
Droits d'enregistrement (taxe additionnelle aux droits de mutation)	7,2
Mutations à titre gratuit par décès (« successions »)	6,8
Produit du versement de transport (VT)	6,1
Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)	6,0
Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)	5,9
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	5,5
Prélèvement forfaitaire libératoire de l'IR (PFL) ¹⁰	4,7
Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	3,6
Contribution de solidarité autonomie (CSA)	2,1
Droits de consommation sur les alcools	2,1
Taxes sur les certificats d'immatriculation (ex carte grise)	1,9
Total :	754,9

Source : Rapport sur les prélèvements obligatoires 2009 ; calculs rapporteur.

- 10] L'analyse des caractéristiques des 22 prélèvements présentés dans le tableau 1, ainsi que des éléments de définition rencontrés dans le cadre des investigations, permettent d'identifier trois familles de critères pouvant permettre d'approcher la notion de prélèvement à la source :

⁶ Y compris TVA sur les produits pharmaceutiques, les tabacs et les produits alcooliques.

⁷ Composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). A remplacé la taxe professionnelle depuis le 1^{er} janvier 2010. Chiffre taxe professionnelle 2009, y compris la contribution minimale à la taxe professionnelle.

⁸ Appelée taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) avant le 1^{er} janvier 2011.

⁹ Y compris contribution sociale sur les bénéfices des sociétés.

¹⁰ Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers (RCM) + prélèvement sur les bons anonymes.

- ◆ l'existence d'un tiers collecteur de l'impôt ;
 - ◆ le délai entre le paiement de l'impôt et la jouissance de la base taxable par son bénéficiaire final ;
 - ◆ le délai entre la constitution de l'assiette et la liquidation de l'impôt.
- 11] Ces trois critères sont successivement examinés dans les développements ci-après.

1.1. Le critère du tiers payeur, invalidé pour plusieurs prélèvements importants, apparaît peu opérant

- 12] Le prélèvement à la source est parfois défini comme un mode de prélèvement faisant intervenir un tiers payeur entre le contribuable et l'Etat. Par exemple, l'INSEE définit le prélèvement à la source comme « *un mode de recouvrement de l'impôt consistant à faire prélever son montant par un tiers payeur, le plus souvent l'employeur ou le banquier, au moment du versement au contribuable des revenus sur lesquels porte l'impôt* »¹¹.
- 13] De même les autorités fiscales suisses définissent ainsi le prélèvement à la source, en assimilant le tiers au débiteur : « *En matière de contributions publiques, l'expression «prélevé à la source» signifie qu'un impôt n'est pas versé au fisc par le bénéficiaire de la somme imposable, mais par son débiteur. En d'autres termes, on désigne sous le terme de perception de l'impôt à la source une procédure suivant laquelle le débiteur d'une prestation représentant un revenu imposable pour son bénéficiaire déduit directement l'impôt dû sur cette prestation et le verse ensuite aux autorités fiscales.* ».
- 14] Le critère du tiers payeur semble donc le principal à l'aune duquel sont construites les définitions du prélèvement à la source.

1.1.1. Le critère du tiers payeur est effectivement pertinent pour isoler les prélèvements à la source dans la plupart des cas

- 15] S'agissant de l'imposition des revenus des ménages, le critère du tiers payeur apparaît pertinent pour identifier les prélèvements à la source. En effet :
- ◆ les exemples les plus connus de prélèvements à la source, comme la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus d'activité et les revenus de remplacement, la CSG sur les produits de placement, la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), assise sur les salaires et donc due en théorie par les salariés mais recouvrée par l'employeur au profit de la CADES¹², ou encore le prélèvement forfaitaire libératoire (PFL), font **bien intervenir un tiers pour collecter le produit de l'impôt** à la place du redevable : ce tiers est l'employeur dans le cas de la CSG sur les revenus d'activité, ou la banque pour les produits de placement et le prélèvement forfaitaire libératoire ;
 - ◆ en revanche, les prélèvements traditionnellement opposés à la retenue à la source, comme l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les impôts locaux sur les ménages ou la CSG sur les revenus du patrimoine, **ne sont pas collectés par des tiers** : ils sont acquittés directement par le redevable – en l'espèce le ménage ou le particulier, personne physique – à la suite de la réception d'un rôle émis par l'administration dans les cas listés ci-dessus.
 - ◆ On peut donc en déduire en première analyse que le critère du tiers payeur **est un critère pertinent pour distinguer les modes de recouvrement.**

¹¹ Source : www.insee.fr

¹² Caisse d'amortissement de la dette sociale.

Encadré 1 : Les différentes formes de CSG

La **contribution sociale généralisée** (CSG) est définie aux articles L. 136-1 à L. 136-8 du code de la sécurité sociale (CSS).

Elle est composée de trois principales familles :

- ◆ la **CSG sur les revenus d'activité et les revenus de remplacement** (art. L. 136-1 à L. 136-5) : assise sur le montant brut des traitements, indemnités, salaires ou pensions, y compris les sommes allouées au titre de l'intéressement ou de la participation, elle est prélevée au taux de 7,5 % sur les revenus d'activité, de 6,6 % pour les pensions de retraite et d'invalidité et de 6,2 % sur les allocations chômage. Elle est **recouvrée distinctement** suivant la nature des revenus concernés :
 - la CSG sur les revenus salariaux et les revenus de remplacement est **prélevée à la source**, soit par l'employeur, soit par l'organisme en charge du versement du revenu de remplacement (art. L. 136-1 à L. 136-2) ;
 - en revanche, la CSG sur les revenus professionnels des employeurs et travailleurs indépendants est assise, à titre provisionnel, sur le revenu professionnel de l'avant-dernière année précédant celle au titre de laquelle elle est due, puis régularisée *ex post* une fois le revenu final connu. Elle est donc collectée **par acomptes provisionnels** et non pas prélevée à la source (art. L. 136-3 et L. 136-4).
- ◆ la **CSG sur les revenus du patrimoine** (art. L. 136-6), prélevée sur les revenus fonciers, les rentes viagères, les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values et gains en capital au taux de 8,2 %, est « *assise, contrôlée et recouvrée selon les mêmes règles et sous les mêmes sûretés, privilèges et sanctions que l'impôt sur le revenu* » suite à l'émission d'un rôle (III de l'article L. 136-6). Elle **n'est donc pas prélevée à la source** ;
- ◆ la **CSG sur les produits de placement**, enfin (art. L. 136-7), prélevée sur les produits de placement à revenu fixe (par exemple les titres obligataires), les intérêts et primes des comptes épargne etc. au taux de 8,2 %, est « *assise, contrôlée et recouvrée selon les mêmes règles et sous les mêmes sûretés, privilèges et sanctions* » que le prélèvement forfaitaire libératoire défini à l'article 125 A du code général des impôts et prélevé « à la source » selon ce même code (V de l'article L. 136-7). La CSG sur les produits de placement **est donc un prélèvement à la source**.

Il existe enfin une quatrième CSG prélevée sur les sommes engagées ou les produits réalisés à l'occasion des jeux, à hauteur de 25,5 % des sommes mises sur les jeux exploités par la Française des Jeux et de d'un taux variable sur les produits bruts des jeux exploités dans les casinos (art. L. 136-7-1 du CSS). Elle a représenté 0,6 % du produit total de la CSG en 2009 (source : commission des comptes de la sécurité sociale).

1.1.2. Cependant, le critère du tiers payeur pose des difficultés pour qualifier le mode de recouvrement des cotisations sociales et de la TVA

16] Le critère du tiers payeur ne permet pas d'identifier avec précision le mode de recouvrement de deux prélèvements majeurs que sont les cotisations sociales et la TVA.

1.1.2.1. S'agissant des cotisations sociales

17] Les cotisations sociales sur les salaires sont composées à la fois de **cotisations sociales salariales** (« cotisations salariales »), assises sur le salaire brut (financement des branches maladie, invalidité et vieillesse), et des **cotisations sociales employeur** (« cotisations patronales ») prélevées sur le salaire « super brut » (financement de toutes les branches). Or l'application du critère du tiers payeur à ces deux catégories de cotisations pose problème. En effet :

- ◆ les **cotisations salariales** représentant la contribution des salariés au financement de la sécurité sociale, elles sont en principe dues par les salariés sur le salaire brut qu'ils perçoivent. Or, dans les faits, elles sont **prélevées par l'entreprise employeur** ou l'organisme en charge du versement de la pension ou du revenu de remplacement, qui à leur tour se chargent de reverser le produit des cotisations aux organismes de sécurité sociale avant que le salarié n'ait perçu son salaire. On peut donc considérer que **le recouvrement des cotisations salariales fait intervenir un tiers**, l'entreprise ou l'entité chargée de verser le revenu ;
 - ◆ en revanche, les **cotisations patronales** sont dues par les **entreprises** au titre de leur contribution au financement de la sécurité sociale. Elles sont assises sur la masse salariale, dues par les entreprises et liquidées et mises en recouvrement par ces dernières. A la différence des cotisations salariales, **le recouvrement des cotisations patronales ne fait pas intervenir un tiers** : il y a identité entre l'entité chargée de collecter le prélèvement et le redevable, qui sont dans les deux cas l'entreprise.
- 18] En appliquant strictement le critère du tiers payeur, retenu par exemple par l'INSEE, **seules les cotisations salariales devraient être considérées comme des prélèvements à la source**, tandis que les cotisations patronales relèveraient, elles, d'une autre catégorie de recouvrement. Or cette distinction apparaît artificielle dans la mesure où, matériellement, les deux catégories de cotisations **sont recouvrées simultanément et selon les mêmes modalités**. Les articles du CSS ne distinguent d'ailleurs pas les modalités de recouvrement de ces deux catégories de cotisations.

1.1.2.2. S'agissant de la TVA

- 19] La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est une taxe applicable aux livraisons de biens et prestations de services, due par les personnes exerçant une activité économique au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la sixième directive TVA¹³, et assise sur « *tout ce qui constitue la contrepartie obtenue ou à obtenir par le fournisseur ou le prestataire pour ces opérations de la part de l'acheteur, du preneur ou d'un tiers* »¹⁴, c'est-à-dire le prix d'achat des biens ou le montant des dépenses engagées pour l'exécution de la prestation de service. Elle est acquittée selon le principe du paiement fractionné après déduction des précédentes taxes payées.
- 20] Techniquement, la TVA est donc un prélèvement collecté par un acteur – l'entreprise - ayant réalisé l'opération taxable – qui est également le redevable de l'impôt. **Il n'y a pas de tiers payeur entre le redevable et l'Etat** et, selon le critère du tiers payeur, la TVA ne relève pas de la catégorie des prélèvements à la source.
- 21] Toutefois, une définition matérielle de la TVA pourrait conduire à une conclusion différente. En effet, dans les faits, la TVA est **répercutée sur le consommateur final** qui en est le payeur effectif. Cette situation conduit habituellement à classer la TVA dans la catégorie des **impôts indirects assis sur la consommation** et « *facturé[s] aux clients sur les biens qu'ils consomment ou les services qu'ils utilisent en France* »¹⁵. Or si la TVA est considérée comme un impôt dû par le consommateur, l'appréciation du mode de prélèvement change : la TVA devient un impôt collecté par un tiers payeur – l'entreprise réalisant la livraison de biens ou la prestation de services – pour le compte du redevable

¹³ Directive n° 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme.

¹⁴ A de l'article 11 de la directive précitée.

¹⁵ Cf. par exemple le site internet de la DGFIP : <http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/professionnels.impot>.

réel qui est le consommateur. Elle devient comparable à la CSG sur les salaires ou au prélèvement forfaitaire libératoire, et entre dans la catégorie des prélèvements à la source.

22] La notion de **tiers payeur** ne permet donc pas de classer à coup sûr la TVA dans une catégorie de prélèvement. Compte tenu du poids de ce prélèvement dans le total du produit des prélèvements obligatoires (deuxième prélèvement avec 16,7 % du total des recettes, cf. Tableau 1 ci-dessus), c'est un obstacle majeur à l'utilisation du tiers payeur comme critère d'identification de la retenue à la source.

