



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le point sur la retenue à la source de l'impôt sur le revenu

Février 2002



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

SOMMAIRE

I) La question aujourd'hui de la retenue à la source .....	.....
1. La retenue à la source pourrait présenter des avantages pour le contribuable et pour l'économie dans son ensemble..	.....
1.1. Pour le contribuable .....	.....
1.2. Pour l'économie dans son ensemble .....	.....
2. La France présente une situation singulière .....	.....
2.1. La France est le seul pays développé à ne pas prélever à la source l'impôt sur le revenu .....	.....
2.2. La retenue à la source retrouve une actualité nouvelle .....	.....
3. La mise en place de la retenue à la source serait subordonnée au respect d'au moins quatre principes .....	.....
3.1. Le principe de confidentialité : les données relatives à la vie privée doivent être préservées .....	.....
3.2. Le principe de neutralité budgétaire .....	.....
3.3. Le principe d'égalité.....	.....
3.4. Le principe de simplicité, tant pour le contribuable que pour le payeur du revenu et l'administration .....	.....
II) Comment pourrait fonctionner une retenue à la source ? .....	.....
1. La retenue à la source peut être mise en œuvre à législation constante.....	.....
1.1. Les spécificités de l'impôt sur le revenu sont souvent présentées comme un frein à l'instauration d'une retenue à la source.....	.....
1.2. La retenue à la source n'est toutefois pas subordonnée à la réforme de l'impôt sur le revenu .....	.....
2. Le mode de calcul et de paiement de la retenue à la source en année courante.....	.....
2.1. Une nécessité: l'identification sécurisée des contribuables .....	.....
2.2. Quel « tiers payeur » : employeurs ou banques ? .....	.....
2.3. La gestion des informations par l'employeur.....	.....
2.3.1. Quelles informations sont transmises : taux global ou barème ? .....	.....
2.3.2. Quel mode de transmission des informations à l'employeur ? .....	.....
2.3.3. Quelles conséquences pour l'employeur ? .....	.....
2.3.4. Quels organismes de recouvrement ? .....	.....
3. Les techniques de régularisation et de contrôle .....	.....
3.1. La modulation en cours d'année à l'initiative du contribuable .....	.....
3.2. Le maintien d'une déclaration l'année N+1 .....	.....
3.3. La régularisation du solde.....	.....
3.4. Le contrôle de l'impôt.....	.....
4. Les choix relatifs à l'assiette de la retenue à la source.....	.....
4.1. Quel traitement pour les actifs non salariés ? .....	.....
4.2. Quel traitement pour les revenus non professionnels ? .....	.....
4.3. Quel traitement pour la prime pour l'emploi (PPE) ? .....	.....
5. L'année de transition pose des problèmes spécifiques du fait de ses conséquences budgétaires .....	.....
Conclusion .....	.....

LE POINT SUR LA RETENUE A LA SOURCE DE L'IMPOT SUR LE REVENU

Un régime de retenue à la source de l'impôt sur le revenu consiste à faire prélever par un tiers payeur, au fil des revenus qu'il verse à la personne concernée, l'impôt dû au titre de ces mêmes revenus. Ce mécanisme s'applique aisément aux salariés et aux retraités. Au sens strict, la retenue à la source constitue une modalité de recouvrement de l'impôt. Elle est cependant indissociable de la notion d'imposition sur les revenus de l'année en cours, et non, comme aujourd'hui, sur ceux de l'année passée.

La retenue à la source a suscité et suscite en France de nombreux débats politiques. Le présent document ne vise pas à les trancher. Il s'agit d'une première approche des questions à traiter pour éclairer le débat démocratique. Parallèlement à l'élaboration de ce document, les confédérations syndicales, les organisations syndicales du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et les principales organisations professionnelles ont été consultées.

I) LA QUESTION AUJOURD'HUI DE LA RETENUE A LA SOURCE

La retenue à la source peut présenter certains avantages pour le contribuable et pour l'économie dans son ensemble. Néanmoins, sa mise en place soulève des questions importantes et elle serait subordonnée au respect de quatre principes. Ces questions peuvent expliquer que la France n'ait pas, jusque-là, adopté la retenue à la source.

