

Rapport (2ème édition)
du syndicat national Solidaires Finances Publiques

Notre livre vert sur le prélèvement à la source



Sommaire

page 1

AVANT PROPOS

page 3

I/ Le prélèvement (ou la retenue) à la source, c'est quoi ?

Définition et principaux enjeux

Rappel du système actuel

Le prélèvement à la source existe déjà en France...

page 5

II/ Prélèvement à la source et consentement à l'impôt

Un consentement vital pour la démocratie mais affaibli

Le PAS renforce-t-elle ou affaiblit-elle le consentement à l'impôt ?

page 8

III/ Le Prélèvement à la source est-elle une réforme fiscale ? Va-t-elle conduire à augmenter l'impôt sur le revenu ?

Le PAS n'est qu'un mode de paiement de l'impôt qui n'a pas d'impact sur le montant de l'IR

Le PAS préfigure-t-elle une réforme fiscale ? Et si oui, laquelle ?

page 10

IV/ Le PAS : un risque de baisse du taux de recouvrement et de hausse de la fraude

Un niveau de recouvrement déjà très élevé en France

Un réel risque de hausse de la fraude ?

Vers une « compensation » payée par les fonds publics ?

page 12

V/ Quid de la période dite « de transition » ?

L'illusion d'une « année blanche »

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

Une transition qui alimenterait les déficits publics ?

page 14

VI/ En année courante, le PAS ne serait pas une simplification

Hypothèse dominante : le prélèvement à la source s'effectuerait sur la fiche de paie

Un taux de prélèvement à la source fixe ?

Un PAS en « temps réel » ? Peut-on « actualiser » le prélèvement à la source en cours d'année et avec quel degré de confidentialité ?

Quid des autres revenus ?

Le PAS par l'exemple

Hypothèse d'un prélèvement à la source via les banques

VII/ Le PAS : un mode de paiement imposé aux contribuables

La mensualisation ressemble déjà au PAS

Les ménages ne pourront plus arbitrer entre les modalités de paiement

VIII/ Le prélèvement à la source se fait ailleurs... mais comparons ce qui est comparable !

Le PAS a été instaurée dans des contextes particuliers

Il n'existe pas de modèle unique du PAS

Le PAS n'est pas exempte de critiques dans les autres pays

Le système de prélèvements français présente des caractéristiques spécifiques

IX/ Le PAS présente-t-elle des avantages économiques et sociaux ?

Une réforme utile à l'économie ?

Des gains de productivité qui réduiraient les dépenses publiques ?

Inégalités hommes/femmes : un risque ?

X/ Le PAS, côté DGFIP...

L'accueil du public

Les difficultés de paiement

Les réclamations gracieuses

Les réclamations contentieuses

Le contrôle

Le recouvrement

PAS et dématérialisation

XI/ Quelle alternative au PAS ?

Réformer l'impôt sur le revenu pour parvenir à une contemporanéité de l'impôt sans PAS ?

Améliorer le dispositif existant ?

XII/ Les (vrais) enjeux : l'urgence n'est pas le PAS mais la réforme de l'IR

Sources documentaires

Annexe



Notre livre vert sur le prélèvement à la source

Avant propos

Le projet de retenue à la source (ou de prélèvement à la source) est relancé par le gouvernement. Véritable serpent de mer du débat fiscal, car régulièrement invoqué au fil des 40 dernières années, ce projet a été relancé par le gouvernement Valls. Sa mise en œuvre, prévue en 2018, a même été présentée à plusieurs reprises comme « irréversible » par le Ministre des finances.

Il est donc essentiel de revenir sur les différents arguments en présence pour savoir quel serait l'impact précis d'une telle réforme si elle était d'aventure véritablement mise en œuvre et si ce projet constituerait un progrès pour les contribuables ou si ce n'est qu'un palliatif à une véritable réforme de la fiscalité. Celle-ci demeure plus que jamais nécessaire. Pour le syndicat national Solidaires Finances Publiques, qui publie ici une seconde version actualisée et complétée de son rapport de juin 2015 consacré au prélèvement à la source, en matière de fiscalité, les urgences sont nombreuses.