1.1.3. Le critère du tiers payeur n'apparaît donc pas comme le plus pertinent pour identifier les prélèvements à la source

23] L'analyse développée ci-dessus a été étendue aux 22 principaux prélèvements obligatoires identifiés dans le tableau 1. Les conclusions qui en découlent sont synthétisées dans le tableau 2 ci-dessous :

- ◆ pour chaque prélèvement, il a été recherché si **le recouvrement de l'impôt était confié à un tiers payeur**, ou s'il était réalisé par le redevable de l'impôt ;
- ◆ la réponse a été rapprochée de la **qualification donnée au mode de recouvrement du prélèvement** dans les textes législatifs et réglementaires ou dans la documentation administrative fournie par l'administration fiscale, **lorsqu'une telle qualification existe**. Par exemple, l'article 117 *quater* du code général des impôts disposant que le prélèvement forfaitaire libératoire est un « *impôt [qui est] retenu à la source* » (2^e alinéa du 1 du I.), il a été considéré que ce prélèvement relevait de la catégorie des prélèvements à la source ;
- ◆ chaque fois qu'il y avait concordance entre la qualification de « prélèvement à la source », d'une part, et l'existence d'un tiers payeur, d'autre part, la colonne « adéquation » a été renseignée positivement. En revanche, si un prélèvement faisant intervenir un tiers payeur n'était pas classifié comme « à la source » ou si un prélèvement classifié comme « à la source » était prélevé sans l'intervention d'un tiers payeur, la colonne « adéquation » était renseignée négativement.

Tableau 2 : Adéquation entre le prélèvement à la source et l'existence d'un tiers payeur

Liste des principaux prélèvements obligatoires en 2009	Prélèvement considéré comme « à la source » par l'administration	Existence d'un tiers payeur	Adéquation prélèvement à la source / tiers payeur ?
Cotisations sociales patronales (hors cotisations des indépendants)	Oui	Non	Non
Cotisations sociales salariales	Oui	Oui	Oui
Taxe sur la valeur ajoutée	Non	Non (si définition juridique) Oui (si définition matérielle : impôt dû par le consommateur)	SO (si définition juridique) Non (si définition matérielle)
Contribution sociale généralisée	Oui (salariale, placement) Non (patrimoine)	Oui (salariale, placement) Non (patrimoine)	Oui (salariale, placement) SO (patrimoine)
Impôt sur le revenu	Non	Non	SO
Taxe foncière	Non	Non	SO

Liste des principaux prélèvements obligatoires en 2009	Prélèvement considéré comme « à la source » par l'administration	Existence d'un tiers payeur	Adéquation prélèvement à la source / tiers payeur ?
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	NC ¹⁶	NC	SO
Contribution économique territoriale	NC	NC	SO
Impôt sur les sociétés	NC	NC	SO
Taxe d'habitation	Non	Non	SO
Taxe sur les salaires	NC	NC	SO
Droits de consommation sur les tabacs	NC	NC	SO
Droits d'enregistrement (taxe additionnelle aux droits de mutation)	NC	NC	SO
Mutations à titre gratuit par décès (successions)	NC	NC	SO
Produit du versement de transport	NC	NC	SO
Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)	Oui	Oui	Oui
Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)	NC	NC	SO
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	NC	NC	SO
Prélèvement forfaitaire libérateur (PFL)	Oui	Oui	Oui
Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	Non	Non	SO
Contribution de solidarité autonomie (CSA)	NC	NC	SO
Droits de consommation sur les alcools	NC	NC	SO
Taxes sur les certificats d'immatriculation	NC	NC	SO
Total			4 oui, 2 non

Source : Rapporteur.

24] Pour cinq prélèvements explicitement considérés comme retenus à la source parmi les 22 premiers prélèvements, le critère du tiers payeur est applicable à quatre d'entre eux, **mais pas aux cotisations patronales**. De plus, au moins un prélèvement non assimilé aux prélèvements à la source, la TVA, peut être considéré comme faisant intervenir un tiers payeur suivant la définition retenue.

¹⁶ Pas de réponse évidente à ce stade de l'analyse.

25] Le critère du tiers payeur n'apparaît donc pas comme pleinement satisfaisant pour qualifier la retenue à la source.

1.2. Le critère du recouvrement de l'impôt avant la perception de la base taxable par le bénéficiaire final permet de resserrer la notion du prélèvement à la source, mais reste insuffisamment précis pour lever toutes les incertitudes

26] D'autres définitions de la retenue à la source se concentrent, non pas sur le nombre d'acteurs intervenant dans la chaîne du recouvrement de l'impôt, mais sur **l'antériorité du prélèvement de l'impôt par rapport à la jouissance de la base taxable par son bénéficiaire**. Ainsi, la chaire de fiscalité de l'Université de Sherbrooke, au Canada, dans le cadre du cycle de travaux qu'elle a consacré au prélèvement à la source, définit ce dernier comme « *une technique particulière de prélèvement de l'impôt sur le revenu* » consistant à « *retenir l'impôt à la source en **le prélevant** sur un revenu **avant que celui-ci ne soit à la libre disposition du contribuable***¹⁷ ».

27] Ce critère introduit ainsi un **élément de décalage temporel** : un prélèvement ne peut être qualifié de prélèvement à la source que s'il a été collecté *avant* que le contribuable bénéficie du flux sous-jacent.

28] De ce fait, il introduit également une appréciation relative à la **nature de l'assiette** : si un impôt récurrent doit être systématiquement prélevé *avant* que le contribuable ne bénéficie de la base taxable, cette dernière ne peut être qu'un **flux**, comme un revenu, et non pas un stock, comme un patrimoine. En effet, dans le cas d'un impôt sur le patrimoine comme l'ISF, le contribuable doit déjà *détenir* son patrimoine pour pouvoir être assujéti : par construction, un prélèvement sur le patrimoine ne peut pas être considéré comme « à la source » - à moins d'imaginer un prélèvement frappant *l'acquisition* de biens avant que ceux-ci ne soient à la disposition du redevable ; mais il s'agirait alors d'un prélèvement non récurrent.

1.2.1. Le critère de l'antériorité permet d'isoler aisément la plupart des prélèvements à la source sans s'exposer aux mêmes écueils que le critère du tiers payeur

29] Le critère de l'antériorité du prélèvement par rapport à la jouissance de l'assiette permet, tout comme le critère du tiers payeur, de **valider la qualification de prélèvement à la source** pour les plus évidents d'entre eux :

- ◆ s'agissant des **prélèvements à la source sur les revenus salariaux ou de remplacement** (CSG sur les revenus salariaux, prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des non résidents etc.), le prélèvement intervient bien *avant* que le salarié ne perçoive son salaire ;
- ◆ de même, s'agissant des **prélèvements à la source sur les revenus du capital** (prélèvement forfaitaire libératoire, CSG sur les produits de placement...), le prélèvement de l'impôt est réalisé *avant* que le contribuable n'acquière la jouissance de ses revenus de capitaux mobiliers ;

30] *A contrario*, tous les prélèvements qui ne sont manifestement pas retenus à la source **se caractérisent par un prélèvement de l'impôt postérieur à la jouissance de l'assiette taxable par le contribuable** :

¹⁷ G. Larin, D. Boudreau, *Les retenues à la source et les acomptes provisionnels : des problèmes de couverture et d'équité - Fascicule 1 : Les fondements théoriques*, Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques, Université de Sherbrooke, mars 2010.

- ◆ l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou la taxe d'habitation, par exemple, sont bien mis en recouvrement *après* que le redevable ait perçu le salaire, ou occupé le logement, à partir desquels l'imposition est établie ;
 - ◆ le raisonnement est vrai *a fortiori* pour les impôts sur le patrimoine, tels que l'ISF, où l'imposition est *postérieure* à l'acquisition du patrimoine par le contribuable puisqu'elle consiste précisément à imposer cette détention ;
 - ◆ dans le champ des entreprises, le critère de l'antériorité permet aisément d'exclure des prélèvements à la source l'impôt sur les sociétés, qui n'est acquitté définitivement qu'une fois le bénéfice de l'exercice constaté.
- 31] Enfin, le critère de l'antériorité du prélèvement par rapport à la jouissance de l'assiette permet de **clarifier les situations problématiques que posait le critère du tiers payeur** :
- ◆ s'agissant du recouvrement des **cotisations sociales**, le critère de l'antériorité met fin à la distinction artificielle entre cotisations salariales et cotisations patronales que posait le critère du tiers payeur. Qu'elles soient patronales ou salariales, les cotisations sociales ont pour caractéristiques d'être prélevées par l'employeur sur le salaire brut ou super-brut, donc *avant* - ou *simultanément*, mais pas après - que le salarié ne perçoive son salaire. Une définition reposant sur le critère de l'antériorité confirme le classement de l'ensemble des cotisations sociales (hors indépendants, *cf.* ci-après) dans le champ des prélèvements à la source, rejoignant en cela catégorisations habituellement retenues par l'administration ;
 - ◆ s'agissant de la **TVA**, la mise en recouvrement ne peut intervenir qu'après la réalisation de plusieurs opérations de liquidation de l'impôt, notamment la déduction des TVA intermédiaires acquittées par l'entreprise. Elle peut donc difficilement être *antérieure* à la jouissance de l'assiette taxable par son bénéficiaire, en l'espèce l'achat du bien ou de la prestation de service par le consommateur. Ainsi, quelle que soit l'appréciation que l'on porte sur le redevable de la TVA - entreprise producteur du bien ou particulier consommateur - l'approche par l'antériorité permet de constater dans les deux cas qu'il n'y a pas d'antériorité du recouvrement de l'impôt par rapport à la jouissance de la base taxable par son bénéficiaire, et donc que la TVA ne figure pas parmi les prélèvements à la source, conformément à l'approche retenue par l'administration.

1.2.2. Toutefois, le critère de l'antériorité conduit à retenir un périmètre large, et parfois contestable, des prélèvements à la source

32] Le critère de l'antériorité conduit à intégrer aux prélèvements à la source **l'ensemble des impôts sur la consommation hors TVA**. En effet, les accises sont des prélèvements assis sur des biens commerciaux - pétrole, tabac etc. - *lors de leur mise à la consommation*. Par exemple, la TICPE, qui a remplacé la taxe intérieure sur les produits pétroliers depuis le 1^{er} janvier 2011, est collectée par les entreprises pétrolières lors de la mise à la consommation du pétrole raffiné - donc avant que le pétrole ne soit acquis et consommé par ses utilisateurs finaux. Or la base taxable - le pétrole raffiné - est bien destinée à profiter aux consommateurs industriels ou particuliers lorsqu'ils viennent l'acquérir : la jouissance de la base taxable survient lors de l'achat du pétrole à la pompe, donc *après* que l'impôt ait été collecté.

33] Ainsi, sur la base du critère de l'antériorité, l'ensemble des accises – TICPE, droits sur le tabac et sur les alcools etc. – sont des prélèvements à la source. Or cette acception n'est pas nécessairement évidente : d'une part les accises ne sont pas *a priori* citées comme des prélèvements à la source dans les textes législatifs et réglementaires (*cf.* articles 302 B et suivants du code général des impôts pour les accises ; article 265 du code des douanes pour la TICPE) ; d'autre part, il paraît contestable de ranger dans une même famille de prélèvements la CSG sur les salaires, qui est collectée de façon synchronisée au versement des salaires, et la TICPE ou les accises, qui impliquent des retraitements importants entre le moment où la base taxable est constituée et le moment où l'impôt est collecté, sources de délais incompressibles (constatation du volume de produits destinés à être mis à la consommation, liquidation de l'impôt en fonction des volumes, recouvrement de l'impôt).