1. La retenue à la source pourrait présenter des avantages pour le contribuable et pour l'économie dans son ensemble

1.1. Pour le contribuable

- La retenue à la source favoriserait une adaptation rapide du montant de l'impôt aux fluctuations des revenus

Actuellement, un foyer fiscal paye en 2002 l'impôt dû au titre de 2001, c'est-à-dire au titre de revenus déjà connus (annexes 1 et 2). S'il est confronté entre-temps à une baisse de son revenu, résultant par exemple d'une perte d'emploi ou d'un départ à la retraite, le montant de l'impôt dû peut être lourd par rapport au revenu disponible. Il est d'autant plus difficile de faire face aux échéances lorsque la baisse des revenus n'a pas pu être anticipée. La retenue à la source éviterait ces décalages et les problèmes qui en résultent, car l'impôt serait payé sur les revenus de l'année courante. A l'inverse, en cas d'entrée dans la vie active ou de hausse des revenus, elle permettrait le paiement instantané de l'impôt et éviterait d'avoir à se soucier du provisionnement de la dette fiscale qu'il représente.

- La retenue à la source serait un facteur de simplification des relations avec l'administration fiscale

La retenue à la source simplifierait le paiement de l'impôt, car le payeur du revenu assurerait le versement à l'Etat des retenues mensuelles. Cela supprimerait des formalités et constituerait une garantie contre les incidents de paiement. En fin d'exercice, si l'impôt dû différât de la somme des prélèvements, le solde serait régularisé.

La retenue à la source permettrait l'ajustement des prélèvements sans formalité. Aujourd'hui, moduler les acomptes ou les mensualités de l'impôt nécessite une démarche spécifique. En cas de retenue à la source, au contraire, le prélèvement s'adapterait automatiquement à la variation du revenu : pour une retenue fixée à 10%, une baisse du revenu de 2 000 à 1 500 induirait une baisse du prélèvement mensuel de 200 à 150. En revanche, en cas de changement de situation familiale (mariage, naissance...), le contribuable devrait informer l'administration ou l'employeur, car cela influencerait sur le taux de la retenue à la source.

- La retenue à la source permettrait de bénéficier plus rapidement des nouvelles dispositions fiscales.

Dans un système de retenue à la source, la loi de finances votée en fin d'année s'appliquerait aux revenus de l'année suivante, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Le contribuable pourrait donc bénéficier des mesures fiscales votées par le Parlement dès le début d'année en modulant rapidement le taux de la retenue à la source. Ainsi, s'il fait garder ses jeunes enfants ou emploie un salarié à domicile, il pourrait bénéficier l'année même des réductions d'impôt correspondantes. Plus globalement, le débat récurrent sur la "rétroactivité" de l'impôt sur le revenu serait dépassé en cas de retenue à la source.

1.2. Pour l'économie dans son ensemble

La retenue à la source renforcerait les effets stabilisateurs des prélèvements obligatoires sur les fluctuations de l'économie. Par exemple, en période de ralentissement, le fléchissement des recettes fiscales contribuerait à rapidement soutenir la demande nationale et à amortir les fluctuations économiques. Le mode de recouvrement actuel de l'impôt sur le revenu crée un décalage de plus d'un an, que la retenue à la source devrait réduire très largement.

Cependant, même si les exemples étrangers n'en témoignent pas, la question se poserait en France de l'effet du passage à la retenue à la source sur la formation des salaires et, plus généralement, les relations du travail. Tous les organismes consultés s'y sont montrés sensibles.

2. La France présente une situation singulière

2.1. La France est le seul pays développé à ne pas prélever à la source l'impôt sur le revenu

Malgré la diversité de leurs législations, tous les pays développés ont adopté depuis longtemps la retenue à la source de l'impôt sur le revenu.

La France connaît déjà la retenue à la source dans certains cas : imposition de personnes domiciliées à l'étranger et percevant des revenus salariaux ou non salariaux, indemnités des élus locaux, rémunérations des artistes et des sportifs, mais aussi certains revenus de capitaux mobiliers (qui font l'objet d'un prélèvement libératoire). De même, la CSG et la CRDS, ainsi que les cotisations sociales (qui en 1999 représentaient au total 16,6% du PIB, contre 11,4% pour la moyenne de l'Union européenne¹) sont prélevées à la source.

¹ Source : statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1999.

2.2. La retenue à la source retrouve une actualité nouvelle

La retenue à la source a déjà fait l'objet de travaux exploratoires². Le Conseil des impôts a estimé que " l'imposition des revenus de l'année courante constituerait un réel avantage pour les contribuables, en premier lieu pour ceux dont les revenus baissent " et que " l'instauration d'une retenue à la source constituerait une modernisation du paiement de l'impôt ".

Des enquêtes conduites dans les années récentes ont souligné que les contribuables attendaient de l'administration fiscale des services personnalisés et plus réactifs. La retenue à la source pourrait correspondre à cette attente. Les propositions de plusieurs partis politiques en vue des élections de 2002 mentionnent la retenue à la source.

3. La mise en place de la retenue à la source serait subordonnée au respect d'au moins quatre principes

La retenue à la source doit se concevoir dans le respect de la progressivité de l'impôt sur le revenu.