Il faut en effet :

- renforcer le consentement à l'impôt : en expliquant le rôle de l'impôt et, plus largement, des « prélèvements obligatoires », et ce afin de montrer qu'il est impossible dans une société dite « développée » et démocratique de vivre sans service public, sans sécurité sociale et sans une redistribution fiscale et sociale,



- clarifier les termes du débat fiscal : en disant que les choix fiscaux traduisent toujours des choix de société, qu'ils ont une incidence directe sur la qualité de vie, sur la répartition des richesses, sur les inégalités et sur les enjeux économiques, sociaux, environnementaux etc,

- redéfinir les objectifs de la politique fiscale : financer l'action publique, réduire les inégalités et inciter à modifier les comportements,

- procéder à une réforme fiscale qui, au-delà de l'impôt sur le revenu, concernerait l'imposition des sociétés, du patrimoine et de la dépense mais également les impôts locaux et les prélèvements sociaux, avec pour souci de définir une fiscalité plus simple, plus stable et plus juste,

- porter le débat au niveau supra-national : notamment au niveau européen, afin de neutraliser les effets dévastateurs de la concurrence fiscale et sociale.

Ces orientations dépassent la question du prélèvement à la source, à laquelle est consacrée ce rapport. Elles n'en demeurent pas moins, et de loin, nécessaires voire vitales dans la période.





I/ Le prélèvement (ou la retenue) à la source, c'est quoi ?

Définition et principaux enjeux

Schématiquement, le prélèvement à la source peut être définie comme un mode de collecte de l'impôt consistant à prélever l'impôt sur la fiche de paie, ou de pension pour un retraité (voire sur le compte bancaire), afin que soit versé un « salaire (ou revenu disponible) net de tout prélèvement », y compris d'impôt sur le revenu.

Pour le site officiel « Viepublique.fr »¹ ; « *Le prélèvement ou retenue à la source est un mode de recouvrement de l'impôt, consistant à faire prélever son montant par un tiers payeur, le plus souvent l'employeur ou le banquier, au moment du versement au contribuable des revenus sur lesquels porte l'impôt.* »

Pour qu'un tel système soit instauré, il est absolument nécessaire que l'impôt soit préalablement calculé et prélevé « en temps réel » sur les revenus de l'année en cours. Le système du PAS est donc différent du système actuel dans lequel on paie (par voie de mensualisation ou de tiers provisionnel ou encore par paiement à l'échéance) en année N+1 l'impôt sur l'ensemble des revenus de l'année N.

Pour autant, un système de collecte basé sur le PAS n'évite pas de faire une déclaration des revenus l'année qui suit celle de perception des revenus. En effet, l'impôt sur le revenu appréciant la situation du foyer fiscal sur l'année entière, il faut toujours :

- *régulariser la situation fiscale du foyer fiscal en tenant compte de l'ensemble des revenus et/ou dépenses ouvrant droit à réduction, déduction ou crédit d'impôt,*
- *prendre en compte les éventuels changements de situation du foyer fiscal (personnes à charge...),*
- *intégrer les autres revenus (revenus fonciers, revenus de capitaux mobiliers...),*
- *puis, sur la base de cette déclaration, calculer l'impôt final en tenant compte des versements opérés par voie de PAS avant de procéder éventuellement à une régularisation. Celle-ci peut prendre la forme d'une restitution au bénéfice du foyer fiscal si les versements*

1- Voir la page du site consacrée au prélèvement à la source : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/ressources-depenses-etat/ressources/qu-est-ce-que-prelevement-source.html>



intervenues par le PAS sont supérieures à l'impôt finalement dû ou à la hausse s'ils sont inférieurs.

Rappel du système actuel

Avant d'étudier les différents enjeux liés au PAS, il importe d'effectuer un rappel sur le système actuel, au sein duquel l'impôt sur le revenu est calculé et payé de la manière suivante.

Après avoir perçu leurs revenus en année N, les contribuables versent des acomptes (mensualités ou tiers provisionnels) et déposent une déclaration des revenus au printemps de l'année N+1. Ils reçoivent leur avis d'imposition à la fin de l'été N+1 afin de verser le solde de l'impôt à payer ou de recevoir le cas échéant un remboursement en cas de trop payé.