1.2.3. Le critère de l'antériorité apparaît donc insuffisamment précis pour délimiter la notion de prélèvement à la source

34] L'analyse développée ci-dessus a été étendue aux 22 principaux prélèvements obligatoires identifiés dans le tableau 1. Les conclusions qui en découlent sont synthétisées dans le tableau 3 ci-dessous :

- ◆ pour chaque prélèvement, il a été recherché si **le recouvrement de l'impôt intervenait avant que le bénéficiaire final de la base taxable puisse en bénéficier**, ou s'il était réalisé postérieurement ;
- ◆ la réponse a été rapprochée de la **qualification usuellement donnée au mode de recouvrement du prélèvement** dans les textes législatifs et réglementaires ou dans la documentation administrative fournie par l'administration fiscale **lorsqu'une telle qualification existe** (*cf.* 1.1.3 ci-dessus) ;
- ◆ chaque fois qu'il y avait concordance entre la qualification de « prélèvement à la source », d'une part, et l'antériorité de la collecte de l'impôt par rapport à la jouissance de la base taxable par son bénéficiaire final d'autre part, la colonne « adéquation » a été renseignée positivement. En revanche, si un prélèvement collecté avant la mise à disposition de la base taxable n'était pas classifié comme « à la source » ou si un prélèvement classifié comme « à la source » était prélevé postérieurement à la mise à disposition de la base taxable à ses bénéficiaires, la colonne « adéquation » était renseignée négativement.

Tableau 3 : Adéquation entre le prélèvement à la source et le critère de mise à disposition de l'assiette

Liste des principaux prélèvements obligatoires en 2009	Prélèvement considéré comme « à la source » par l'administration	Recouvrement antérieur à la mise à disposition de la base taxable	Adéquation prélèvement à la source / recouvrement antérieur à la mise à disposition de l'assiette ?
Cotisations sociales patronales (hors cotisations des indépendants)	Oui	Oui	Oui
Cotisations sociales salariales	Oui	Oui	Oui
Taxe sur la valeur ajoutée	Non	Non	SO
Contribution sociale généralisée	Oui (salariale, placement) Non (patrimoine)	Oui (salariale, placement) Non (patrimoine)	Oui (salariale, placement) SO (patrimoine)

Liste des principaux prélèvements obligatoires en 2009	Prélèvement considéré comme « à la source » par l'administration	Recouvrement antérieur à la mise à disposition de la base taxable	Adéquation prélèvement à la source / recouvrement antérieur à la mise à disposition de l'assiette ?
Impôt sur le revenu	Non	Non	SO
Taxe foncière	Non	Non	SO
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	NC (<i>a priori</i> non)	Oui	NC
Contribution économique territoriale	NC	NC	SO
Impôt sur les sociétés	NC	NC	SO
Taxe d'habitation	Non	Non	SO
Taxe sur les salaires	NC	NC	SO
Droits de consommation sur les tabacs	NC (<i>a priori</i> non)	Oui	NC
Droits d'enregistrement (taxe additionnelle aux droits de mutation)	NC	NC	SO
Mutations à titre gratuit par décès (successions)	NC	NC	SO
Produit du versement de transport	NC	NC	SO
Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)	Oui	Oui	Oui
Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)	NC	NC	SO
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	NC	NC	SO
Prélèvement forfaitaire libérateur (PFL)	Oui	Oui	Oui
Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	Non	Non	SO
Contribution de solidarité autonomie (CSA)	NC	NC	SO
Droits de consommation sur les alcools	NC (<i>a priori</i> non)	Oui	NC
Taxes sur les certificats d'immatriculation	NC	NC	SO
Total			5 oui, 0 non, 3 cas discutables

Source : rapporteur.

- 35] Le critère de l'antériorité est *a priori* constaté pour les cinq prélèvements explicitement considérés comme retenus à la source, et n'est pas constaté pour les prélèvements explicitement exclus de la retenue à la source, parmi les 22 premiers prélèvements. Toutefois, ce critère conduit à intégrer les accises de façon contestable dans le champ des prélèvements à la source.
- 36] Il ressort de cette analyse que le critère de l'antériorité, s'il n'est pas *a priori* invalidé par un ou plusieurs prélèvements, reste trop imprécis pour caractériser rigoureusement le prélèvement à la source. Un critère plus précis doit donc être recherché.

1.3. Le prélèvement à la source semble en réalité pouvoir être défini par le critère de la simultanéité entre la formation de l'assiette, la liquidation de l'impôt et la mise en recouvrement

- 37] *Stricto sensu*, un prélèvement « à la source » signifie que l'impôt est prélevé à la source même de la formation de sa base taxable, c'est-à-dire au moment même où la base taxable se constitue. Si l'on prend les deux exemples les plus emblématiques de prélèvements à la source – la CSG sur les salaires et pensions, et le prélèvement forfaitaire libératoire sur les revenus de capitaux mobiliers –, ce qui caractérise la singularité du mode de recouvrement de ces deux prélèvements, c'est qu'ils sont prélevés à *l'instant où leur base taxable se forme* – le versement du salaire ou de la pension de retraite pour la première, le versement du revenu du capital pour le second.
- 38] Il est ainsi proposé de tester le critère selon lequel un prélèvement à la source est un prélèvement pour lequel il y a **simultanéité entre la formation de l'assiette, la liquidation de l'impôt et sa mise en recouvrement**.
- 39] La **formation de l'assiette** s'entend comme le moment où l'assiette, c'est-à-dire la base à partir de laquelle sera calculé l'impôt, apparaît. Il s'agit d'un flux ou d'un stock, valorisable financièrement, sur lequel sera appliqué un barème (taux, droits *ad valorem* etc.) afin de liquider l'impôt : salaire, pension, patrimoine, bénéfice, produit destiné à la consommation etc. La formation de l'assiette est donc distincte de la **liquidation** de l'impôt, qui est le moment où le barème est appliqué à l'assiette pour calculer le montant d'impôt effectivement dû par le contribuable. Elle est également distincte du **fait générateur** de l'impôt, qui est « *le fait par lequel sont réalisées les conditions légales nécessaires pour l'exigibilité de la taxe* »¹⁸ : dans le cadre de la TVA par exemple, l'assiette, qui est la valeur ajoutée créée par l'entreprise, apparaît dès le moment où le bien ou le service sont produits ; en revanche, l'impôt ne devient *exigible* qu'à partir du moment où le bien ou le service sont *livrés / commercialisés*, ce qui peut intervenir simultanément à la formation de l'assiette, mais aussi postérieurement, par exemple dans le cas où un bien produit est stocké.
- 40] La **mise en recouvrement** s'entend ici comme le moment où l'impôt est *collecté* par l'acteur en charge de le reverser à l'administration. Elle ne concorde pas nécessairement avec les dates d'*exigibilité* de l'impôt, c'est-à-dire le moment où naît pour le Trésor le droit au paiement de l'imposition par le contribuable. Par exemple, les cotisations sociales dues dans les entreprises de plus de 50 salariés sont *collectées* par l'employeur lors du versement des salaires, entre le 21 et la fin du mois correspondant à la période de travail, mais elles ne sont *exigibles* et, de fait, reversées à l'administration, que jusqu'au 5 du mois suivant¹⁹. Le décalage entre collecte (par le redevable ou un tiers payeur) et exigibilité de l'impôt (par l'administration) provient d'une facilité de trésorerie accordée par l'administration à l'acteur chargé de payer l'impôt ; mais il ne change rien, *du point de vue*

¹⁸ Directive n° 77/388/CEE du Conseil dite « sixième directive TVA » *op. cit.*

¹⁹ Source : URSSAF.

du prélèvement de l'impôt, au moment où l'impôt est collecté – et où il devient en principe exigible – qui concorde avec la formation de l'assiette dans le cadre de la définition proposée pour la retenue à la source.

- 41] Si la *mise en recouvrement* de l'impôt intervient simultanément à la formation de l'assiette, alors, par construction, elle intervient également simultanément à la *liquidation* de l'impôt. En effet, il faut que l'impôt ait été préalablement liquidé pour pouvoir être mis en recouvrement. C'est pourquoi il est proposé de préciser que la retenue à la source se caractérise par la concordance des trois étapes : formation de l'assiette, liquidation de l'impôt et mise en recouvrement.
- 42] Cette définition **n'invalide pas la précédente**, présentée au 1.2 ci-dessus, et basée sur le critère de l'antériorité de la taxation de l'assiette par rapport à la jouissance de cette assiette par le contribuable. En effet, dans tous les cas où l'assiette est taxée *postérieurement* à sa perception par le bénéficiaire, c'est que, par construction, la collecte de l'impôt est *postérieure*, et non pas simultanée, à la constitution de l'assiette : l'impôt sur le revenu, l'ISF ou la taxe foncière sont ainsi exclus du champ des prélèvements à la source avec le critère de la simultanéité, comme ils l'étaient avec le critère de l'antériorité exposé au 1.2.
- 43] De même, cette définition **préserve la clarification apportée par la précédente aux prélèvements litigieux** comme les cotisations sociales ou la TVA. Reposant sur la simultanéité d'opérations, indépendamment du nombre d'acteurs en charge de ces opérations, elle règle le problème posé par le critère du tiers payeur sur la distinction entre cotisations salariales et cotisations patronales : quelle que soit la nature de l'acteur chargé de collecter l'impôt – contribuable ou tiers payeur –, à partir du moment où les trois opérations de formation de l'assiette, de liquidation de l'impôt et de mise en recouvrement ont lieu simultanément, alors les deux types de cotisations appartiennent à la même catégorie de prélèvement, en l'espèce des prélèvements à la source.
- 44] De même, s'agissant de la TVA, la nature du redevable – entreprise productrice du bien ou service, ou particulier consommateur – n'importe plus. Seule compte la concordance, ou pas, des opérations. Or, comme cela a déjà été souligné plus haut, la TVA implique de procéder à la liquidation de l'impôt *postérieurement* à la formation de l'assiette, qui est la production du bien ou du service, puisqu'il faut notamment déduire de la TVA finale les précédentes TVA acquittées. Comme avec le critère de l'antériorité, la TVA apparaît ainsi devoir être exclue du champ des prélèvements à la source.
- 45] En revanche, la définition proposée ici permet de **préciser les cas où l'assiette est taxée antérieurement à sa perception par le bénéficiaire**, comme pour la TICPE ou les accises : si l'assiette est taxée antérieurement à sa mise à disposition aux bénéficiaires *mais que cette taxation est concordante à sa formation*, alors le prélèvement sera considéré comme « à la source ». En revanche, si la formation de l'assiette est elle-même *antérieure à l'opération de taxation*, alors le prélèvement ne sera pas considéré comme un prélèvement à la source, quand bien même la base taxable serait taxée avant sa mise à disposition aux bénéficiaires.
- 46] Dans le cas des accises ou de la TICPE, l'assiette, c'est-à-dire la base à partir de laquelle est liquidé l'impôt, est le *volume de biens destinés à être mis en consommation*. En effet, ces prélèvements *ad valorem* sont calculés sur la base d'un montant par unité de bien (hectolitres, kilogrammes...) destinée à être mise en consommation. Il est possible de considérer que la *formation de l'assiette* correspond à la *fabrication des biens* – raffinage du pétrole, production du tabac etc. – tandis que le *fait générateur* de l'impôt est la mise à la consommation de ces biens ainsi fabriqués. Dès-lors, les étapes de la formation de l'assiette, d'une part, et de la liquidation et du recouvrement de l'impôt d'autre part, ne sont pas *a priori* concordantes, notamment parce que les biens ne sont pas automatiquement mis en vente à la sortie d'usine. Au contraire même, la modalité de calcul de l'impôt – un montant

par unité mise à la consommation – suppose d’effectuer une opération distincte de la production : constater, parmi le stock de biens produits, le volume *qui est mis à la consommation*. La *liquidation* de l’impôt suppose ainsi une opération nécessairement distincte de la production, puisque la quantité de biens qui sera demandée à la consommation n’est pas connue *ex ante* au moment de la production. On peut en conclure que les accises et la TICPE ne sont pas caractérisées par une concordance entre formation de l’assiette, liquidation de l’impôt et mise en recouvrement, et donc qu’elles ne constituent pas des prélèvements à la source.