Elle devrait obéir à au moins quatre principes essentiels – confidentialité, neutralité budgétaire, égalité, simplicité –, ce qui nécessiterait de résoudre plusieurs difficultés.

3.1. Le principe de confidentialité : les données relatives à la vie privée doivent être préservées

Le fait même de confier des informations concernant l'impôt à une autre personne que l'administration fiscale peut heurter. La retenue à la source romprait le face-à-face actuel entre le contribuable et l'administration fiscale et introduirait un troisième acteur, qui procéderait aux prélèvements mensuels. L'ajustement des prélèvements à l'impôt dû par le contribuable nécessiterait la communication d'informations sur ses revenus et sa situation personnelle. Elles devraient être aussi agrégées que possible. L'identification informatique des contribuables devrait être totalement fiabilisée (cf. deuxième partie), ce qui appellerait des choix délicats.

3.2. Le principe de neutralité budgétaire

La retenue à la source n'a pas pour objet de modifier les recettes fiscales de l'Etat. L'année de référence du calcul étant l'année courante, l'assiette de l'impôt serait accrue de manière pérenne d'une année d'évolution des revenus. Parce qu'elle reposerait sur des interlocuteurs moins nombreux et plus fiables, la retenue à la source serait susceptible d'améliorer encore le taux de recouvrement (97,4% en 2001). Ces recettes devraient être recyclées pour assurer la neutralité de la réforme sur le plan budgétaire.

A l'inverse, l'année de transition, c'est-à-dire l'année du passage à la retenue à la source, comporterait des risques budgétaires qui devraient être neutralisés.

3.3. Le principe d'égalité

Le respect du principe d'égalité devant l'impôt pose la question du traitement du revenu des actifs non salariés par rapport à celui des salariés et retraités. Du fait de la nature de leurs revenus, les actifs non salariés ne peuvent faire l'objet d'une retenue à la source. Il serait néanmoins souhaitable et opportun de retenir une solution respectueuse de l'égalité devant l'impôt.

² Notamment les XIème et XVIIIème rapports du Conseil des impôts de 1990 et de 2000.

3.4. Le principe de simplicité, tant pour le contribuable que pour le payeur du revenu et l'administration

Le contribuable devrait être en mesure de comprendre aisément le calcul de la retenue mensuelle et le total de l'impôt prélevé sur une année et de voir son solde final rapidement régularisé. Ce solde, positif ou négatif, devrait être aussi réduit que possible. Le contribuable devrait enfin pouvoir modifier rapidement son taux de retenue en cas de changement de sa situation.

Pour le payeur du revenu, prélever l'impôt sur le revenu ne doit pas constituer une charge trop importante, qu'il s'agisse du calcul des prélèvements individuels ou des modalités de reversement mensuel. C'est une condition nécessaire à l'acceptation de la réforme et au bon fonctionnement de la retenue à la source.

Pour l'administration, la retenue à la source constituerait l'occasion de poursuivre la simplification des procédures déclaratives et de recouvrement. Elle allègerait et sécuriserait la gestion des paiements, assurés à un rythme mensuel ou trimestriel par un nombre d'interlocuteurs réduit. Elle devrait en outre s'accompagner de nouveaux services à destination de contribuables désireux de suivre l'évolution de leurs prélèvements.

II) COMMENT POURRAIT FONCTIONNER UNE RETENUE A LA SOURCE ?

La retenue à la source peut être mise en œuvre à législation constante. Pour autant, elle nécessite des choix techniques relatifs au mode de calcul et de paiement en année courante, aux techniques de régularisation de l'impôt sur le revenu et de contrôle en fin d'exercice, au champ des revenus pris en compte et à "l'année de transition". Il n'y a pas *une*, mais *des* retenues à la source (cf. aussi annexe 3 sur les principales options de la retenue à la source).

1. La retenue à la source peut être mise en œuvre à législation constante

1.1. Les spécificités de l'impôt sur le revenu sont souvent présentées comme un frein à l'instauration d'une retenue à la source

Notre impôt sur le revenu n'est pas individualisé, à la différence de la CSG. Il est organisé autour de l'unité familiale, dont les revenus sont pris en compte globalement pour l'imposition du foyer fiscal. A l'inverse, la plupart des Etats de l'Union européenne appliquent, à titre obligatoire ou optionnel, le principe de l'imposition séparée des conjoints.