Les mensualités et acomptes dit du tiers provisionnel sont calculés sur l'impôt payé en année N au titre des revenus de N-1. Ils peuvent cependant être modulés à la hausse ou à la baisse si l'impôt qui sera à payer en N+1 sur les revenus de N est supérieur ou inférieur. Cette souplesse ne gomme toutefois pas le décalage structurel entre l'année de perception des revenus et l'année de paiement de l'impôt.

À la fin de l'été, la sortie des avis d'imposition est un moment particulièrement important et délicat pour les services de l'administration fiscale. De très nombreux contribuables se pressent dans les services de la Direction générale des finances publiques (DGFiP) dans cette période. De plus en plus nombreux sont ceux qui demandent un étalement de paiement et/ou une remise gracieuse de l'impôt à payer. La crise a amplifié largement cette évolution (voir données chiffrées plus loin).

Le prélèvement à la source existe déjà en France...

Contrairement à une idée très largement répandue, le prélèvement à la source existe déjà en France : elle concerne notamment les prélèvements sociaux. Dans son rapport de 2012 consacré au prélèvement à la source², le Conseil des prélèvements obligatoires notait ainsi que « les prélèvements à la source représentent entre un quart et la moitié des prélèvements obligatoires » en France.

Il faut en effet rappeler que la structure des prélèvements obligatoires a ceci de spécifique en France qu'elle est marquée par une place importante des prélèvements sociaux (cotisations sociales, contribution sociale généralisée), qui sont prélevés à la source... Cette proportion de prélèvements payés à la source n'a manifestement guère varié, et ce

2- Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, Prélèvements à la source et impôt sur le revenu, février 2012.



même si depuis 2012, le prélèvement libératoire qui concernait certains revenus du capital a été délaissé au profit de l'imposition de ces revenus au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

De fait, le prélèvement à la source est donc déjà une réalité en France et ce même si jusqu'à présent, il ne s'est pas appliqué à l'impôt sur le revenu pour d'évidentes raisons liées à la complexité de cet impôt d'une part, et pour des raisons liées à la construction du système fiscal d'autre part, nous y reviendrons.

II/ Prélèvement à la source et consentement à l'impôt

Un consentement vital pour la démocratie mais affaibli

Le consentement à l'impôt est fondamental dans une démocratie. Il traduit l'acceptation (voire la volonté) de chaque citoyen de contribuer à la vie en collectivité. Cette « contribution commune »³ prend la forme de l'impôt, quel qu'il soit, notamment de l'impôt sur le revenu pour les particuliers.

Le consentement à l'impôt est aujourd'hui affaiblit pour plusieurs raisons.

- Le système fiscal est complexe, injuste et instable. Les « niches fiscales », largement utilisées par certains ménages dans leur stratégie de défiscalisation, sont nombreuses, coûteuses, elles n'ont pas démontré leur efficacité. En outre, elles permettent à certains foyers de baisser sensiblement leur taux réel d'imposition alors que la plupart des foyers imposables ne le peuvent pas.

- L'évitement de l'impôt, autrement dit la fraude fiscale, est importante et relève majoritairement du comportement d'agents économiques aisés, ce qui accroît le caractère injuste du système fiscal.

- Les hausses d'impôt mises en œuvre dans le cadre des politiques de rigueur pour réduire les déficits publics et la dette publique n'ont pas empêché la dégradation des services publics.

- Enfin, les difficultés liées à la crise ont rendu la hausse des « dépenses contraintes » (logement, transport, impôt) de moins en moins supportable. Selon l'INSEE, en 50 ans, la part des dépenses « préengagées » dans les dépenses des ménages a doublé.

Cet affaiblissement se traduit concrètement par une défiance de plus

3- Selon les termes mêmes de l'article 13 de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen d'août 1789 : « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle est répartie entre tous les Citoyens en raison de leurs facultés ».



en plus grande vis-à-vis de l'impôt et, plus largement, des institutions. Dans les services des finances publiques, les manifestations de cette défiance, improprement dénommée « ras-le-bol fiscal » (puisqu'il s'agit en réalité d'un « ras-le-bol » plus global des injustices sociales et économiques), sont légion : remarques acerbes sur la fiscalité, invectives et malheureusement, parfois même agressions verbales et physiques voire, dans les cas les plus extrêmes, dégradations des bâtiments. Ainsi, à la fin de l'année 2014, plusieurs tentatives d'incendies voire d'incendies de centres des finances publiques ont été déplorés.