47] L’analyse développée ci-dessus a été étendue aux 22 principaux prélèvements obligatoires identifiés dans le tableau 1. Les conclusions qui en découlent sont synthétisées dans le tableau 4 ci-dessous :

- ◆ pour chaque prélèvement, il a été recherché si **le recouvrement de l’impôt intervenait simultanément à la formation de l’assiette et à la liquidation de l’impôt**, ou si ces trois étapes étaient distinctes ;
- ◆ la réponse a été rapprochée de la **qualification usuellement donnée au mode de recouvrement du prélèvement** dans les textes législatifs et réglementaires ou dans la documentation administrative fournie par l’administration fiscale **lorsqu’une telle qualification existe** (cf. 1.1.3 ci-dessus) ;
- ◆ chaque fois qu’il y avait concordance entre la qualification de « prélèvement à la source », d’une part, et la concordance des trois opérations d’autre part, la colonne « adéquation » a été renseignée positivement. En revanche, si un prélèvement caractérisé par la concordance des trois opérations n’était pas classifié comme « à la source » ou si un prélèvement classifié comme « à la source » reposait en réalité sur un traitement fragmenté des trois opérations, la colonne « adéquation » était renseignée négativement.

Tableau 4 : Adéquation entre les prélèvements à la source et le critère de simultanéité entre la constitution de l’assiette et le paiement des droits

Liste des principaux prélèvements obligatoires en 2009	Prélèvement considéré comme « à la source » par l’administration	Simultanéité entre constitution de l’assiette et recouvrement des droits ?	Adéquation prélèvement à la source / Simultanéité assiette & recouvrement ?
Cotisations sociales patronales (hors cotisations des indépendants)	Oui	Oui	Oui
Cotisations sociales salariales	Oui	Oui	Oui
Taxe sur la valeur ajoutée	Non	Non	SO
Contribution sociale généralisée	Oui (salariale, placement) Non (patrimoine)	Oui (salariale, placement) Non (patrimoine)	Oui (salariale, placement) SO (patrimoine)
Impôt sur le revenu	Non	Non	SO
Taxe foncière	Non	Non	SO
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	NC (<i>a priori</i> non)	Non	SO
Contribution économique territoriale	NC	NC	SO

Liste des principaux prélèvements obligatoires en 2009	Prélèvement considéré comme « à la source » par l'administration	Simultanéité entre constitution de l'assiette et recouvrement des droits ?	Adéquation prélèvement à la source / Simultanéité assiette & recouvrement ?
Impôt sur les sociétés	NC	NC	SO
Taxe d'habitation	Non	Non	SO
Taxe sur les salaires	NC	NC	SO
Droits de consommation sur les tabacs	NC (<i>a priori non</i>)	Non	SO
Droits d'enregistrement (taxe additionnelle aux droits de mutation)	NC	NC	SO
Mutations à titre gratuit par décès (successions)	NC	NC	SO
Produit du versement de transport	NC	NC	SO
Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)	Oui	Oui	Oui
Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)	NC	NC	SO
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	NC	NC	SO
Prélèvement forfaitaire libératoire (PFL)	Oui	Oui	Oui
Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	Non	Non	SO
Contribution de solidarité autonomie (CSA)	NC	NC	SO
Droits de consommation sur les alcools	NC (<i>a priori non</i>)	Non	SO
Taxes sur les certificats d'immatriculation	NC	NC	SO
Total			5 oui, 0 non

Source : rapporteur.

48] Le critère de simultanéité des trois opérations n'étant jamais invalidé au regard de la qualification usuellement retenue par l'administration pour définir les modes de prélèvements, y compris pour les prélèvements soumis à discussion comme la TVA, les cotisations sociales ou les accises, **il est proposé de retenir ce critère pour définir la retenue à la source.**

49] Dès lors, il est proposé de retenir la définition suivante d'un prélèvement à la source :

« Un prélèvement est recouvré (ou retenu) à la source si la constitution de l'assiette, la liquidation et la mise en recouvrement interviennent simultanément ».

2. Les prélèvements à la source peuvent être définis par opposition aux prélèvements sur autoliquidation et aux prélèvements sur rôle

2.1. Les prélèvements obligatoires peuvent être classés en trois familles de recouvrement

50] La définition de la retenue à la source et l'analyse menée sur chaque prélèvement permettent d'identifier **trois catégories de recouvrement des prélèvements obligatoires** :

- ◆ 1^e catégorie : **le prélèvement à la source**, qui se caractérise par la simultanéité entre constitution de l'assiette, liquidation de l'impôt et mise en recouvrement (*cf.* 1.3 ci-dessus) ;
- ◆ 2^e catégorie : le prélèvement **acquitté par le redevable à la suite d'une opération d'autoliquidation de l'impôt** postérieure à la constitution de l'assiette (ci-après : « prélèvement sur autoliquidation ») ;
- ◆ 3^e catégorie : le prélèvement **acquitté par le redevable à la suite de la réception d'un rôle** émis par l'administration en charge de la liquidation de l'impôt (ci-après : « prélèvement sur rôle »).

51] Le travail d'analyse mené sur les 22 principaux prélèvements obligatoires, portant sur plus de 95 % des prélèvements obligatoires recouverts en 2009, a permis de classer l'ensemble de ces prélèvements dans les trois catégories définies ci-dessus. Ce travail permet d'identifier le **poids relatif de chacun des modes de prélèvement** dans l'ensemble des prélèvements obligatoires en France.

2.2. Les prélèvements à la source représentent environ la moitié du produit des prélèvements obligatoires du fait principalement du poids des cotisations sociales

52] 6 des 22 premiers prélèvements obligatoires correspondent à la définition du prélèvement à la source donnée au 1.3 ci-dessus :

- ◆ les **prélèvements à la source sur les salaires et revenus de remplacement**, tels que les cotisations sociales salariales et patronales (mais pas les cotisations sur les indépendants), les CSG sur les revenus d'activité et les revenus de remplacement, mais aussi la CRDS sur les revenus d'activité et de remplacement, la contribution de solidarité autonomie et le versement transport qui, pour les deux derniers, sont prélevés sur les salaires selon les mêmes modalités que les cotisations : dans tous les cas précités, **la liquidation de l'impôt** (application d'un taux proportionnel) et sa collecte sont **concomitantes de la formation de l'assiette**, à savoir le versement des salaires ou des revenus de remplacement ;

Encadré 2 : La contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)

Créée par la loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996, la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) est une contribution affectée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).
Prélevée sur les mêmes assiettes et selon les mêmes modalités que la CSG, la CRDS est assise sur les revenus d'activité, de remplacement, de placement et du patrimoine ainsi que sur les jeux et les ventes de métaux précieux, au taux de 0,5 %.

Encadré 3 : La contribution solidarité autonomie (CSA)

Créée par la loi n° 2004-626 du 26 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, la contribution solidarité autonomie est prélevée à un taux de 0,3 % sur « **la même assiette que les cotisations patronales d'assurance maladie affectées au financement des régimes de base de l'assurance maladie** ». Elle est également « **recouvrée dans les mêmes conditions et sous les mêmes garanties que lesdites cotisations** » (art. 11 de la loi précitée).

Elle est affectée au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Encadré 4 : Les modalités de prélèvement du versement transport (VT)

Instauré par la loi n° 71-559 du 12 juillet 1971 et exclusivement appliqué comme prélèvement obligatoire en région parisienne, le versement de transport (VT) a été étendu, de façon facultative, aux autorités organisatrices des transports urbains de province de plus de 300.000 habitants par la loi n° 73-640 du 11 juillet 1973.

Le VT est dû par les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique, à but non lucratif et dont l'activité est de caractère social, qui emploient plus de 9 salariés.

L'assiette du VT est constituée par **l'ensemble des rémunérations soumises à cotisations au sens de l'article L.242-1 du code de sécurité sociale**. Les règles de détermination de l'assiette des cotisations de sécurité sociale sont intégralement transposables à l'assiette du VT (article L. 2333-65 du code général des collectivités territoriales). L'assiette de la cotisation au titre du VT est constituée de la totalité des rémunérations versées sans application du plafond.

Le recouvrement du VT est confié à l'URSSAF ou aux organismes équivalents chargés de collecter les cotisations sociales.

Les taux du VT sont fixés par l'autorité organisatrice de transports, dans la limite des taux plafonds fixés par la loi selon la taille de population regroupée et selon la nature des investissements réalisés. Ils varient de 1,4 % à 2,6 % en région parisienne, et de 0,55 % à 1,75 % en province.

- ◆ les prélèvements à la source sur **produits de capitaux mobiliers**, tels que la CSG et la CRDS sur les produits de placement, ainsi que le prélèvement forfaitaire libératoire de l'impôt sur le revenu : dans ces cas, l'application du taux de liquidation et la collecte de l'impôt sont concomitantes du versement du revenu fixe du capital ;
- ◆ enfin, à titre plus anecdotique, les CSG et CRDS sur les jeux sont elles aussi liquidées et collectées lors de la réalisation de gains bruts, soit dès la formation de l'assiette.

53] Au total, ces prélèvements à la source ont représenté un produit total de **383,6 Mds € en 2009**, soit **51,9 % du produit total des 22 principaux prélèvements obligatoires**²⁰ et au moins 48,4 % du produit total de l'ensemble des prélèvements obligatoires en 2009²¹. En effet, au-delà des 22 principaux prélèvements obligatoires, d'autres prélèvements correspondent à la définition de la retenue à la source, même si leur produit est plus limité. Par exemple, les **taxes communale et départementale sur la consommation finale d'électricité** (TCCFE et TDCFE), qui sont instituées par les communes (*cf.* art. L. 2333-2 à L. 2333-5 du code général des collectivités territoriales) ou les départements (*cf.* art. L. 3333-2 à L. 3333-5 du même code), et la **contribution au service public de l'électricité**

²⁰ La ventilation détaillée de certains prélèvements entre les différentes catégories de recouvrement (par exemple les cotisations sociales ou les CSG) a nécessité de recourir à des données alternatives à celles du rapport sur les prélèvements obligatoires, notamment les données de la commission des comptes de la sécurité sociale. Il en résulte quelques écarts qui se traduisent par le fait que le produit total des 22 principaux prélèvements utilisé dans cette deuxième partie s'élève à 738,5 Mds € et non pas 754,9 Mds € comme dans le tableau 1 ci-dessus.

²¹ Si l'ensemble des prélèvements autres que les 22 plus importants sont exclus du périmètre des prélèvements à la source.

(CSPE), sont assises sur la consommation d'électricité et prélevées par le fournisseur d'électricité lors de la fourniture, qui correspond à la constitution de l'assiette : elles peuvent donc être considérées comme des prélèvements à la source (produits respectifs de 1,7 et 1,8 Mds € en 2009). De même, l'imposition des **plus-values immobilières**, liquidée et prélevée par le notaire lors de la réalisation de la plus-value depuis la réforme de 2004, peut être considérée comme un prélèvement à la source. Toutefois, il n'a pas été possible de recueillir le produit exact de cette imposition pour l'exercice 2009 dans le cadre du présent rapport.