L'impôt sur le revenu est personnalisé. Le quotient familial permet de proportionner l'impôt aux charges de famille en atténuant sa progressivité. De nombreux crédits et réductions d'impôt ont été institués, qui renforcent encore sa personnalisation. A l'inverse, de nombreux pays ont fait le choix d'un impôt moins personnalisé : le mécanisme du quotient familial ne connaît d'ailleurs aucun équivalent au sein de l'Union, les autres Etats lui préférant un système d'abattement (Espagne), de réduction d'impôt (Italie) ou n'accordant aucun avantage fiscal (Suède).

1.2. La retenue à la source n'est toutefois pas subordonnée à la réforme de l'impôt sur le revenu

Les spécificités de l'impôt sur le revenu compliquent certes la conception et la mise en œuvre d'une retenue à la source, mais ne constituent pas un obstacle dirimant à son instauration. Hors l'année de transition, elle peut être mise en place sans modification significative de l'impôt sur le revenu. Elle laisse en revanche ouvertes toutes les possibilités d'évolutions futures.

2. Le mode de calcul et de paiement de la retenue à la source en année courante

2.1. Une nécessité : l'identification sécurisée des contribuables

La retenue à la source introduirait un nouvel acteur dans le circuit de calcul et de recouvrement de l'impôt. Dans un tel système, il ne s'agirait plus seulement d'organiser la transmission des données connues du payeur du revenu à des fins de contrôle, mais aussi et surtout d'assurer la transmission d'informations et le versement de prélèvements mensuels essentiels à la gestion même de l'impôt sur le revenu.

Dès lors, la retenue à la source exigerait du système informatique de l'administration fiscale qu'il rapproche de façon sécurisée les données communiquées par les payeurs du revenu de celles déclarées par les contribuables. Les procédures d'identification devraient donc être parfaitement fiables.

Ces éléments rendraient indispensable la mise en place d'un numéro d'identification du contribuable commun au payeur du revenu et à l'administration. En l'absence d'identifiant partagé, les difficultés d'appariement sur la base des seuls noms, prénoms, dates ou lieux de naissance sont importantes. Dans un système de retenue à la source, elles engendreraient des dysfonctionnements du fait soit de la communication d'un taux d'impôt erroné au payeur du revenu, soit de l'impossibilité de rapprocher les sommes prélevées par le payeur du revenu et la déclaration du contribuable et ouvrirait des possibilités d'omission accrues qui ne pourraient être détectées qu'au prix de vérifications coûteuses. Tous les pays étrangers ont un tel système. Deux méthodes permettent d'arriver à ce résultat.

Cet identifiant commun pourrait être le numéro de Sécurité sociale (NIR³), comme dans la plupart des pays étrangers. Il est bien connu du contribuable et sa fiabilité est supérieure aux autres numéros existants ; surtout, il est déjà utilisé par les employeurs pour le paiement des cotisations sociales et de la CSG. C'était la recommandation du Conseil des impôts en 1990. On ne peut cependant ignorer les réticences que suscite chez certains cette solution.

Alternativement, il serait envisageable de recourir à un autre numéro – un identifiant fiscal distinct – qui viendrait nécessairement en supplément du NIR. Une telle solution présenterait cependant moins d'avantages : elle obligerait les employeurs à adapter les logiciels de gestion de paye à l'utilisation de deux identifiants et les usagers à manipuler un deuxième numéro dans leur relation avec l'administration. L'intégration des données transmises par les tiers serait ralentie et la fiabilité des rapprochements serait compromise par l'existence d'un identifiant fiscal spécifique qui ne présente pas les mêmes garanties que l'identifiant social.

2.2. Quel " tiers payeur " : employeurs ou banques ?

Le choix de faire prélever la retenue à la source par l'établissement bancaire présenterait certains avantages : petit nombre de débiteurs, neutralité dans la relation employeur / salarié. Mais il présenterait des inconvénients sérieux qui expliquent qu'il n'ait pas été retenu à l'étranger. Il nécessiterait de mettre en place un système complexe d'information entre employeurs et banques, permettant d'identifier chaque contribuable par un numéro national unique, mais aussi de coder les revenus taxables pour les distinguer des autres versements opérés sur le compte bancaire. Au demeurant, le revenu versé par l'employeur ne correspondrait pas exactement au revenu net imposable et devrait faire l'objet d'un retraitement complexe avant application d'un taux de retenue. Enfin, certains salaires ne sont pas payés par virement bancaire.

Généralisée à l'étranger, la solution de l'employeur ou de la caisse de retraite est plus logique. Ce sont en effet les débiteurs naturels d'une retenue à la source sur des revenus dont ils sont les parties versantes et sur lesquels ils acquittent déjà la CSG et la CRDS. Le cas particulier des emplois à domicile devrait trouver une solution adaptée.

2.3. La gestion des informations par l'employeur

³ Numéro d'Inscription au Répertoire national d'identification des personnes physiques.