Tout changement en matière de fiscalité est donc sensible, qu'il s'agisse de réforme fiscale ou de réforme des modalités de paiement de l'impôt.

Le PAS renforce-t-elle ou affaiblit-elle le consentement à l'impôt ?

Pour ses partisans, le PAS permettrait de renforcer le consentement à l'impôt en raison des deux principaux avantages qu'elle présente : la contemporanéité qui permet d'ajuster en temps réel le prélèvement sur les revenus d'une part et la simplicité et la lisibilité qu'elle permet.

Ces deux avantages restent toutefois théoriques. Car au quotidien, le PAS serait complexe et présente des effets pervers qu'il serait dangereux de négliger.

- La phase de transition d'un système à l'autre serait particulièrement peu lisible car très complexe. Une « année blanche » présente le défaut majeur de léser les contribuables qui seraient bénéficiaires de telle ou telle incitation fiscale (réduction ou crédit d'impôt). En outre, si elle offre la possibilité à d'autres de réaliser des plus-values exemptées d'impôt au titre de l'année blanche, la légitimité du nouveau système en sera affectée.

- Au-delà, pour que les objectifs de ses partisans soient une réalité un jour, le PAS nécessite un changement d'appréhension de l'impôt et de comportement qui s'apparente à une petite révolution culturelle fiscale... En effet, avec le PAS, le contribuable doit être beaucoup plus attentif à sa situation et réactif devant les changements de sa situation personnelle et financière que dans le système actuel. Une absence de réactivité de sa part aura des conséquences néfastes sur l'efficacité du système et donc sur son acceptation.

Ainsi, un contribuable qui omettrait d'actualiser son PAS suite à une hausse des revenus en année N pourrait se voir réclamer une régularisation à la hausse importante l'année N+1 suite au dépôt de sa déclai-



ration ce qui, par conséquent, entraînerait au surplus une hausse du montant prélevé à la source au cours de l'année N+1. Rien ne dit que cette « double hausse » soit acceptée spontanément.

L'exemple suivant permet de l'illustrer concrètement.

Exemple de M et Mme Viso, salariés avec deux enfants.

	Revenus mensuels	Quotient familial (nb parts)	PAS* théorique
De janvier 2017 à Décembre 2017	5417	3	343 euros
De janvier 2018 à mai 2018	5417	3	343 euros
De juin 2018 à décembre 2018	5617	3	369 euros
De janvier 2019 à ...	5617	3	369 euros

* Calculs effectués sur la base de l'IR 2015

Rappel méthodologique. Les calculs du PAS ont été effectués comme suit : les revenus mensuels sont « projetés » sur l'année entière. Par conséquent, le PAS de 2018 est calculé en tenant compte de l'évolution des revenus au cours de l'année.

Si M et Mme Viso pensent à signaler l'augmentation de leur salaire, le PAS théorique figurant dans le tableau correspondra au PAS réelle.

En revanche, si M et Mme Viso ne pensent pas à signaler la hausse de leur salaire intervenue en juin 2018, le risque est donc :

- d'avoir à payer une régularisation en 2019 après le dépôt de la déclaration des revenus de 2018,
- d'avoir à payer durant une bonne partie de l'année 2019 seulement 343 euros de PAS au lieu de 369 car le PAS restera inchangée faute d'actualisation en juin 2018. Seule la déclaration des revenus renseignera l'administration sur la hausse des revenus. Difficile de croire que le PAS sera spontanément comprise et acceptée dans ce type de situation.

En outre, le PAS ne présente aucun avantage déterminant en terme de lisibilité et donc de compréhension et d'acceptation de l'impôt. En effet, le taux de PAS qui figure sur sa fiche de paie ne correspond pas



forcément au taux effectif de l'impôt sur le revenu qui figurera sur l'avis d'imposition. Celui-ci sera en effet calculé sur la base d'une déclaration qui récapitulera l'ensemble des éléments servant à calculer l'impôt (ensemble des revenus du foyer, situation du foyer fiscal). Enfin, lors de sa mise en œuvre, la baisse du salaire net perçu aura un effet psychologique certain qu'il serait dangereux de minimiser...