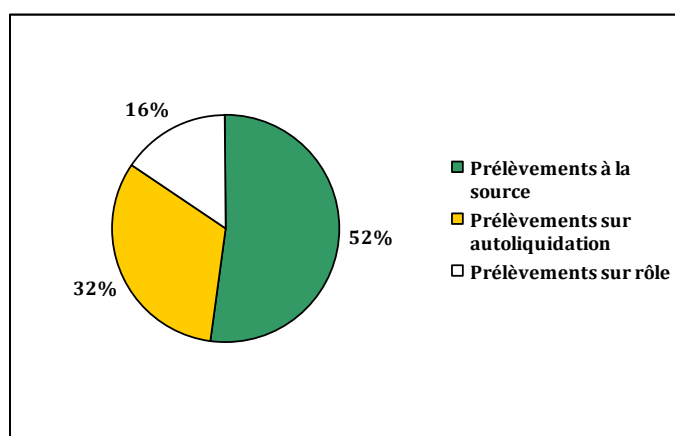
Tableau 5 : Les principaux prélèvements obligatoires prélevés à la source

Prélèvements obligatoires prélevés à la source	Produit 2009 (en Mds €)
Cotisations sociales salariales et patronales	286,7 ²²
Contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus d'activité, les revenus de remplacement, les produits de placement et les jeux	78,0 ²³
Produit de versement transport (VT)	6,1
Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)	6,0 ²⁴
Prélèvement forfaitaire libératoire (PFL)	4,7
Contribution de solidarité autonomie (CSA)	2,1
Total	383,6

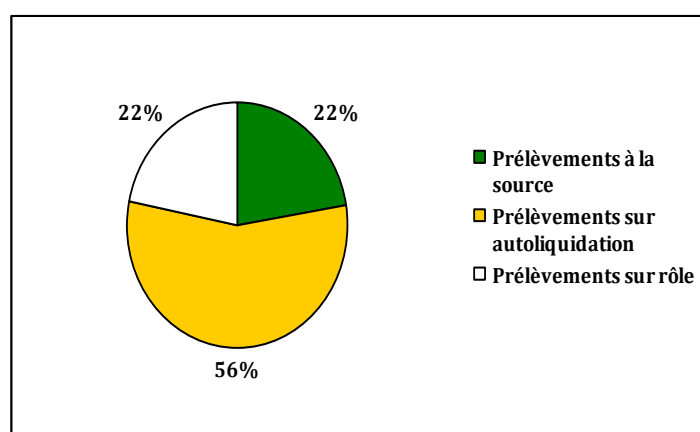
Source : rapporteur.

54] Toutefois, ce poids des prélèvements à la source est **largement dû au poids des cotisations sociales**, qui représentent à elles-seules 41,7 % du produit des 22 principaux prélèvements obligatoires, et 39,7 % du produit de l'ensemble des prélèvements obligatoires en 2009. Ainsi, **hors cotisations sociales**, les prélèvements à la source ne représentent **que le quart** (23,0 %) du produit des 22 principaux prélèvements obligatoires²⁵.

Graphique 1 : Poids respectif des trois catégories de recouvrement (22 premiers PO)



Graphique 2 : Poids respectif des trois catégories de recouvrement (22 premiers PO hors cotisations)



Source : rapporteur.

²² Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, *Rapport sur les résultats 2010 et les prévisions 2011 et 2012*, septembre 2011.

²³ Source : *ibidem*.

²⁴ Il n'a pas été possible d'obtenir les données 2009 relatives à la CRDS sur les produits du patrimoine.

²⁵ Produit total des six principaux prélèvements à la source hors cotisations en 2009 : 96,9 Mds € ; produit total des 22 principaux prélèvements obligatoires hors cotisations en 2009 : 427,9 Mds €.

55] Si l'on inclut les cotisations sociales, les prélèvements à la source sont **majoritairement (56,5 %) dus par des entreprises**. En revanche, hors cotisations, les prélèvements à la source sont très majoritairement (91,5 %) assis sur les ménages :

Tableau 6 : Comparaison du poids respectif des prélèvements à la source sur les entreprises et sur les ménages suivant que les cotisations sociales sont prises en compte ou non

Prélèvements à la source y compris cotisations			Prélèvements à la source hors cotisations		
Prélèvement	Produit 2009 (Mds €)	En % du total	Prélèvement	Produit 2009 (Mds €)	En % du total
Cotisations employeurs	208,6	54,4 %			
VT	6,1	1,6%	VT	6,1	6,3 %
CSA	2,1	0,5%	CSA	2,1	2,2 %
Total prélèvements sur les entreprises	216,8	56,5%	Total prélèvements sur les entreprises	8,2	8,5 %
Cotisations salariés (+ revenus de remplacement)	78,2	20,4%			
CSG à la source	78,0	20,3%	CSG à la source	78,0	80,5 %
CRDS	6,0	1,6%	CRDS	6,0	6,2 %
PFL	4,7	1,2%	PFL	4,7	1,5 %
Total prélèvements sur les ménages	166,9	43,5%	Total prélèvements sur les ménages	88,7	91,5 %
Total	383,6	100,0%	Total	96,9	100,0 %

Source : rapporteur.

2.3. Les prélèvements acquittés par le redevable à la suite d'une opération d'autoliquidation de l'impôt constituent la deuxième famille de prélèvements avec près du tiers du produit total des prélèvements obligatoires

56] La deuxième famille de prélèvements correspond aux prélèvements acquittés par le redevable suite à une **opération d'autoliquidation de l'impôt postérieure à la formation de l'assiette** : comme pour les prélèvements à la source, la liquidation de l'impôt est réalisée par l'acteur en charge de le payer ; mais, à la différence de ceux-ci, **la liquidation n'est pas concomitante à la formation de l'assiette** : elle intervient dans un second temps, suite à une démarche spécifique du redevable, notamment parce que l'assiette paraît difficile à mesurer au moment où elle se forme. De ce fait, ces prélèvements ne constituent pas des prélèvements à la source.

57] 13 des 22 premiers prélèvements obligatoires correspondent à cette définition. On y trouve notamment :

- ♦ les droits calculés sur les **biens et services mis à la consommation** : dans le cas des accises (TICPE, droits de consommation sur les tabacs, droits de consommation sur les alcools etc.), le *fait générateur* de l'impôt, à savoir la mise à la consommation du produit, est certes concomitant de sa *liquidation* et de sa collecte ; mais il est postérieur à la *constitution de l'assiette* qui, elle, remonte au moment où le bien est produit. La collecte de l'impôt est réalisée par le redevable au moment où il procède lui-même à la liquidation de l'impôt (application du barème au volume des produits mis à la

consommation), mais ces deux étapes sont postérieures à l'étape de la fabrication du produit. L'impôt ne peut donc pas être assimilé à un prélèvement à la source. En revanche, il est bien **collecté par le redevable à la suite d'une démarche d'autoliquidation de l'impôt**, certes postérieure à la constitution de l'assiette, mais sans qu'un rôle ait été émis par l'administration. De même, les taxes sur les certificats d'immatriculation, dues lors de l'achat d'un nouveau véhicule, sont postérieures à la production des véhicules mais autoliquidées et payées par le consommateur lors de l'immatriculation du véhicule ;

- ◆ les droits calculés sur la base des **soldes intermédiaires de gestion** des entreprises (chiffre d'affaires, valeur ajoutée, bénéfice) :
 - s'agissant de la TVA, le *fait générateur* de l'impôt, c'est-à-dire la livraison des biens ou l'exécution de services ou travaux, peut être considéré comme concomitant de la *constitution de l'assiette* qui, au sens strict, est la valeur ajoutée issue de la commercialisation du bien ou du service. Mais ces deux étapes sont nécessairement antérieures à la *liquidation* de l'impôt : en effet, avant de reverser au Trésor la taxe collectée lors de la commercialisation du bien ou du service, le redevable doit déduire de la TVA qu'il doit au titre de l'opération imposable celle que ses fournisseurs lui ont eux-mêmes facturée. Or, l'imputation de la taxe déductible (TVA payée au fournisseur) sur la taxe exigible (TVA facturée au client et reversée à l'administration) n'étant pas réalisée opération par opération mais globalement pour l'ensemble des opérations réalisées au cours d'une même période d'imposition, la liquidation et le paiement de l'impôt interviennent postérieurement à la formation de l'assiette. Ici aussi, donc, l'impôt ne peut pas être assimilé à un prélèvement à la source ; mais, étant **collecté par le redevable à la suite d'une démarche d'autoliquidation de l'impôt**, sans qu'un rôle ait été émis par l'administration, il entre dans la deuxième famille de prélèvements ;
 - une variante est constituée par la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** (CVAE), introduite au 1^{er} janvier 2010 pour remplacer, avec la cotisation foncière des entreprises (CFE), la taxe professionnelle : dûe par les personnes physiques et morales ou les sociétés exerçant une activité assujettie à la CFE, elle est en principe assise sur la valeur ajoutée des entreprises, à hauteur de 1,5 % (art. 1586 ter I-2 du CGI). Toutefois, la modalité retenue pour calculer la valeur ajoutée **suppose de procéder à une liquidation spécifique de l'impôt** : l'assiette de la CVAE est en effet calculée en appliquant un taux effectif d'imposition progressif (de 0,44 % à 1,5 %) **sur le chiffre d'affaire réalisé sur une période de référence** (en principe 12 mois). La liquidation n'est donc pas concomitante de la formation de l'assiette, à savoir la réalisation du chiffre d'affaires au fur et à mesure de la commercialisation des biens ou services, mais postérieure, une fois réalisé le calcul du chiffre d'affaire réalisé sur la période de référence. En revanche, la liquidation de l'impôt est réalisée par le contribuable, qui effectue à la suite le paiement. La contribution sociale de solidarité des sociétés et la contribution additionnelle (C3S) fonctionnent selon le même principe ;

Encadré 5 : La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)

Définie aux articles L. 651-1 à L. 651-9 du code de la sécurité sociale, la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) est une contribution (au taux de 0,13%) calculée sur le **chiffre d'affaires des sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 760 000 € sur l'année**. Depuis la loi du 13 août 2004 relative à la réforme de l'assurance maladie, elle est complétée par une C3S additionnelle au taux de 0,03%, assise sur la même assiette.

La C3S n'est donc pas liquidée en temps réel, au moment de la formation du chiffre d'affaire, mais au terme de chaque période de référence (exercice annuel). **Elle est autoliquidée par le redevable.**

Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, le produit de la C3S est affecté au financement du Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

- de même, la **taxe spéciale sur les conventions d'assurance** (TSCA), assise sur les « *sommes stipulées au profit de l'assureur et de tous accessoires dont celui-ci bénéficie directement ou indirectement du fait de l'assuré* » (art. 991 du CGI), suppose que l'assureur procède à la liquidation des droits sur l'ensemble des composantes des polices d'assurance avant d'acquitter l'impôt sur une base mensuelle (via une déclaration n° 2787) ;
- enfin, **l'impôt sur les sociétés** (IS) peut être assimilé à cette catégorie de prélèvements :
 - acquitté par l'entreprise à raison de quatre versements provisionnels en cours d'année, puis d'un solde versé en N+1 une fois le bénéfice de l'année établi et l'impôt liquidé, il ne peut pas être assimilé à un prélèvement à la source ;
 - par ailleurs, même si la définition de son assiette l'assimile à un prélèvement sur rôle (le 1 de l'article 221 du code général des impôts dispose en effet que « *l'impôt sur les sociétés est établi dans les mêmes conditions et sous les mêmes sanctions que l'impôt sur le revenu (bénéfices industriels et commerciaux, régime d'imposition d'après le bénéfice réel ou d'après le régime simplifié)* »), **l'IS est, dans les faits, liquidé et acquitté directement par l'entreprise**, et non pas suite à la réception d'un rôle produit par l'administration. Il est donc proposé de le classer parmi les prélèvements recouverts suite à autoliquidation.
- ◆ certains impôts **assis sur la masse salariale** : la **taxe sur les salaires**, assise sur la masse salariale versée dans l'année après retraitement du chiffre d'affaire (la masse salariale se voit appliquer un *ratio correspondant au rapport existant, au titre de la même année, entre le chiffre d'affaires qui n'a pas été passible de la taxe sur la valeur ajoutée et le chiffre d'affaires total*) suppose une liquidation distincte de la formation de l'assiette, mais néanmoins réalisée par le redevable : elle relève donc de cette catégorie ;
- ◆ des prélèvements **assis sur la détention ou la transmission du patrimoine** :
 - les droits de mutation à titre gratuit (successions ou donations) sont assis sur la transmission d'un patrimoine, mais après application d'un barème progressif prenant en compte le lien de parenté des bénéficiaires par rapport au donateur. Leur liquidation nécessite donc des démarches spécifiques, mais qui restent du ressort des redevables via le dépôt d'une déclaration au pôle enregistrement ;
 - de même, les droits de mutation à titre onéreux, ou droits d'enregistrement (droits sociaux, immeubles...), sont acquittés par le bénéficiaire de la convention après enregistrement de l'acte et liquidation de l'impôt ;
 - enfin, s'agissant de la détention du patrimoine, l'ISF est un exemple d'impôt autoliquidé par le redevable et acquitté par celui-ci, sans que le paiement de l'impôt soit conditionné à l'émission d'un rôle par l'administration.

