

RAPPORT

**La retenue à la source
point par point**

Sommaire

LA RETENUE À LA SOURCE, C'EST QUOI ?

**VERS UNE BAISSÉ DU TAUX DE
RECOUVREMENT ET UNE HAUSSE DE LA
FRAUDE**

**Un niveau de recouvrement déjà
très élevé en France**

Vers une hausse de la fraude ?

QUID DE LA PÉRIODE DE TRANSITION ?

L'illusion d'une « année blanche»

**D'un système à l'autre : une
transition complexe**

**En année courante, la RAS ne
serait pas une simplification**

**Un taux de retenue à la source
fixe ?**

**Peut-on « actualiser » la retenue à
la source en cours d'année et avec
quel degré de confidentialité ?**

Quid des autres revenus ?

**LA RAS : UN MODE DE PAIEMENT
IMPOSÉ AUX CONTRIBUABLES**

**La mensualisation ressemble déjà
à la RAS**

**Les ménages arbitrent entre les
modalités de paiement**

**LA RETENUE À LA SOURCE SE FAIT
AILLEURS... MAIS COMPARONS CE QUI EST
COMPARABLE !**

**Il n'existe pas de modèle unique
de la RAS**

**Le système de prélèvements
français présente des
caractéristiques spécifiques**

**LA RAS PRÉSENTE-T-ELLE DES
AVANTAGES ÉCONOMIQUES ?**

Une réforme utile à l'économie ?

**Des gains de productivité qui
réduiraient les dépenses
publiques ?**

**LES (VRAIS) ENJEUX : L'URGENCE N'EST
PAS LA RAS MAIS LA RÉFORME DE L'IR**

ARGUMENTS À L'APPUI :

LA RETENUE À LA SOURCE,

POINT PAR POINT

Le projet de retenue à la source est relancé par le gouvernement. Véritable serpent de mer du débat fiscal, elle pourrait être réellement mise en œuvre prochainement.

Il est donc essentiel de revenir sur les différents arguments en présence pour savoir si elle constituerait un progrès pour les contribuables ou si ce n'est qu'un palliatif à une véritable réforme de la fiscalité.

LA RETENUE À LA SOURCE, C'EST QUOI ?

Schématiquement, la retenue à la source (RAS) consiste à prélever l'impôt sur la fiche de paie afin que le « salaire net de tout prélèvement », y compris d'impôt sur le revenu. Pour cela, il faut que l'impôt soit calculé et prélevé « en temps réel » sur les revenus de l'année en cours.

Le système est donc différent du système actuel dans lequel on paie en année N+1 l'impôt sur les revenus de l'année N.

Pour autant, ce système n'évitera pas de faire une déclaration des revenus puisqu'il faudra toujours régulariser la RAS pour prendre en compte les autres revenus, le quotient familial et les dépenses ouvrant droit à réduction d'impôt.

VERS UNE BAISSÉ DU TAUX DE RECOUVREMENT ET UNE HAUSSE DE LA FRAUDE

Contrairement à ce que les partisans de la RAS avancent, elle ne permettra pas d'améliorer le taux de recouvrement de l'impôt et de mieux lutter contre la fraude, au contraire...

Un niveau de recouvrement déjà très élevé en France

Le taux de recouvrement français spontané est élevé et c'est l'un des meilleurs comparativement aux autres pays : il s'élève déjà à 98,5 % environ (98,64 % en 2012), sachant que les taux de recouvrement vont de 95 à 99 % dans les pays européens et les pays de l'OCDE.

Le taux de recouvrement de l'impôt sur les revenus concernés par la RAS (salaires, pensions notamment) plafonne, il ne peut plus progresser. En effet :

- ces revenus visés sont déjà les mieux recouverts (salaires, pensions),
- ce sont par ailleurs les revenus les mieux contrôlés, ils sont d'ailleurs transmis à l'administration fiscale afin de pré-remplir la déclaration des revenus et font l'objet d'un recouplement automatisé après le dépôt de la déclaration des revenus,

En réalité, le taux de recouvrement ne pourrait donc que baisser, ce qui signifie clairement des pertes budgétaires pour l'État.