III/ Le prélèvement à la source est-elle une réforme fiscale ? Va-t-elle conduire à augmenter l'impôt sur le revenu ?

Le PAS n'est qu'un mode de paiement de l'impôt qui n'a pas d'impact sur le montant de l'IR

Le PAS ne constitue pas en elle-même une réforme fiscale « de fond », et ce même si elle suppose de « caler » le prélèvement de l'impôt sur le revenu de l'année en cours, ce qui demeure une opération complexe. Par conséquent, elle n'induit pas de hausse ou de baisse d'impôt en soi.

En effet, elle n'induit pas de hausse des taux du barème de l'impôt sur le revenu ni de modification des règles particulières qui le régissent comme le quotient familial ou les nombreuses « niches fiscales » qui truffent son assiette (déduction, réductions et crédits d'impôt).

On peut cependant relever que la suppression du décalage d'un an qui existe actuellement et le « calage » de l'impôt sur les revenus de l'année en cours peut se traduire pour certains foyers dont le revenu augmente par une hausse de son IR et ce même s'il ne s'agit là que d'une forme d'anticipation au regard du système actuel.

Imaginons que le revenu de M et Mme Midi soit de 100 en 2016, de 102 en 2017 et de 104 en 2018 et que le taux d'imposition global du ménage soit de 10 %. L'IR de 2016 s'élève par conséquent à 10, celui de 2017 à 10,2 et celui de 2018 à 10,4. En 2017, le couple paiera 10 au titre de l'IR de 2016. En 2018, si le PAS est instaurée, il paiera 10,4 alors qu'avec le maintien du système actuel il aurait payé 10,2 en 2018 et 10,4 en 2019. La suppression de décalage procédant de la mise en place du PAS aura donc conduit à une « hausse » de l'IR de 0,2 (10,4 au lieu de 10,2). Dans les faits, le PAS aura donc conduit à une hausse mécanique de 0,2 par rapport au système actuel, et ce bien qu'aucune



hausse de taux n'ait été décidée.

Pour être complet, il faut aussi préciser que le foyer fiscal qui connaîtra une baisse de ses revenus connaîtra une baisse de son IR avec un an d'avance au regard du système actuel.

Le PAS préfigure-t-elle une réforme fiscale ? Et si oui, laquelle ?

Pour nombre de ses partisans et de ses opposants, le PAS n'est qu'une étape vers une réforme fiscale plus vaste qui peut, potentiellement, se traduire par une hausse de l'impôt sur le revenu, ou à tout le moins par une nouvelle « redistribution fiscale » qui fera des « perdants ».

Au sein de l'actuelle majorité, le PAS est en effet vue comme un préalable à un rapprochement, voire à une fusion, entre l'impôt sur le revenu et la contribution sociale généralisée (la fameuse fusion « CSG/IR »). Une telle opération pose de nombreuses questions (voir annexe).

Il est factuellement impossible de dire aujourd'hui si une fusion « CSG/IR » se traduira ou non par une hausse de l'imposition des revenus et, si oui, qui elle concernera. Tout dépend de l'assiette et du barème du nouvel impôt qui serait mis en place.

Un autre risque moins débattu dans la période mais bien réel existe. Pour l'école néolibérale, le PAS pourrait servir de prétexte à la création d'une « flat tax » (c'est-à-dire d'un impôt non progressif à taux unique). Sous couvert de simplification et de compétitivité, un tel impôt, déjà mis en œuvre dans certains pays de l'est de l'Europe, anéantirait le peu de progressivité du système fiscal. Suivant le taux de cette impôt proportionnel, plusieurs effets dévastateurs seraient à déplorer :

- *un allègement plus ou moins massif de l'imposition des revenus des contribuables les plus aisés (ceux concernés notamment par les deux dernières tranches du barème),*
- *une hausse potentielle pour les contribuables aujourd'hui non (ou faiblement) imposables,*
- *une explosion des inégalités due à l'absence de progressivité de l'impôt.*

En réalité, le PAS n'est pas mécaniquement liée ni indispensable à une réforme fiscale quelle qu'elle soit. Le débat sur la réforme fiscale demeure, il est très « politique » : outre les positions, voire les postures, des partis politiques, il reste nécessaire de porter ce débat (voir cha-



pitre XI) quelle que soit l'évolution du mode de recouvrement de l'impôt.