58] Au total, ces prélèvements suite à autoliquidation par le redevable postérieure à la constitution de l'assiette ont représenté un produit total de **239,6 Mds € en 2009**, soit **32,4 % du produit total des 22 principaux prélèvements obligatoires** (cf. Tableau 1 ci-dessus corrigé des données actualisées) et au moins 30,0 % du produit total de l'ensemble des prélèvements obligatoires en 2009²⁶.

Tableau 7 : Les principaux prélèvements obligatoires prélevés suite à autoliquidation postérieure à la constitution de l'assiette

Prélèvements obligatoires prélevés suite à autoliquidation	Produit 2009 (en Mds €)
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	132,7
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	23,5
Impôt sur les sociétés et contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (IS)	19,2
Taxe sur les salaires	11,1
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	10,3 ²⁷
Droit de consommation sur les tabacs	9,8
Droits d'enregistrement (taxe additionnelle aux droits de mutation)	7,2
Mutations à titre gratuit par décès (successions)	6,8
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)	5,9
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	5,5
Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	3,6
Droits de consommation sur les alcools	2,1
Taxes sur les certificats d'immatriculation (ex carte grise)	1,9
Total	239,6

Source : rapporteur.

59] Ces prélèvements sont caractérisés par le **poids important de la TVA** : celle-ci représente à elle seule 55,4 % du produit des principaux prélèvements recouverts sur autoliquidation et 18,0 % du produit des 22 principaux prélèvements. Hors cotisations sociales, la part des prélèvements sur autoliquidation passe de 55,6 %²⁸ (si la TVA est incluse) à 35,8 %²⁹ du produit des principaux prélèvements obligatoires.

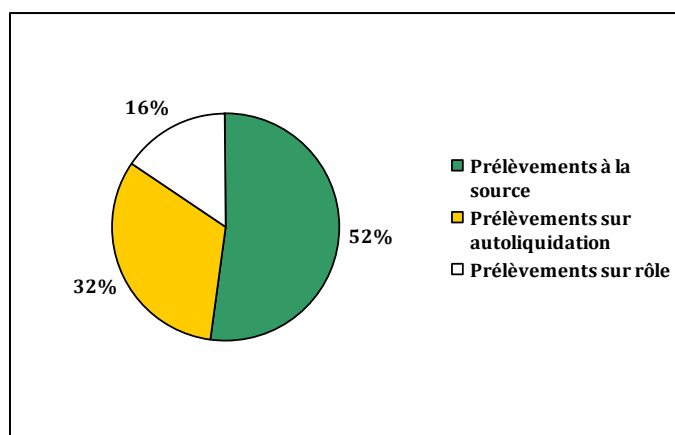
²⁶ Si l'ensemble des prélèvements autres que les 22 plus importants sont exclus du périmètre des prélèvements sur autoliquidation.

²⁷ Donnée 2010 (la CVAE a partiellement remplacé la taxe professionnelle au 1^{er} janvier 2010). Source : INSEE.

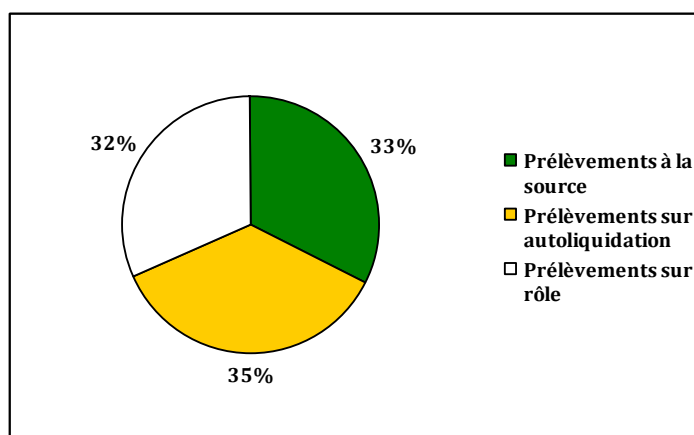
²⁸ 239,6 Mds € rapportés à 430,9 Mds €.

²⁹ Produit total des prélèvements sur autoliquidation hors TVA : 106,9 Mds € ; produit total des 20 principaux prélèvements obligatoires hors cotisations et hors TVA : 298,2 Mds €.

Graphique 3 : Poids respectif des trois catégories de recouvrement (22 premiers PO)



Graphique 4 : Poids respectif des trois catégories de recouvrement (22 premiers PO hors cotisations et TVA)



Source : rapporteur.

60] Ces prélèvements sont également marqués par le **poids prépondérant des prélèvements acquittés par les entreprises** (plus de 90 % des prélèvements).

Tableau 8 : Répartition des prélèvements sur autoliquidation par nature du redevable

Prélèvement	Produit 2009 (Mds €)	En % du total
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	132,7	55,9%
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	23,5	9,9%
Impôt sur les sociétés et contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (IS)	19,2	8,1%
Taxe sur les salaires	11,1	4,7%
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	10,3	4,3%
Droit de consommation sur les tabacs	9,8	4,1%
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)	5,9	2,5%
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	5,5	2,3%
Total prélèvements sur les entreprises	218,0	91,8%
Droits d'enregistrement (taxe additionnelle aux droits de mutation)	7,2	3,0%
Mutations à titre gratuit par décès (successions)	6,8	2,9%
Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	3,6	1,5%
Taxes sur les certificats d'immatriculation (ex carte grise)	1,9	0,8%
Total prélèvements sur les ménages	19,5	8,2%
Total	237,5	100,0%

Source : rapporteur.

2.4. Les impôts acquittés par le contribuable suite à réception d'un rôle représentent environ 15 % du produit des prélèvements obligatoires

61] La troisième famille de prélèvements est constituée des prélèvements obligatoires acquittés par le redevable **suite à la réception d'un rôle émis par l'administration**. Dans cette situation, non seulement les trois opérations de constitution de l'assiette, de liquidation et de paiement de l'impôt ne sont pas simultanées, mais même les deux dernières phases sont disjointes, la liquidation de l'impôt étant réalisée *antérieurement* à sa mise en recouvrement et traduite par l'émission d'un rôle.

62] 6 des 22 premiers prélèvements obligatoires correspondent à cette définition. On y trouve notamment :

- ◆ des **impositions sur le revenu des ménages**, comme l'**impôt sur le revenu** des personnes physiques, hors ses composantes prélevées à la source (revenus des non résidents, des élus etc.) et hors le prélèvement forfaitaire libératoire ; la **CSG sur les produits du patrimoine**, dont le recouvrement est aligné sur celui de l'IR des produits du patrimoine ; la **taxe d'habitation**, qui est assise sur la valeur locative nette du logement après prise en compte des revenus, et payée suite à réception d'un avis d'imposition ;

Encadré 6 : Les revenus du patrimoine soumis à la CSG sur rôle

- ◆ les revenus fonciers ;
- ◆ les rentes viagères constituées à titre onéreux ;
- ◆ les revenus de capitaux mobiliers, autres que ceux soumis au prélèvement libératoire et ceux pour lesquels la CSG a été prélevée à la source (*cf.* CSG sur les produits de placement) ;
- ◆ les plus-values et profits soumis à l'impôt sur le revenu à un taux proportionnel notamment les plus-values professionnelles à long terme et les plus-values sur valeurs mobilières, avant application, le cas échéant, de l'abattement fiscal pour durée de détention pour les plus values sur valeurs mobilières réalisées par les particuliers. Ces dernières plus-values sont soumises à la CSG quel que soit le montant des cessions de l'année (le seuil fiscal de cession n'est pas applicable) ;
- ◆ les revenus industriels et commerciaux, agricoles ou non commerciaux qui n'ont pas été soumis à la CSG au titre des revenus d'activité ;
- ◆ les revenus d'origine indéterminée taxés d'office et les sommes taxées d'office pour défaut ou retard de production de déclaration des revenus ;
- ◆ tout autre revenu dont l'imposition est attribuée à la France par une convention internationale.

- ◆ des **cotisations professionnelles**, comme les **cotisations sociales des non salariés**, payées par acomptes mensuels ou trimestriels, puis régularisées suite à l'envoi d'un appel de régularisation (*cf.* décrets n°2007-703 et n°2007-878 des 3 et 14 mai 2007) ;
- ◆ des **impositions sur le patrimoine**, soit des ménages, comme les **taxes foncières** assises sur la valeur locative cadastrale du bien diminuée d'un abattement de 20 % (foncier non bâti) ou 50% (foncier bâti) et mises en recouvrement suite à réception d'un avis d'imposition ; soit des entreprises, comme la **cotisation foncière des entreprises**, instaurée au 1^{er} janvier 2010 pour se substituer à la taxe professionnelle avec la CVAE, assise sur la valeur locative des biens soumis à la taxe foncière et exigible au 15 décembre suite à réception d'un avis d'imposition.

Encadré 7 : La cotisation foncière des entreprises (CFE)

La cotisation foncière des entreprises (CFE) est due chaque année par les personnes physiques ou morales ou par les sociétés non dotées de la personnalité morale qui exercent en France, à titre habituel, une activité professionnelle non salariée.

La base d'imposition à la CFE est constituée par la valeur locative (diminuée de 30 % pour les établissements industriels) des seuls biens passibles de taxe foncière dont le redevable avait, pour les besoins de sa profession, la disposition au cours d'une période de référence qui est, en règle générale, l'avant-dernière année civile précédant celle de l'imposition.

La CFE est établie dans chaque commune où le redevable dispose de locaux ou de terrains. Par principe, elle est due pour l'année entière par le redevable qui exerce une activité imposable et non exonérée au 1^{er} janvier sur la base des éléments d'imposition existant au dernier jour de la période de référence, sous réserve d'un certain nombre d'exceptions.

Le montant de la CFE est obtenu en multipliant la base d'imposition nette de réductions et abattements

par les taux votés par les communes ou leurs établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre.

63] Au total, ces prélèvements recouverts suite à réception d'un rôle ont représenté un produit total de 115,1 Mds € en 2009, soit **15,6 % du produit total des 22 principaux prélèvements obligatoires** (cf. Tableau 1 ci-dessus) et au moins 11,9 % du produit total de l'ensemble des prélèvements obligatoires en 2009³⁰.

Tableau 9 : Les principaux prélèvements obligatoires prélevés suite à émission d'un rôle par l'administration

Prélèvements obligatoires prélevés sur rôle	Produit 2009 (en Mds €)
Impôt sur le revenu (IRPP)	45,8
Taxes foncières (TF)	24,9
Cotisations sociales sur les indépendants	20,9 ³¹
Taxe d'habitation (TH)	14,5
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	4,9 ³²
CSG sur les produits du patrimoine	4,1 ³³
Total	115,1

Source : rapporteur.

64] Les prélèvements sur rôle se caractérisent par **la prépondérance des prélèvements acquittés par les ménages**, qui représentent plus des trois quarts des principaux prélèvements sur rôle.

Tableau 10 : Répartition des prélèvements sur rôle par nature du redevable

Prélèvement	Produit 2009 (Mds €)	En % du total
Cotisations sociales sur les indépendants	20,9	18,2%
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	4,9	4,3%
Total prélèvements sur les entreprises	25,8	22,4%
Impôt sur le revenu (IRPP)	45,8	39,8%
Taxes foncières (TF)	24,9	21,6%
Taxe d'habitation (TH)	14,5	12,6%
CSG sur les produits du patrimoine	4,1	3,6%
Total prélèvements sur les ménages	89,3	77,6%
Total	115,1	100,0%

Source : rapporteur.

³⁰ Si l'ensemble des prélèvements autres que les 22 plus importants sont exclus du périmètre des prélèvements sur autoliquidation.

³¹ Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, *Rapport sur les résultats 2010 et les prévisions 2011 et 2012 op. cit.*

³² Donnée 2010 (la CFE a partiellement remplacé la taxe professionnelle au 1^{er} janvier 2010) ; source INSEE.