Vers une hausse de la fraude ?

En outre, le risque existe que les montants prélevés à la source ne soient pas intégralement reversés par les employeurs. Le cas de la TVA, collectée par les entreprises puis reversée à l'État, montre que certaines entreprises négligentes, indécates voire fraudeuses ne reversent pas l'intégralité des montants collectés. Il en serait inévitablement de même pour l'impôt sur le revenu prélevé à la source.

Enfin, il ne faut surtout pas imaginer que ce système permettrait d'économiser des emplois de fonctionnaires car ceux-ci devraient intervenir pour communiquer les taux d'imposition aux employeurs, les actualiser en cas de modifications puis traiter les déclarations correctives et les régularisations qui s'ensuivent. Sans oublier que l'impôt sur le revenu permet de mettre à jour la taxe d'habitation (voir plus loin).

La RAS générerait en outre une nouvelle mission : celle du contrôle du versement à l'État de l'impôt collecté par les entreprises.

QUID DE LA PÉRIODE DE TRANSITION ?

Le principe de la RAS est de recouvrer l'impôt sur les revenus de l'année en co3urs. Si le

gouvernement décidait d'instaurer une RAS, il devrait donc procéder à une réforme afin d'aligner l'année de perception de l'impôt sur celle de perception des revenus.

Concrètement, si la RAS était instaurée en 2017, la situation transitoire serait la suivante : il faudrait alors théoriquement payer en 2017 l'impôt sur les revenus de 2016 **ET** l'impôt sur les revenus de 2017. On imagine cependant mal en réalité que le gouvernement procède à cette forme de « double paiement ».

L'illusion d'une « année blanche »

La première option serait de considérer que l'année 2016 est une « année blanche » pour les contribuables. Pour les contribuables : outre le risque d'inconstitutionnalité d'une telle mesure, les effets pervers seraient cependant nombreux.

Les défenseurs de la RAS estiment qu'en terme de trésorerie de l'État, l'effet serait neutre. Cependant, il en résulterait indéniablement un manque à gagner, même si son impact serait étalé dans le temps, au fur et à mesure des départs à la retraite des contribuables concernés par le basculement d'un système à l'autre¹.

De plus certains contribuables pourraient en profiter pour réaliser des plus-values qui ne seraient pas imposées alors que d'autres qui auraient bénéficié de restitution au titre de certains crédits d'impôt seraient lésés. Ceci ne ferait donc qu'accroître l'injustice du système fiscal entre ceux qui ont la possibilité de différer ou avancer l'imposition de leurs revenus et ceux qui ne l'ont pas.

D'un système à l'autre : une transition complexe

La seconde option est de procéder à un lissage. Ceci pourrait par exemple passer par

¹ Par exemple, dans le cas hypothétique où la RAS se mettait en place en 2017, un contribuable paierait l'impôt de 2017 sur les revenus de 2017, il ne paierait pas l'impôt des revenus de 2016 en 2017. Imaginons qu'il parte à la retraite en 2025, lors de son départ à la retraite, il paiera en 2026 les impôts sur la pension de retraite (forcément plus faible que son revenu d'activité) et non sur les revenus de 2025, sa dernière année d'activité. Dans ce cas précis, c'est à ce moment là que se matérialise le manque à gagner en termes de recettes budgétaires dans le cas précis de notre contribuable. Cet exemple se multiplie sur l'ensemble des contribuables qui seraient passés du système actuel à la RAS : la perte de recette due à une éventuelle année blanche serait ainsi étalée dans le temps.

le calcul des impôts au titre de l'année 2016 puis par un mécanisme lissant dans le temps les éventuels écarts constatés entre les impôts 2016 et 2017. On peut aussi imaginer une montée progressive du taux de RAS sur 3 à 5 ans permettant de lisser les écarts (positifs et négatifs) constatés entre l'année 2016 et 2017 dans notre exemple. Quel que soit le type de lissage retenu, il serait cependant complexe et peu lisible pour le contribuable.