2.3.1. Quelles informations sont transmises : taux global ou barème ?

La retenue à la source résulte d'un calcul effectué par l'employeur, qui applique au salaire un taux ou un barème qui approche au plus près l'impôt dû. Deux méthodes sont possibles : celle du barème conjugalisé et celle du taux global.

Dans la première méthode (cf. annexe 4), l'administration élabore à partir du barème de l'impôt sur le revenu une série de barèmes adaptés à chaque situation familiale et de revenus du foyer et l'employeur applique au revenu de chaque salarié celui qui correspond aux informations qu'il lui a communiquées.

Cette méthode présente l'avantage de calculer la retenue en bonne synchronisation avec la réalisation du revenu et d'intégrer sans difficulté en cours d'année les changements de situation. Elle est cependant complexe – dans la mesure où elle nécessite l'élaboration de nombreux barèmes, d'application lourde pour les tiers payants – et pose un problème de confidentialité, dès lors qu'elle nécessite notamment la communication à l'employeur du revenu du conjoint, sous peine de s'écarter de l'impôt finalement dû en atténuant sa progressivité.

La méthode du taux global (cf. annexe 5) consiste à prélever une retenue à la source par application au salaire du taux d'imposition du foyer constaté l'année précédente. Ce taux peut être indiqué sur les avis d'imposition et communiqué au tiers payant.

Cette méthode présente l'inconvénient de calculer la retenue par référence à des éléments de l'année précédente ; mais ceci peut être corrigé en donnant au contribuable la faculté de moduler le taux à la baisse en cas d'événements, notamment familiaux, de nature à diminuer l'impôt. A l'inverse, ses avantages sont nombreux : simple pour le contribuable et l'employeur, cette méthode atténue les problèmes de confidentialité – le taux global étant une donnée agrégée – et permet de calculer une retenue par application d'un taux prenant en compte l'ensemble des revenus du contribuable.

2.3.2. Quel mode de transmission des informations à l'employeur ?

La communication du taux global à l'employeur pourrait être effectuée soit par le contribuable – par exemple après réception de son avis d'imposition en août de chaque année –, soit directement par l'administration.

La communication directe à l'employeur par voie dématérialisée des taux globaux de tous les salariés ou cotisants permet de raccourcir les délais de mise à jour et évite à l'employeur de devoir procéder à la collecte de ces informations. Elle suppose un identifiant commun et implique des mises à niveau informatiques lourdes, si bien qu'elle ne peut pas être envisagée dans l'immédiat.

La transmission par le contribuable est plus simple à mettre en œuvre. Elle offre une sécurité supplémentaire et fait de celui-ci le responsable de la communication du taux qui lui est applicable, comme dans la quasi totalité des pays étrangers.

2.3.3. Quelles conséquences pour l'employeur ?

La retenue à la source constituerait une tâche nouvelle pour l'employeur. En cas de recours à un taux global personnalisé, les calculs et les traitements informatiques qui lui incombent sont cependant limités.

En contrepartie de cette tâche, dont l'impact devra être estimé plus précisément, un avantage de trésorerie prenant la forme d'un délai pour le versement des prélèvements mensuels peut être accordé à l'employeur.

L'employeur devrait être responsable de la bonne exécution et du versement à bonne date de la retenue. En revanche, sa responsabilité ne pourrait être que limitée s'agissant du bien-fondé des éléments ayant servi au calcul de la retenue.

2.3.4. Quels organismes de recouvrement ?

Pour le recouvrement des retenues prélevées par l'employeur, il peut en principe être envisagé de recourir soit aux services du ministère de l'Economie et des Finances, actuellement compétents pour le recouvrement de l'impôt sur le revenu, soit aux URSSAF, qui recouvrent les cotisations sociales et la CSG des salariés. Pour certains, l'avantage de cette seconde option proviendrait de l'unicité des interlocuteurs pour l'employeur, ce choix étant de toute façon neutre pour le contribuable. Il est néanmoins à noter que :

- dans la majorité des pays étrangers, ce sont les administrations fiscales qui recouvrent la retenue à la source. Au Royaume-Uni, c'est même le ministère des finances qui recouvre les cotisations sociales ;
- comme l'indique le Conseil des impôts dans son rapport de 1990, " le transfert aux URSSAF des fonctions de recouvrement et de contrôle assurées actuellement par les services du ministère des Finances se heurte en fait à de sérieux obstacles juridiques. Organismes de droit privé, les URSSAF ne disposent pas, en matière de poursuites et de contentieux, de prérogatives de puissance publique " ;
- en matière même de cotisations sociales, l'existence de deux réseaux différents de recouvrement (URSSAF et ASSEDIC) ne paraît pas peser excessivement sur les entreprises.