³³ Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, *Rapport sur les résultats 2010 et les prévisions 2011 et 2012, op. cit.*

1. Annexe 1 – Présentation détaillée de trois prélèvements à la source dans le champ fiscal

65] Trois prélèvements à la source dans le champ fiscal sont particulièrement intéressants :

- ◆ le **prélèvement forfaitaire libératoire**, qui permet au redevable de choisir une imposition de ses revenus de capitaux mobiliers *via* une retenue à la source prélevée par sa banque, plutôt qu'une intégration de ces revenus au revenu global soumis au barème de l'IR ;
- ◆ la **retenue à la source sur les plus values immobilière**, qui a remplacé au 1^{er} janvier 2004 l'imposition des plus-values immobilières selon le barème de l'IR ;
- ◆ enfin la **retenue à la source sur les salaires des non résidents**, qui peut permettre de comparer les effets d'une retenue à la source proportionnelle par rapport au barème progressif de l'IR.

1.1. Le prélèvement forfaitaire libératoire

1.1.1. Définition

66] Les produits de placements à revenu fixe peuvent être imposés au moyen du prélèvement forfaitaire libératoire (PFL). Il a été instauré pour les produits de placement à revenu fixe (PPRF) par l'article 57 de la loi de finances pour 1966 (n°65-997 du 29 novembre 1965) en vue de relancer les investissements productifs et de clarifier le régime fiscal des produits financiers.

67] Le prélèvement forfaitaire libératoire consiste, pour l'établissement payeur, à prélever sur le revenu brut des capitaux mobiliers un impôt forfaitaire directement versé au Trésor public. Il est calculé en fonction d'un taux variable selon les types de placements.

1.1.2. Produit

68] Les retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et le prélèvement sur les bons anonymes ont rapporté en 2009, 4,6 Mds €.

1.1.3. Mode opératoire

69] Le prélèvement forfaitaire libératoire applicable aux capitaux mobiliers est :

- ◆ optionnel pour la plupart des produits de placements à revenu fixe ;
- ◆ obligatoire pour :
 - les produits payés à l'étranger ou à des personnes domiciliées hors de France ;
 - les bons du Trésor et les bons de caisse dont le détenteur souhaite conserver l'anonymat ;
 - interdit pour certains produits (par exemple, les bons de caisse non émis par les banques).

70] Le prélèvement forfaitaire libératoire exonère les revenus concernés de l'assujettissement au barème de l'IR. Il est applicable au moment de l'encaissement des revenus.

Le PFL est exercé sur option du contribuable et réservé aux contribuables fiscalement domiciliés en France.

Tableau 11 : Nombre de foyers ayant opté pour le PFL au titre des dividendes

Année	Nombre de foyers	Montant (en Mds €)
2008	48 026	5,5
2009	63 234	5,5
2010	80 091	7,3

Source : direction de la législation fiscale

Le nombre de foyers ayant opté pour le PFL au titre des dividendes est en hausse sur les trois dernières années passant de 48 026 foyers en 2008 à 63 234 foyers en 2009 et à 80 091 foyers en 2010. Le montant des revenus soumis au PFL est de 5,5 milliards d'euros en 2008 et 2009, et 7,3 milliards d'euros en 2010.

Tableau 12 : Nombre de foyers fiscaux ayant opté pour le PFL au titre des intérêts

Année	Nombre de foyers (en millions)	Montant (en Mds €)
2008	8	7,6
2009	7,8	6,3
2010	7,3	5,5

Source : direction de la législation fiscale

Le nombre de foyers fiscaux ayant opté pour le PFL au titre des intérêts a baissé entre 2008 et 2009 et entre 2009 et 2010. Le montant des revenus soumis au PFL a également baissé au cours de ces trois dernières années.

Tableau 13 : Répartition des foyers fiscaux ayant opté pour le PFL en 2010 en fonction de leur taux marginal d'imposition

Taux marginal d'imposition (En %)	Nombre de foyers fiscaux ayant opté pour le PFL au titre des dividendes	Produit correspondant ³⁴ en M€	Nombre de foyers fiscaux ayant opté pour le PFL au titre des intérêts	Produit correspondant ³⁵ en M€
Tranche à 0 %	5 131	20	833 281	67
Tranche à 5,50 %	7 872	14	1 660 226	142
Tranche à 14 %	19 051	74	3 117 517	324
Tranche à 30 %	25 622	362	1 449 014	313
Tranche à 41 %	22 415	838	232 006	140
Total	80 091	1 308	7 292 044	986

Source : direction de la législation fiscale.

1.1.4. Taux d'imposition

71] Le taux du prélèvement forfaitaire libératoire applicable aux revenus capitaux mobiliers est de :

³⁴ Taux de 18 %.

³⁵ Taux de 18 %.

- ◆ 21% pour les dividendes et 24 % pour les revenus de placement à taux fixe (revenus perçus en 2012 ; en 2011, ce taux s'établissait à 19 %), hors prélèvements sociaux au taux global de 12,3 % ; avec les prélèvements sociaux, l'imposition s'élève donc à 33,3 % ou 36,3 %) pour, notamment :
 - les produits des versements en comptes sur livrets ;
 - les produits des bons du Trésor ;
 - les intérêts servis aux salariés sur les versements effectués dans les fonds salariaux, les produits capitalisés sur un plan d'épargne populaire (PEP) ;
 - les intérêts des plans d'épargne logement (PEL).
- ◆ 5 % (hors prélèvements sociaux au taux global de 12,3 % ; avec les prélèvements sociaux, l'imposition s'élève donc à 17,3 %) pour les produits d'épargne solidaire donnés au profit d'un organisme d'intérêt général, dans le cadre d'un mécanisme de versement automatique à l'organisme bénéficiaire par le gestionnaire du fonds d'épargne.

72] Les lois de finances pour 2011 et 2012 ont modifié plusieurs taux du PFL, avec effet au 1^{er} janvier 2011, et au 1^{er} janvier 2012.

Tableau 14 : Evolution du taux du PFL entre 2010, 2011 et 2012 pour divers produits de placement

Produits de placements	Taux du PFL		
	En 2010 (en %)	En 2011 (en %)	En 2012 (en %)
Livrets bancaires ordinaires, comptes à vue et à terme, PEL de plus de 12 ans, obligations, bons de caisse émis par les banques, Sicav et FCP de distribution (1)	18	19	24
Contrats d'assurance vie et de capitalisation retrait avant 4 ans	35	35	35
Contrats d'assurance vie et de capitalisation retrait entre 4 et 8 ans	15	15	15
Contrats d'assurance vie et de capitalisation retrait après 8 ans	7,5	7,5	7,5
Actions	18	19	21
Bons et contrats de capitalisation anonymes	60	60	60

Source : loi de finances 2011 – lois de finances 2012

1.1.5. Caractère optionnel de la retenue à la source

73] La souscription au prélèvement forfaitaire libératoire est ouverte pour deux types d'imposition :

- ◆ l'imposition des intérêts ;
- ◆ l'imposition des dividendes.

74] L'imposition des intérêts concerne :

- ◆ les comptes épargne ;
- ◆ les comptes à terme ;
- ◆ les comptes rémunérés ;
- ◆ les bons d'épargne ;
- ◆ les obligations ;
- ◆ les bons du trésor et autres.

75] Lorsque le contribuable n'adhère pas au prélèvement forfaitaire libératoire, les revenus de capitaux mobiliers sont intégrés au revenu global soumis au barème de l'impôt sur le revenu.

1.1.6. Caractère irrévocable en cours d'année

76] Le prélèvement forfaitaire est optionnel pour le redevable. Son établissement bancaire dans l'obligation de lui demander son choix lors de l'ouverture par le client d'un compte.

77] De ce fait, le contribuable qui se situe dans une tranche marginale d'imposition à l'IR supérieure au taux du prélèvement libératoire aura intérêt à choisir celui-ci pour l'imposition de ses revenus de placements bancaires; toutefois cette donnée doit être relativisée dans la mesure où il existe certains avantages (abattement de 40% sur les dividendes d'actions par exemple) en cas d'option pour le barème, avantages non applicables au prélèvement forfaitaire libératoire.

78] En revanche, le contribuable qui se trouve dans une tranche marginale d'imposition à l'IRPP inférieure au taux du prélèvement libératoire (c'est-à-dire actuellement la tranche à 0%, 5,5% ou 14%) aura lui *systématiquement* intérêt à intégrer ses revenus bancaires dans l'assiette de calcul de son imposition sur le revenu.

79] L'option pour le prélèvement forfaitaire libératoire est **globale pour chaque foyer fiscal**: il n'est pas possible de choisir l'option du PFL pour certains comptes et de faire appliquer le barème progressif de l'IRPP pour d'autres. De plus, l'option pour le prélèvement forfaitaire libératoire est **définitive pour l'année en cours**.

80] En 2009, les revenus que les contribuables ont déclarés en revenus de capitaux mobiliers sur leur déclarations de revenus se sont élevés à :

Tableau 15 : Revenus de capitaux mobiliers déclarés en 2009 au titre du PFL et de l'IR

Type de RCM	Montant déclaré en 2009 (en M €)
Revenus de capitaux mobiliers déclarés au titre du PFL	
Revenus des actions et parts soumis au prélèvement libératoire de 18 %	5 519,8
Produits d'assurance vie et de capitalisation soumis au prélèvement libératoire de 7,5 %	803,7
Produits de placement soumis aux autres prélèvements libératoires	7 580,9
Revenus de capitaux mobiliers déclarés au titre de l'IR	
Revenus des actions et parts	13 714,7
Revenus imposables des titres non cotés détenus dans le PEA	76,5
Revenus distribués dans le PEA	1 945,7
Produits des contrats d'assurance- vie et de capitalisation d'une durée d'au moins 6 ou 8 ans	1 047,9
Revenus de valeurs mobilières et distributions	1 483,7
Autres revenus distribués et revenus des structures soumises hors de France à un régime fiscal privilégié	4,3
Intérêts et autres revenus assimilés	4 198,7
Revenus des lignes précédentes déjà soumis aux prélèvements sociaux sans CSG déductible	1 046,5
Revenus des lignes précédentes déjà soumis aux prélèvements sociaux avec CSG déductible	17 316,5
Frais venant en déduction	166,2
Crédit d'impôt sur valeurs étrangères	49,5
Crédit d'impôt « directive épargne » et autres crédits d'impôt restituables	3,9
Déficit des années antérieures non encore déduits	123,2

Type de RCM	Montant déclaré en 2009 (en M €)
Revenus de capitaux mobiliers déclarés au titre du PFL	
Revenus des actions et parts soumis au prélèvement libératoire de 18 %	5 519,8
Produits d'assurance vie et de capitalisation soumis au prélèvement libératoire de 7,5 %	803,7
Produits de placement soumis aux autres prélèvements libératoires	7 580,9
Revenus de capitaux mobiliers déclarés au titre de l'IR	
Impatriés : revenus perçus à l'étranger exonérés à hauteur de 50 %	1,4

Source : DGFIP.

1.2. L'imposition des plus-values immobilières

81] Avant 2004, les plus values réalisées par les particuliers lors de la cession d'immeubles, de meubles ou de parts de société à prépondérance immobilière étaient imposées au barème progressif de l'impôt sur le revenu, l'année suivant la cession de l'immeuble. Le vendeur devait remplir un imprimé spécifique qu'il joignait à sa déclaration de revenus l'année suivante.

82] L'article 10 de la loi de finances pour 2004 a réformé le régime d'imposition des plus values réalisées par les particuliers. Dorénavant, **la liquidation de l'impôt, sa déclaration et son paiement sont confiés au notaire**. Depuis cette réforme, l'imposition des plus-values immobilières peut être considérée comme un prélèvement à la source.

83] La réforme s'est accompagnée d'une **importante simplification du barème** : le taux global progressif a été remplacé par un taux proportionnel à 16 % et de nombreux abattements ou exonérations ont été supprimés.