En année courante, la RAS ne serait pas une simplification

Outre le basculement d'un système à l'autre, se pose la question de la gestion de la RAS en année courante une fois celle-ci éventuellement instaurée. Le gouvernement travaille manifestement sur un traitement largement automatisé des données sociales : ce traitement permettrait en théorie aux employeurs de télécharger le taux de retenue à la source applicable à leurs salariés, ce qui favoriserait pour ses partisans l'instauration de la retenue à la source. Mais le projet se heurte cependant aux réalités fiscales et à la grande complexité de la structure de l'impôt sur le revenu.

Là encore, deux grandes options sont possibles.

Un taux de retenue à la source fixe ?

L'employeur pourrait appliquer le taux effectif de l'impôt de l'année N-1 durant l'année N. Un tel système nécessiterait cependant une régularisation l'année suivante à la hausse ou à la baisse suivant les changements de situation personnelle et/ou financière intervenus au cours de l'année N (changement impactant le quotient familial et conjugal, utilisation de « niches fiscales », changements dans la situation financière).

Mais un tel système ne serait, au fond, pour le contribuable, qu'un versement d'acompte qui ne présenterait pas de réelle valeur ajoutée par rapport au système de mensualisation actuel.

Peut-on « actualiser » la retenue à la source en cours d'année et avec quel degré de confidentialité ?

Dans une version plus proche de l'esprit de la RAS telle que la comprennent les contribuables, ce taux pourrait le cas échéant être actualisé en fonction des changements de

situation personnelle et/ou financière. Mais ceci suppose un suivi de la part du contribuable et/ou de l'administration fiscale, ce qui crée une contrainte et une complexité particulières.

Car un changement ayant une incidence sur le montant de l'impôt à payer donnerait lieu :

- soit à communication de données personnelles à l'employeur afin qu'il actualise lui-même la RAS (d'où des problèmes importants en termes de confidentialité pour le salarié mais aussi de charge de gestion pour l'employeur),
- soit à calcul par l'administration fiscale du montant de la RAS qui serait ensuite transmis à l'employeur (ce qui alourdit tout de même la charge de gestion de l'employeur et la charge de travail de l'administration fiscale).

On imagine aisément que le système gagnerait en complexité dans le cas (de plus en plus fréquent) où le contribuable aurait plusieurs employeurs dans une année, lorsqu'il dépendrait de plusieurs caisses de retraite par exemple. Quel que soit le degré d'automatisation de traitement des données et le schéma retenu, plusieurs questions demeurent posées.

Il en va ainsi du degré de confidentialité du système. L'employeur aura nécessairement accès à des données personnelles, qu'il s'agisse du montant de la RAS (à salaire égal, deux salariés n'auront pas le même montant, ce qui donne une indication sur la situation de chacun d'entre eux) ou, bien évidemment, s'il devait lui-même gérer l'ensemble du processus de la RAS (du calcul au reversement à l'État). La question de l'articulation avec des mécanismes tels que la prime d'activité est également posée.

Enfin, la réactivité du système n'est pas automatique : elle dépend du suivi de la RAS par le contribuable qui, s'il oublie que tel ou tel changement a un impact sur l'impôt qu'il doit payer (donc sur le montant de la RAS) devra procéder l'année qui suit à une régularisation à la hausse ou à la baisse plus ou moins importante selon les cas.

Quid des autres revenus ?

Enfin, pour assurer l'égalité devant l'impôt, il faudrait tenir compte des autres revenus, d'activité (bénéfices non commerciaux, bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices agricoles), de patrimoine (dividendes, intérêts, revenus fonciers...) et de remplacement.

Autrement dit, il faudrait tenir compte des autres revenus perçus par les salariés, mais aussi instaurer un mécanisme d'acompte pour les non-salariés. A moins de réformer l'impôt sur le revenu et de différencier les taux d'imposition suivant les différents de revenus...

Un tel mécanisme serait particulièrement exigeant : en effet, les professions libérales et les commerçants connaissent d'importante fluctuations qui rendent délicate l'application d'un taux uniforme calculé sur la base de l'année précédente. Ceci suppose donc de pouvoir modifier les acomptes en fonction de l'évolution de l'activité, au risque de rendre particulièrement complexe la gestion des acomptes et la gestion comptable de l'entreprise...