Pour les services actuellement chargés du recouvrement, la réduction du nombre des interlocuteurs, l'étalement des charges d'encaissement sur l'année et la baisse des coûts attachés au suivi des défaillances de paiement génèreraient des gains d'efficacité. L'ampleur de ces gains dépendrait des modalités d'organisation de la retenue à la source.

3. Les techniques de régularisation et de contrôle

La retenue à la source devrait pouvoir être " ajustée " en cours d'année à l'initiative du contribuable. Elle nécessiterait néanmoins, dans la majorité des cas, une régularisation limitée en année N+1 pour arriver au montant exact d'impôt dû.

3.1. La modulation en cours d'année à l'initiative du contribuable

La retenue à la source permettrait un ajustement automatique des prélèvements d'impôt en cas de variation du salaire ou de la pension. Il convient aussi de prévoir un mécanisme d'ajustement à un changement de situation de famille ou à une variation importante des autres catégories de revenus du foyer. Tous les pays prévoient cette possibilité de modification en cours d'année du taux de la retenue mensuelle, généralement à l'initiative du contribuable lui-même. Cette modification peut soit valoir pour le reste de l'année (modèles américain ou néerlandais), soit s'appliquer de façon rétroactive à tout l'exercice (modèle allemand).

La procédure devrait limiter le plus possible les formalités administratives tout en préservant les intérêts financiers du Trésor contre d'éventuels abus. Comme dans certains pays (Etats-Unis, Allemagne, Belgique), le salarié peut informer directement son employeur du taux qu'il souhaite appliquer, sans passer par l'administration fiscale. Une pénalité, soit pour l'employeur, soit pour le contribuable, est alors prévue si le taux de la retenue a été abaissé indûment. Au Royaume-Uni, au contraire, tout changement de taux est validé préalablement par l'administration. Il peut être aussi envisagé que la validation préalable ne soit

prévue que dans certains cas : comme au Danemark, pour les seules modulations à la baisse, ou comme aux Pays-Bas, pour les modulations ne résultant pas d'une modification de la situation de famille.

Les services fiscaux devraient être très réactifs et en mesure d'informer efficacement le contribuable sur le nouveau taux à appliquer en cas de changement de situation.

3.2. Le maintien d'une déclaration l'année N+1

Comme aujourd'hui, le contribuable recevrait chaque année une déclaration de revenus. Il paraît important de conserver cette traduction du consentement à l'impôt. La déclaration pourrait être soit comparable à la déclaration actuelle, soit "prérenseignée" par les services fiscaux des revenus versés par des tiers et qui leur ont été communiqués.

Dans l'hypothèse d'une déclaration prérenseignée, les obligations du contribuable se limitent alors à vérifier l'exactitude de ces informations et à procéder aux compléments nécessaires. Il peut même être envisagé que le contribuable, s'il constate que les informations qui sont portées dans la déclaration sont exactes et exhaustives, se contente de renvoyer un coupon valant approbation.

La déclaration prérenseignée allégerait les tâches des services chargés d'établir l'assiette de l'impôt. Sa mise en œuvre exigerait l'adoption préalable d'un identifiant fiable de chaque contribuable.

3.3. La régularisation du solde

La régularisation interviendrait l'année suivant celle de la perception des revenus, après exploitation des déclarations. Pour l'administration comme pour le contribuable, elle serait l'occasion d'un rendez-vous annuel pour faire le point sur le paiement de l'impôt. L'administration informe le contribuable du montant de l'impôt dû et du total des retenues déjà opérées par son employeur tout au long de l'année. Il peut rester un solde à régler, soit par le contribuable, soit par l'administration.

Deux modalités de règlement du solde pourraient être envisagées. Il peut être effectué directement par chèque ou par virement bancaire, le cas échéant de façon étalée. Il peut aussi être lissé par l'employeur sur la totalité ou une partie des retenues de l'année suivante. La première solution, adoptée dans la majorité des pays, présente l'avantage d'être plus lisible pour le contribuable et plus facile à mettre en œuvre. La seconde méthode, qu'applique notamment le Danemark, mais seulement pour les soldes de faible montant, décharge le contribuable d'une formalité supplémentaire et allège les tâches de l'administration. En revanche, elle a pour inconvénient de brouiller la lisibilité de l'impôt dû en incorporant un élément de complexité supplémentaire dans le calcul du taux global de retenue, surtout dans le cadre d'un impôt conjugalisé, et en rallongeant la période de paiement de l'impôt.

3.4. Le contrôle de l'impôt

La retenue à la source implique de repenser en partie l'organisation du contrôle, puisqu'il s'agit de contrôler le respect des obligations fiscales à la fois du contribuable salarié et de son employeur.