IV/ Le PAS : un risque de baisse du taux de recouvrement et de hausse de la fraude

Dans les arguments périodiquement avancés en faveur du PAS, on entend parfois qu'elle permettrait de mieux combattre la fraude fiscale et d'agir sur le niveau de recouvrement.

Mais en réalité, contrairement à ce que les partisans du PAS 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) si l'on prend en compte le paiement spontané de l'impôt l'année de l'émission des avis d'imposition, et culmine à plus de 99,4 % l'année qui suit. On rappellera 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 le PAS (salaires, pensions notamment) plafonne, il ne peut plus progresser.

Plusieurs raisons l'expliquent :

- *les revenus visés par le PAS sont déjà les mieux recouverts (salaires, pensions), ils sont connus de l'administration, et ce avant le dépôt de la déclaration des revenus. En effet, les « tiers payant » (employeurs, caisses de retraite notamment) transmettent les montants versés au titre des salaires ou encore des pensions de retraite à la Direction générale des Finances Publiques afin que celle-ci préremplisse les déclarations de revenus. En fin d'année, des recoupements des montants déclarés par les tiers payant et ceux déclarés par les contribuables dans leurs déclaration sont également effectués,*
- *de fait, les possibilités de frauder sont particulièrement limitées : en réalité, la fraude aux revenus provient soit de l'utilisation détournée de certaines « niches fiscales » dont les conditions ne sont pas respectées par exemple, soit encore du travail non déclaré qui, par définition, n'est pas porté à la connaissance de la DGFiP. Lutter contre la fraude fiscale est évidemment indispensable, mais le PAS*



n'est pas le bon outil pour cela.

Il n'existe pas de marge de progression. Le PAS n'apporte aucune garantie et aucune valeur ajoutée en termes de niveau de recouvrement spontané et de qualité des informations relatives aux revenus.

Un réel risque de hausse de la fraude ?

Parmi les différentes formes de fraude fiscale figure le non reversement à l'État de tout ou partie de tel ou tel impôt. Cette forme de fraude, constatée tant pour les particuliers que pour les entreprises, existe malheureusement depuis toujours.

Avec un PAS, le risque existe que cette forme de fraude se développe. En effet, alors que le système actuel est maîtrisé de bout en bout par la DGFIP, le risque est réel que les montants prélevés à la source ne soient pas intégralement reversés par les employeurs. Ce risque ne relève pas de la spéculation.

Il existe en effet des précédents. Le cas de la TVA, collectée par les entreprises puis reversée à l'État, montre ainsi que certaines entreprises en difficulté, négligentes, indécates voire fraudeuses ne reversent pas l'intégralité des montants collectés.

De même, pour les mêmes raisons, l'intégralité des cotisations sociales n'est pas reversée aux caisses de sécurité sociale. Il en serait inévitablement de même pour l'impôt sur le revenu prélevé à la source.

L'absence de marge de progression en termes de connaissances des revenus concernés par le PAS d'une part et les risques de fraude d'autre part montrent que le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu ne peut donc pas progresser, voire ne peut que diminuer...

Vers une « compensation » payée par les fonds publics ?

Un PAS partiellement « gérée » par un tiers payant (employeur ou banque) peut donner lieu à une compensation afin de rémunérer le service rendu par le tiers payant. Dans plusieurs pays, cette « compensation » prend la forme d'un décalage de trésorerie, souvent fixé à 3 mois.

Quel que soit le mécanisme de « compensation » éventuellement retenu, cette « compensation » aura un impact sur le niveau de recouvrement de l'impôt sur le revenu, donc au final sur les finances publiques.



V/ Quid de la période dite « de transition » ?

Le principe du PAS est de recouvrer l'impôt sur les revenus de l'année en cours. Si le gouvernement décidait d'instaurer un PAS, il devrait donc procéder à une réforme afin d'aligner l'année de perception de l'impôt sur celle de perception des revenus. Ceci nécessite un certain nombre d'ajustements qui doivent cependant tenir compte de fortes contraintes politiques, juridiques et budgétaires.