LA RAS : UN MODE DE PAIEMENT IMPOSÉ AUX CONTRIBUABLES

Aujourd'hui, le contribuable a le choix entre la mensualisation, le paiement par tiers et le paiement à l'échéance. Avec une RAS, il n'aurait plus le choix.

La mensualisation ressemble déjà à la RAS

L'impôt sur le revenu n'est pas prélevé à la source. Cependant, la grande majorité des contribuables (65%) est mensualisée. Si la mensualisation n'est pas prélevée sur la fiche de paie, en terme de trésorerie, elle présente plusieurs similitudes avec le prélèvement à la source, bien qu'il existe une année de décalage entre l'année d'imposition des revenus et l'année de perception de l'impôt.

Sur le plan de la gestion du budget des ménages, la mensualisation produit sensiblement les mêmes effets que la RAS. Cette dernière ne présenterait pas réellement d'avantage, sauf il est vrai au moment du départ à la retraite. Pour les contribuables non mensualisés, il en irait autrement puisqu'ils n'auraient pas le choix et seraient soumis à une RAS.

Les ménages arbitrent entre les modalités de paiement

Notons ici une tendance instructive : le taux de contribuables mensualisés a baissé et est passé de 70,8 % en 2012 à 65,9 % en 2014. Une réelle chute qui traduit les difficultés financières croissantes des contribuables qui sont de plus en plus nombreux à opter pour un

autre mode de paiement de l'IR. Au total, ils étaient moins de 15 % à payer « par tiers » en 2012 et sont près de 20 % en 2014.

LA RETENUE À LA SOURCE SE FAIT AILLEURS... MAIS COMPARONS CE QUI EST COMPARABLE !

C'est vrai, la RAS est instaurée dans la plupart des pays européens. Cependant, il existe plusieurs formes de RAS, plus ou moins complexes. Elle nécessite cependant toujours, à quelques exceptions près, une déclaration des revenus l'année qui suit et, avec éventuellement une régularisation de l'impôt à payer au titre de l'année précédente.

Il n'existe pas de modèle unique de la RAS

Les schémas de RAS sont très différents d'un pays à l'autre puisque les systèmes fiscaux sont eux-mêmes différents : chaque système fiscal a sa logique et son histoire.

- les revenus non salariaux (revenus fonciers, dividendes) sont imposés selon des règles différentes,
- les impôts sont parfois individualisés sans prise en compte des charges de famille,
- le degré de confidentialité vis-à-vis de l'employeur n'est pas le même : il faut parfois qu'il connaisse le quotient familial ou les revenus du conjoint.

Dans son rapport particulier², le Conseil des prélèvements obligatoires identifie quatre grandes familles de prélèvements à la source :

- 1 Ceux qui se caractérisent par une personnalisation de l'impôt limitée (Royaume-Uni, Nouvelle Zélande) et où la synchronisation de l'impôt est élevée (en clair, le montant prélevé à la source correspond assez bien avec le montant de l'impôt réellement dû in fine).
- 2 Ceux où la personnalisation et le degré de synchronisation sont moins élevés (Allemagne, Espagne).
- 3 Ceux où la personnalisation se traduit par un degré de synchronisation faible (Canada, États-Unis, Belgique, Luxembourg) : dans ces pays, les régularisations l'année qui suit sont importantes (aux États-Unis, en 2011, 84 % des contribuables étaient concernés

² CPO, Les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source, Février 2012.

par des régularisations).

4 Ceux (Irlande) où la conciliation entre la personnalisation et la synchronisation de la RAS est élevée.

Le système de prélèvements français présente des caractéristiques spécifiques

Le système de prélèvements obligatoires français est marqué par plusieurs spécificités qui expliquent aisément que la RAS n'ait pas été instaurée jusqu'ici :

- la majorité des prélèvements français sont des prélèvements sociaux (cotisations sociales, CSG) prélevés à la source sur la fiche de paie,
- l'imposition conjointe et le quotient familial n'existent qu'en France sous cette forme : ces spécificités rendent une RAS particulièrement complexe à mettre en œuvre puisque les changements de situation personnelle ont un impact direct sur l'impôt à payer,
- enfin, le grand nombre de « niches fiscales » vient ajouter à la complexité de l'impôt sur le revenu et, par conséquent, à celle d'une éventuelle RAS.