S'agissant du contribuable, les contrôles traditionnels du respect de ses obligations déclaratives sont maintenus. Ils se doublent d'un contrôle de la sincérité de sa déclaration relative aux retenues opérées par son employeur. En matière de paiement, l'administration fiscale a la charge de s'assurer du recouvrement du solde, dans le cas où il est débiteur.

S'agissant de l'employeur, en cours d'année, le service chargé du recouvrement effectue une surveillance des versements effectués pour s'assurer qu'il n'y a pas d'interruption ou de variation brutale dans les paiements. Parallèlement, comme en matière de cotisations sociales, des vérifications ponctuelles sur place permettent de s'assurer de l'exactitude des retenues opérées par salarié et de l'égalité entre les prélèvements sur les salaires et les versements effectués à l'organisme de recouvrement. En fin d'année,

l'administration procède à un contrôle de cohérence entre le total des versements réalisés par un employeur et le montant des retenues qu'il déclare avoir effectuées.

4. Les choix relatifs à l'assiette de la retenue à la source

4.1. Quel traitement pour les actifs non salariés ?

Plusieurs pays étrangers ont maintenu les non salariés en dehors de la retenue à la source. Cette solution doit faire l'objet d'une analyse approfondie au regard de l'égalité devant l'impôt. Pour ces personnes, l'équivalent le plus proche de la retenue à la source serait en effet un paiement d'acomptes au titre du revenu de l'année, éventuellement par prélèvement automatique. La détermination du montant des acomptes pose cependant problème, puisque par définition, le bénéfice de l'année courante n'est pas connu. Dès lors, les contribuables acquittent des acomptes par application du taux global soit sur le bénéfice de l'année précédente, soit sur le bénéfice estimé de l'année courante (cf. annexe 6). En toute hypothèse, les non salariés conservent la possibilité de moduler les acomptes à la baisse. De tels dispositifs existent à l'étranger.

Dans un couple composé d'un salarié et d'un non salarié, le salarié fait l'objet d'une retenue à la source et le non salarié verse des acomptes, la régularisation intervenant l'année suivante pour l'ensemble du foyer.

4.2. Quel traitement pour les revenus non professionnels ?

Les revenus de capitaux mobiliers pourraient en principe donner lieu à une retenue à la source. Une telle solution serait souhaitable au regard du principe d'égalité devant l'impôt. Elle poserait toutefois des difficultés, compte tenu de la variété des régimes fiscaux applicables, de la multiplicité des paiements et de la mobilité des actifs concernés. Si une telle retenue s'avérait impossible dans l'immédiat, les revenus de capitaux mobiliers pourraient soit être soumis à un prélèvement proportionnel non libératoire qui s'imputerait en définitive sur l'impôt dû, soit ne faire l'objet d'aucun prélèvement à la source et suivre le régime des autres revenus non professionnels.

Pour les autres revenus non professionnels – les revenus fonciers en premier lieu, mais aussi les plus-values –, le paiement de l'impôt peut être reporté à la régularisation annuelle. Cette solution doit toutefois être expertisée au regard de son coût budgétaire, en particulier la première année, et de l'avantage qu'elle confère au contribuable disposant d'importants revenus de ce type.

Une autre solution consisterait à distinguer, pour son recouvrement, selon que les revenus de cette nature ont ou non un caractère accessoire (c'est-à-dire inférieur à un certain pourcentage du revenu total). Si les revenus non professionnels sont accessoires, l'impôt est prélevé sur le revenu professionnel principal, via la retenue ou des acomptes, dont le taux global est majoré en conséquence. S'ils ne sont pas accessoires, l'impôt est acquitté selon un dispositif d'acomptes identique à celui mis en œuvre pour les revenus professionnels non salariés.

4.3. Quel traitement pour la prime pour l'emploi (PPE) ?

La PPE étant intégrée à l'impôt sur le revenu, elle devrait normalement suivre un régime identique à ce dernier. Le versement mensuel par l'employeur de la PPE, qui correspond à une forme de "retenue à la source négative", renforce en outre fortement le caractère incitatif de la prime, aujourd'hui payée avec un décalage supérieur à un an.

Pour les bénéficiaires de la PPE imposables à l'impôt sur le revenu, la PPE serait prise en compte simplement par une réduction du taux global. Pour les non imposables, le versement anticipé peut être

calculé par application au salaire d'un taux moyen de PPE, tel qu'il ressort de la déclaration précédente (cf. annexe 7).

