
RAPPORT

sur les modalités de mise en œuvre

du prélèvement à la source

de l'impôt sur le revenu

en France

Raymond VIRICELLE
Avocat général honoraire
à la Cour de cassation

Claude BÉBÉAR
Président du conseil
de surveillance d'AXA

François AUVIGNE
Inspecteur général
des finances

Mars 2007

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

SYNTHÈSE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**PIECE JOINTE N°1 :
LETTRE DE MISSION**

**PIECE JOINTE N°2 :
CONTRIBUTIONS ADRESSÉES À LA MISSION**

**PIECE JOINTE N°3 :
DOCUMENT DE TRAVAIL DU MINÉFI SUR LA RETENUE À LA SOURCE**

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. LES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION

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

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

A. Aperçu général des réactions recueillies par la mission

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Le champ des revenus concernés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Le respect de la confidentialité

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

14

LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Autres questions sur le taux moyen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E. Les questions soulevées par l'année de transition

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

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

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

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

II. QUELS OBJECTIFS POUR LA RÉFORME ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : DGI – bureau M2

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

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

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

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

Source : DGI – bureau M2

19

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

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

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

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

LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

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

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

1. Préserver la confidentialité des données personnelles des contribuables

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : calcul de la mission

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

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

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

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

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

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

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

Source : DGI – bureau M2

21

LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Limiter les démarches administratives pour les contribuables

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

A. Les pistes à écarter

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

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

En particulier, les difficultés techniques apparaissent difficiles à contourner.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. Les grandes lignes envisageables du futur dispositif

1. Le champ de la réforme

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

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

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

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

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

Pour cette raison, sous réserve de la constitutionnalité d'une telle approche, la mission estime que la réforme ne devrait d'abord concerner que les revenus pour lesquels il existe un tiers payeur, c'est-à-dire les salaires et les revenus de remplacement. L'extension de son périmètre aux revenus des indépendants et aux revenus de l'épargne pourrait ensuite être envisagée à un horizon plus lointain, en fonction de certaines évolutions dans le mode de calcul de l'impôt et de l'avis des représentants des professions concernées.

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

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

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

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

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

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

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

Concrètement, ceci signifierait ainsi que :

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

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

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

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

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

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

31

LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. La gestion de l'année de transition

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D. Sur la conduite du projet

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

1. Calendrier de la réforme

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

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

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

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

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

2. Quelle compensation des charges induites par la réforme ?

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

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

3. Associer très fortement tous les acteurs à la réforme

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

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

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

LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES PAR LA MISSION

Parlementaires

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

Confédérations syndicales de salariés et organisations représentant des entreprises

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

Administrations (hors Minéfi) et organismes de protection sociale

Juridictions, autorité administrative indépendante et administrations centrales

Conseil d'État

M. Olivier FOUQUET, président de la section des finances, **M. Bernard PÈCHEUR**, conseiller d'État

Cour des comptes

M. Jean-Pierre COSSIN, secrétaire général du conseil des prélèvements obligatoires

Commission nationale informatique et libertés (CNIL)

M. Jean MASSOT, membre de la CNIL chargé des finances publiques,
Mme Sophie VULLIET-TAVERNIER, directeur juridique, **M. DELAFOSSE**, chargé de mission

Ministère de la Santé et des Solidarités

M. Dominique LIBAULT, directeur de la Sécurité sociale

Organismes de protection sociale

Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS)

M. Jean-Luc TAVERNIER, directeur général,
M. Alain GUBIAN, direction financière, direction des statistiques, des études et de la prévision,
M. Pierre MAYEUR, direction de la réglementation, du recouvrement et du service, **M. Albert LAUTMAN**, sous-directeur

Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs et salariés (CNAMETS)

M. Michel REGEREAU, président du conseil,
M. NAHMINI, directeur de cabinet,
M. Olivier DE CADEVILLE, directeur des opérations

Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs et salariés (CNAVTS)

Mme Danièle KARNIEWICZ, présidente,
M. Patrick HERMANGE, directeur général,
Mme Annie ROSÈS, directrice de la retraite et du contentieux, **M. Vincent POUBELLE**, directeur de la prospective et de la coordination des études

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

M. Jean-Louis DEROUSSEN, président du conseil d'administration, **M. Jacques LUCBEREILH**, directeur général adjoint, **M. Jean Luc BOSSU**, directeur adjoint

UNEDIC

M. Jean-Pierre REVOIL, directeur général,
M. Jean-Paul DOMERGUE, directeur des affaires juridiques

Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA)

M. Yves HUMEZ, directeur général

AGIRC/ARRCO

M. CHAPERON, directeur de cabinet du GIE AGIRC/ARRCO

Tiers payeurs

Collectivités locales

Mairie de Paris
Mairie de Rueil-Malmaison

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

Entreprises

La Poste

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

BNP-Paribas

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

IBM

Mme Maxence DEMERLE,
direction des relations extérieures

Manpower

Mme GOMEZ, directeur des ressources
intérimaires

Assistance publique –
Hôpitaux de Paris (AP-HP)

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

Autres

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

M. Pierre SIMON, président

Conseil supérieur de l'ordre
des experts-comptables

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

Association Simplification
et dématérialisation
des données sociales

M. Romain HUGOT

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

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

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

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

Associations

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