Notons qu'en France, la RAS existe pour certains prélèvements : la contribution sociale généralisée (CSG), premier prélèvement sur les revenus est ainsi retenu à la source (90 milliards d'euros contre 75 pour l'impôt sur le revenu). La France présente une architecture différente de ses prélèvements obligatoires, marqué par un haut niveau de prélèvements sociaux alors que dans d'autres pays (comme le Danemark par exemple) les prélèvements sociaux sont faibles car l'impôt sur le revenu est bien plus important qu'en France et finance le système de protection sociale.

LA RAS PRÉSENTE-T-ELLE DES AVANTAGES ÉCONOMIQUES ?

Une réforme utile à l'économie ?

Pour les partisans de la RAS³, elle serait utile à l'économie. Les avantages attendus seraient les suivants :

- La RAS réduirait l'épargne de précaution au profit de la consommation (principal levier de la croissance) : cette approche, très théorique,

³ Voir notamment la note de la Fondation Terra Nova, Retenue à la source : le choc de simplification à l'épreuve du conservatisme administratif, mai 2015.

n'est cependant pas validée par les hypothèses macroéconomiques. On peut même avancer que la réduction du salaire net perçu contrebalance l'avantage attendu de la réduction de l'épargne de précaution.

- La RAS renforcerait les effets stabilisateurs de la politique budgétaire du fait de l'adaptation de la retenue à la source lorsque les revenus du contribuable changent : ces effets stabilisateurs dépendent cependant non pas de la RAS en elle-même, mais d'une réforme de l'impôt sur le revenu qui synchroniserait le paiement de l'impôt sur les revenus de l'année en cours. Pour ce faire, cette synchronisation doit être efficace, elle peut par ailleurs s'effectuer non pas via la RAS mais grâce à une autre modalité de paiement de l'impôt.

Des gains de productivité qui réduiraient les dépenses publiques ?

Pour ses partisans, la RAS et les progrès technologiques permettraient de réduire significativement les effectifs de l'administration fiscale. La fondation Terra Nova estime que près de 25000 agents sont mobilisés sur les questions d'assiette, de recouvrement et de contrôle de l'impôt sur le revenu. Elle estime que ces agents pourraient être moins nombreux et qu'ils seraient moins sollicités par les contribuables grâce à la RAS. Cette approche révèle une méconnaissance de la réalité des missions de la DGFIP⁴.

En effet, la réalité est tout à fait différente et ce pour plusieurs raisons :

- La gestion de la RAS générera des sollicitations des contribuables qui voudront « valider » l'impact de leurs changements de situation (personnelle, professionnelle, fiscale...) auprès des services de la Direction générale des finances publiques.*
- La déclaration des revenus étant toujours nécessaire, il y aurait toujours de nombreuses demandes des contribuables pour la remplir.*
- Les agents verront une nouvelle mission apparaître : le contrôle du versement par les entreprises des montants collectés au titre de la RAS.*
- Ils auront toujours à gérer les dossiers des*

contribuables et les entreprises qui éprouvent des difficultés à payer leur impôt ou, dans le cas des entreprises, à le reverser.

- Leurs missions ne se cantonnent pas à l'impôt sur le revenu : ils devront toujours gérer la taxe d'habitation et la taxe foncière.*
- En outre, il y aura toujours nécessité de procéder à des contrôles sur pièces comme cela est déjà le cas.*

En clair, si la RAS pourrait effectivement modifier leur travail, elle ne générerait pas de gains de productivité. Au contraire, la gestion de la RAS s'avérerait très exigeante, tant pour les contribuables, pour les employeurs que pour les agents de la DGFIP.