La mise en œuvre d'un dispositif de cette nature nécessiterait d'organiser le financement des acomptes PPE pour l'employeur, par exemple par imputation sur la retenue à la source. Comme pour la retenue à la source, la régularisation interviendrait lors du dépôt de la déclaration de revenus l'année suivante. Le risque de verser des acomptes PPE dans le cas où la prime n'est pas due en définitive serait réduit, dès lors que, pour les personnes qui perdent le droit à la PPE pour des motifs liés à l'interruption d'activité (chômage, retraite), l'employeur stopperait mécaniquement le versement. Même réduit, ce risque existerait et pourrait conduire au reversement de trop-perçus.

5. L'année de transition pose des problèmes spécifiques du fait de ses conséquences budgétaires

La première année de passage à la retenue à la source, dite " année de transition ", et en l'absence de dispositif spécifique, les contribuables auraient en théorie à acquitter deux impositions : celle afférente aux revenus de l'année précédente et celle payée sous forme de retenue à la source ou d'acomptes au titre des revenus de l'année en cours. Mais un tel cumul n'est évidemment pas envisageable. Dès lors, l'alternative serait la suivante :

- soit différer ou étaler le paiement de l'impôt de l'année précédente. Simple et sécurisante sur le plan budgétaire, cette solution présente l'inconvénient de ne pas " purger " le passé et rend la réforme moins attractive. Aussi paraît-elle devoir être écartée, sauf à être accompagnée d'une baisse des taux d'imposition ;

- soit abandonner, en tout ou partie, l'imposition de l'année précédente à l'instar des solutions retenues par les pays qui ont opté pour la retenue à la source. L'abandon d'une année d'impôt constituerait un élément fort de lisibilité de la réforme.

Cet abandon devrait néanmoins être strictement encadré. L'avantage fiscal doit être égal pour tous et donc concerner tous les revenus courants, mais rien que les revenus courants, les plus-values restant donc imposées (cf. annexe 8). En outre, pour éviter des comportements abusifs consistant à majorer les revenus de l'année abandonnée, il conviendrait de prévoir une " clause de sauvegarde " en cas de baisse sensible et injustifiée des revenus par rapport à l'année précédente. Une autre possibilité consisterait à imposer au titre de l'année de passage un revenu correspondant à la moyenne des revenus de cette année et de l'année précédente.

Quel que soit le dispositif, le problème des réductions et crédits d'impôt de l'année effacée (environ 8,7 milliards d'euros au total en 2002) serait posé. Les dépenses ouvrant droit à un avantage fiscal au titre de l'année abandonnée seraient en partie décalées sur l'année suivante. Cette situation risque d'induire des effets délicats pour les secteurs concernés, tels le monde associatif, l'immobilier ou l'outre-mer. De même, la prime pour l'emploi et les avoirs fiscaux de l'année neutralisée devront en toute logique être alors mis en cause.

Au regard de cette situation, deux options sont possibles : selon la nature des avantages en cause, considérer que l'abandon de certains crédits et réductions d'impôts (et notamment des avoirs fiscaux) est le corollaire de l'abandon d'une année d'impôt, et en assumer les conséquences ; ou bien considérer que certains avantages fiscaux de l'année abandonnée (par exemple les réductions d'impôt à fort effet économique ou social) s'imputent l'année suivante, ce qui conduirait à accepter un coût budgétaire.

CONCLUSION

Le débat sur la retenue à la source est ancien en France, et justifié notamment par la singularité de notre pays en la matière. Il a été le plus souvent mené sous l'angle de ses conséquences tant pour la politique fiscale que pour la rémunération des salariés. La décision relève à l'évidence du niveau politique après les prochaines élections présidentielle et législative. Elle suppose le vote du Parlement.

L'existence d'une retenue à la source en France présenterait certains avantages en régime de croisière, tant pour les contribuables que pour l'administration. Certaines difficultés traditionnelles se sont probablement atténuées, notamment l'intérêt du décalage d'un an de l'impôt sur le revenu à l'époque où l'inflation était forte. Mais le démarrage d'un tel dispositif nécessiterait un traitement spécifique de l'année de transition et un effort très important de concertation et de communication vis-à-vis des contribuables, des entreprises, et des fonctionnaires concernés.

Au total, il n'y a pas une, mais des retenues à la source possibles en fonction de la conciliation entre égalité et confidentialité, d'une part, et simplicité et faisabilité, de l'autre. Avant que ces choix ne soient faits, aucune conclusion automatique ne peut être tirée sur les adaptations nécessaires chez les payeurs de revenus ni sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration.

La mise en œuvre de la retenue à la source suppose donc des travaux importants dans la loi, dans l'organisation de l'administration et chez les payeurs du revenu. Une fois décidée, elle prendrait au moins deux années avant de s'appliquer effectivement.