84] La mise en place de la retenue à la source a aussi permis de concentrer l'ensemble des impositions établies lors de la cession d'un immeuble auprès d'un guichet unique la conservation des hypothèques.

85] Les principales évolutions de l'assiette introduites par la réforme de 2004 sont synthétisées dans le tableau ci-après³⁶ :

Tableau 16 : Principales évolutions de l'assiette de l'imposition des plus-values immobilières

Ancien régime d'imposition (antérieur au 31 décembre 2003)	Nouveau régime d'imposition, (à compter du 1 ^{er} janvier 2004)
Exonération de la résidence principale	Exonération de la résidence principale
Exonération de la première cession d'un logement	Exonération supprimée
Exonération si le patrimoine familial est inférieur à 61 000 € (+ 15 250 € par enfant à partir du troisième)	Exonération supprimée
Exonération des terrains agricoles ou forestiers	Exonérations supprimée
Exonération des titulaires de pensions de vieillesse non assujettis à l'impôt sur le revenu	Exonération aménagée (ne pas être assujetti à l'ISF et ne pas dépasser un plafond de ressources)
Exonération des cessions inférieures à 4 600 €	Exonérations des cessions inférieures à 15 000 €
Abattement de 5 % par an au delà de la deuxième année : la plus value est exonérée au bout de 22 ans.	Abattement de 10 % par année de détention au-delà de la 5 ^{ème} . La plus value est exonérée au bout de 15 ans
Abattement en cas de première cession d'une résidence secondaire (3 050 € par époux, 4 600 €	Abattement supprimé.

³⁶ Le nouveau régime des plus values immobilières des particuliers, collection de l'Institut National de Formation notariale.

Ancien régime d'imposition (antérieur au 31 décembre 2003)	Nouveau régime d'imposition, (à compter du 1 ^{er} janvier 2004)
pour les veufs, célibataires ou divorcés, et 1 525 € pour chacun des enfants)	
La plus value est intégrée au revenu global et imposée selon le barème progressif de l'impôt sur le revenu	La plus value est taxée au taux proportionnel fixe de 16%
Paiement fractionné pendant 5 ans du montant de l'impôt.	Système d'étalement supprimé
Prélèvements sociaux avec déductibilité d'une part de la CSG	Prélèvement sociaux sans déductibilité de la CSG
Obligation déclarative : déclaration 2049	Obligation déclarative : 2048.

Source : code général des impôts.

Tableau 17 : Rendement des PVI de 2004 à 2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cessions de biens immobiliers par les résidents	684	1 068	1 332	1 422	1 207	714	842
Cessions de droits sociaux par des résidents	33	42	54	81	61	29	31
Total	717	1 109	1 386	1 503	1 268	743	873
Total prélèvement sociaux ³⁷	457	763	953	1 034	872	562	671
Total général	1 174	1 872	2 339	2 537	2 140	1 304	1 544

Source : Medoc - DGFIP

La mise en place du nouveau régime d'imposition des plus values immobilière a permis de constater un meilleur rendement de l'impôt dès la première année de son application. La simplification des obligations fiscales des contribuables et l'intervention d'un tiers, les notaires, qui assurent l'établissement de la déclaration a permis de sécuriser le paiement de cet impôt qui doit être acquitté au vu d'une déclaration de plus value déposée en même temps que la formalité d'enregistrement ou de publication sous peine de refus de cet enregistrement.

1.3. L'imposition des revenus des non résidents

86] Les sommes versées à titre de traitements, salaires, pensions et rentes viagères à des personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France supportent une retenue à la source ³⁸:

- ◆ lorsque les traitements et salaires proviennent d'une activité professionnelle salariée exercée en France ;

³⁷ Reconstitution sur la base du rendement à l'IR.

³⁸ Prélèvement non libératoire.

- ◆ lorsque les pensions et rentes viagères sont versées par un débiteur établi en France.

87] La retenue à la source ne s'applique que dans la mesure où il n'existe pas de conventions internationales instituant un régime plus favorable.

1.3.1. Assiette et liquidation de la retenue à la source

1.3.1.1. Types de revenus pris en compte

1.3.1.1.1. Rémunérations de fonctions privées.

88] En principe, les salariés non-résidents qui exercent une activité en France y sont imposables sur les rémunérations correspondant à cette activité. Toutefois, ce principe comporte quelques exceptions, notamment :

- ◆ en cas de **mission temporaire** : d'une manière générale, aucune retenue à la source n'est opérée, si les trois conditions définissant la mission temporaire sont simultanément remplies :
 - séjour en France n'excédant pas la durée indiquée par la convention (le plus souvent 183 jours au cours de l'année considérée) ;
 - rémunérations payées par un employeur ou pour un employeur non-résident de France ;
 - rémunérations non supportées par un établissement stable ou une base fixe que l'employeur aurait en France.
- ◆ en ce qui concerne les **travailleurs frontaliers** : aucune retenue à la source n'est à effectuer sur les salaires versés aux travailleurs frontaliers ayant leur domicile fiscal en Belgique, en Allemagne, en Suisse (sauf canton de Genève), en Italie et en Espagne.

89] La base de la retenue est constituée par le montant net des sommes versées, déterminé conformément aux règles applicables en matière d'impôt sur le revenu, à l'exclusion de celles qui prévoient la déduction des frais professionnels réels.

90] Le montant net des sommes payées à titre de traitements et salaires s'entend du montant brut des sommes payées et des avantages en nature ou en argent accordés, déterminés selon les règles de droit commun déduction :

- ◆ des cotisations de caractère social, c'est-à-dire des cotisations ouvrières de Sécurité sociale, des retenues opérées par l'employeur en vue de la constitution de pensions ou de retraites, etc. ;
- ◆ de la déduction forfaitaire normale de 10 % au titre des frais professionnels. Aucune déduction ne peut être pratiquée au titre des frais professionnels réels.

1.3.1.1.2. Rémunérations de fonctions publiques.

91] En matière de rémunérations publiques, la retenue à la source est généralement effectuée lorsque l'activité est exercée en France, sur les rémunérations versées par l'État français à une personne qui a son domicile fiscal dans un autre État et qui ne possède pas la nationalité de cet État.

1.3.1.2. Taux et montant de la retenue

92] Le montant de la retenue à la source est déterminé par application du barème ci-après :

Tableau 18 : taux applicables à partir du 1^{er} janvier 2011

Fraction des sommes soumises à retenue	Taux (en %)
Inférieure à 14 245	0
De 14 245 à 41 327 €	12
Supérieure à 41327 €	20

Source : Code Général des Impôts.

93] Lorsque les sommes versées correspondent à un travail effectué chez un même employeur pendant la totalité du temps de travail pratiqué dans l'entreprise au cours de la période considérée, il convient d'appliquer le **barème mensuel ou hebdomadaire** indiqué ci-dessous. Dans tous les autres cas, c'est-à-dire lorsque le salarié n'a pas travaillé à temps complet au cours du mois ou de la semaine, ou lorsque la rémunération n'est pas payée au mois ou à la semaine, il y a lieu d'appliquer le **barème journalier** au montant de la rémunération divisé par le nombre de jours de travail, les journées de travail à temps partiel étant comptées pour un jour.

94] Pour les pensions, il est fait application des barèmes annuel, trimestriel, mensuel ou hebdomadaire en fonction de la durée de la période à laquelle se rapportent les paiements. A cet effet, cette période est décomposée, s'il y a lieu, en trimestres, mois et semaines ; les fractions de période inférieures à sept jours sont comptées pour une semaine

Tableau 19 : Taux applicables par tranches de revenu en fonction de la durée de travail

Taux applicable	Bornes de rémunération (€)	Année	trimestre	mois	semaine	Jour ou fraction de jour
0 %	Moins de	14 245	3 561	1 187	274	46
12 %	De	14 245	3 561	3 561	274	46
	A	41 327	10 332	3 444	795	132
20 %	Au-delà de	41 327	10 332	3 444	795	132

Source : Code général des Impôts

1.3.2. Paiement

95] C'est le débiteur des sommes versées qui doit opérer la retenue à la source :

- ◆ sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères ;
- ◆ sur les sommes versées en contrepartie de prestations artistiques depuis le 1^{er} janvier 2009 ;
- ◆ sur certains revenus non salariaux de source française ;
- ◆ sur les sommes ou produits payés dans un État ou territoire non-coopératif à compter du 1^{er} mars 2010 ;
- ◆ sur les avantages ou gains, de source française, réalisés lors de la cession de titres à compter du 1^{er} avril 2011.

96] Les retenues effectuées au cours d'un mois donné sur les sommes payées au cours dudit mois doivent être versées dans les quinze premiers jours du mois suivant au service des impôts du lieu du domicile ou du siège du débiteur ou au service des impôts des entreprises étrangères à la DRESG lorsque le débiteur n'a pas d'établissement en France. Le versement minimum est de 8 €.

97] Le paiement doit être accompagné d'une déclaration 2494 (en double exemplaire) faisant apparaître l'identité et l'adresse du bénéficiaire ainsi que le montant brut des sommes soumises à la retenue, le taux et le montant de cette retenue.

1.3.3. Impact du barème d'imposition des non résidents

98] L'imposition individualisée à taux proportionnel mise en œuvre pour les non résidents est plus avantageuse que le barème progressif de l'impôt sur le revenu pour les redevables sans charge de famille et à revenus importants.

Tableau 20 : Comparaison des effets de l'imposition des non résidents et du barème progressif de l'IR pour un célibataire sans enfant

Revenu net mensuel du redevable (€)	Impôt dû si soumis au régime des non résidents	Impôt dû si soumis au barème de l'IR	Gain pour le redevable soumis au régime des non résidents
1 500	234	929	695
1 750	558	1307	749
2 000	882	1685	803
2 300	1 271	2138	867
5 000	5 784	10 634	4 850
10 000	16 584	30 922	14 338
15 000	27 384	54 638	27 254
20 000	38 184	79 238	41 054

Source : simulateur de l'impôt sur le revenu

99] En revanche, pour les redevables ayant charge de famille, le barème de l'impôt sur le revenu est plus favorable, sauf pour les plus hauts revenus.

Tableau 21 : Comparaison des effets de l'imposition des non résidents et du barème progressif de l'IR pour des foyers à plusieurs parts

Revenu net mensuel du redevable (€)	Marié, 1 enfant		Marié, 3 enfants	
	Impôt dû si soumis au régime des non résidents	Impôt dû si soumis au barème de l'IR	Impôt dû si soumis au régime des non résidents	Impôt dû si soumis au barème de l'IR
1 500	234	0	234,6	0
1 750	558	0	558,6	0
2 000	882	113	882,6	0
2 300	1 271	380	1 271	0
5 000	5 784	4 212	5 784	2 204
10 000	16 584	18 931	16 584	11 923
15 000	27 384	38 944	27 384	31 936
20 000	38 184	63 544	38 184	56 536

Source : simulateur de l'impôt sur le revenu DGI

Annexe 2 – Retraitements opérés par le RPO sur le produit total des prélèvements obligatoires pour 2009

100] La somme des prélèvements obligatoires classés dans le rapport sur les prélèvements obligatoires (RPO) annexé à la loi de finances pour 2011, et le produit total des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages en 2009, présentent un écart de 8,9 Mds €. Cet écart s'explique par les retraitements suivants :

Tableau 22 : Différences entre les produits totaux des prélèvements obligatoires retracés dans le rapport sur les prélèvements obligatoires (produits 2009)

Nature des retraitements	Montant (en millions d'euros)
Total des prélèvements obligatoires classés	801 849
Frais d'assiette et de dégrèvement sur cotisations sociales	-181
Correction D995 nette	-6
Frais d'assiette et de dégrèvement aux ODACC	-11
Correction D995 nette	-2 052
Transferts aux collectivités locales et à l'Europe	-23 715
Remboursement et dégrèvements d'impôts	13 748
Prélèvements sur les recettes de l'Etat	3 322
Total des prélèvements obligatoires	792 954

Source : rapport sur les prélèvements obligatoires 2011.