LES (VRAIS) ENJEUX : L'URGENCE N'EST PAS LA RAS MAIS LA RÉFORME DE L'IR

Pour le Conseil des prélèvements obligatoires⁵, « beaucoup des arguments historiquement avancés en faveur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ont perdu de leur force, soit du fait du changement de contexte économique – c'est le cas du gain de trésorerie et du gain budgétaire à attendre de l'avancement d'un an de la base d'imposition – soit grâce aux nombreuses réformes engagées par l'administration fiscale depuis quinze ans. (...) En revanche, certains des inconvénients ou des risques posés par la retenue à la source subsistent ».

Ce constat demeure pertinent, et ce même si des progrès sont certes possibles en termes de traitement automatisé des données sociales nominatives.

Le débat sur la RAS porte un point intéressant pour le débat fiscal : faut-il (et si oui, comment?) réformer l'impôt sur le revenu de telle sorte que les contribuables paient en année N leur impôt sur les revenus de l'année N. C'est effectivement un point important qui mérite un débat, ne serait-ce que pour tenter d'imaginer un système réactif qui permettrait, en cas de baisse des revenus, de ne pas attendre l'année suivante pour régler son impôt.

Une telle réforme pourrait cependant se concevoir sans RAS. La fondation Terra Nova le reconnaît d'ailleurs, lorsqu'elle imagine une modalité de prélèvement différente de la RAS dans laquelle l'administration prélèverait elle-même l'impôt sur le compte bancaire

⁴ Notons au passage que le coût global de gestion des impôts de la DGFIP a atteint un niveau historiquement bas (0,86 % en 2014).

⁵ CPO, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, février 2012.

descontribuables, un schéma tout à fait différent de la RAS...

La priorité est cependant ailleurs. Au vu des choix fiscaux des gouvernements successifs, et dans une période marquée par un réel mécontentement devant l'injustice fiscale et les effets de la crise, la priorité absolue reste plus que jamais celle d'une vraie réforme fiscale. La RSA pourrait certes nourrir le débat sur un futur impôt sur le revenu qui, pour certains, doit s'articuler autour d'un rapprochement voire d'une fusion avec la CSG avec la suppression du quotient familial... La RAS serait alors un prétexte et non une fin en soi.

Solidaires Finances Publiques estime que les grands axes d'une réforme de l'impôt sur le revenu qui le rendrait plus simple, plus stable et plus juste doivent passer par :

- une revue des « niches fiscales » afin d'en étudier le rapport coût/efficacité/impact sur le taux réel d'imposition : une telle revue permettrait de supprimer certaines niches voire d'en réformer d'autres afin de réduire le nombre de « niches » et, ainsi, de simplifier l'assiette de l'impôt sur le revenu,
- une meilleure articulation avec la CSG, impôt proportionnel partiellement déductible de l'impôt sur le revenu mais affecté aux caisses de sécurité sociale, et ce afin de préserver l'affectation distincte des deux prélèvements d'une part, mais aussi d'améliorer la progressivité régulière de l'imposition des revenus d'autre part,
- progressivité : une réforme fiscale digne de ce nom devrait améliorer la progressivité régulière de l'imposition des revenus,
- la lutte contre la fraude doit impérativement être renforcée sur le plan des moyens juridiques, humains et matériels,
- au-delà, ce sont bien les moyens humains de la DGFIP qui doivent être renforcés pour assurer l'accueil du public, la gestion des finances locales, les missions fiscales et foncières etc, car, même et surtout dans le cas où la RAS serait instaurée, c'est bien la DGFIP qui doit en avoir la maîtrise (il s'agit en effet du recouvrement d'un impôt relevant de l'article 34 de la constitution)
- dans une période marquée par un sentiment de défiance envers tout ce qui touche aux finances publiques, les orientations rappelées ci-dessus permettraient de renforcer le

consentement à l'impôt, une priorité citoyenne

Sources documentaires :

Rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, *Vers un impôt citoyen*, Mars 2007.

Rapport de la Mission Viricelle, Bébéaer, Auvigne sur *les modalités de mise en œuvre de la retenue à la source en France*, mars 2007.

Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, Février 2012.