Concrètement, si le PAS 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 que le gouvernement procède à cette forme de « double paiement ». Pour éviter une telle situation, financièrement et politiquement explosive, deux grandes options sont possibles : l'année blanche ou l'organisation d'une transition plus complexe.

L'illusion d'une «année blanche»

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

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. Ceci romprait également le principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt.

L'année dite « blanche » ne peut donc valablement être envisagée, du moins pas sans certains aménagements importants. C'est d'ailleurs pourquoi pour les partisans du PAS (la Fondation Terra Nova par exemple), la transition devrait s'accompagner de mécanismes spécifiques qui s'avéreraient très compliqués et peu compréhensibles pour les contribuables.

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

La seconde option est de procéder à un lissage. Ceci pourrait par exemple passer par 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 PAS sur 3 à 5 ans permettant de lisser les écarts (positifs et négatifs) constatés entre l'année 2016 et 2017 dans notre exemple.

Prenons l'exemple extrêmement simplifié d'un contribuable dont l'impôt devrait théoriquement s'élever à 120 en 2017 mais à 100 en 2018. Pour éviter de « faire cadeau » de la différence, soit 20, l'État pourrait décider de réclamer 100 en 2018 (soit l'impôt réellement dû sur les revenus de 2018) et 20 (payables soit en une fois en 2018 soit en 2 ou 3 annuités).

Quel que soit le type de lissage retenu, il serait cependant complexe et peu lisible pour le contribuable.

Une transition qui alimenterait les déficits publics ?

Reste enfin une question touchant aux comptes publics. Si l'année 2017 était partiellement (ou totalement blanche) en matière d'impôt sur le revenu, le risque d'alimenter les déficits publics serait réel.

Si les défenseurs du PAS estiment à raison qu'en termes de trésorerie de l'État, l'effet serait neutre, un passage au PAS sans double imposition lors de la transition se traduirait par un manque à gagner. Celui-ci 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'autre.

Par exemple, dans le cas où le PAS se mettrait en place en 2018, un contribuable paierait l'impôt de 2018 sur les revenus de 2018, mais il ne paierait très probablement pas l'impôt des revenus de 2017 en 2018. 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, comme cela aurait été le cas avec le système actuel.

C'est à ce moment là précisément 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 au PAS : la perte de recette due à une éventuelle année blanche serait ainsi étalée dans le temps mais pourrait au final être égale globalement à environ 75 milliards d'euros, soit le ren-



dement annuel global de l'impôt sur le revenu qui serait probablement attendu en 2017...

VI/ En année courante, le PAS ne serait pas une simplification

Hypothèse dominante : le prélèvement à la source s'effectuerait sur la fiche de paie

Outre le basculement d'un système à l'autre, se pose la question de la gestion du PAS en année courante une fois celle-ci éventuellement instaurée.

Les pouvoirs publics travaillent à un traitement largement automatisé des données sociales grâce à la déclaration sociale nominative destinée à remplacer la majorité des déclarations sociales et d'automatiser leur transmission⁴ : ce traitement permettrait aux employeurs de télécharger le taux de prélèvement à la source applicable à leurs salariés, ce qui favoriserait pour ses partisans l'instauration du prélèvement 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 prélèvement à la source fixe ?

L'employeur pourrait appliquer le taux effectif de l'impôt de l'année N-1 durant l'année N qui pourrait être actualisé une fois par an une fois le dépôt de la déclaration intervenu. Un tel système nécessiterait cependant une régularisation (potentiellement importante) l'année suivante. Schématiquement, un tel système pourrait s'organiser de la manière suivante : le taux d'impôt de l'année N-1 calculé sur la base de la déclaration des revenus de N-2, serait transmis aux employeurs (voire la caisse de retraite ou encore à la banque) pour figurer sur les fiches de paie. Après le dépôt de la déclaration des revenus de N-1, l'administration calculerait l'impôt finalement dû au titre de N-1, procéderait à l'envoi de l'avis d'imposition (avec la régularisation) et transmettrait aux tiers payants (employeurs, banque...) le taux ainsi calculé pour actualiser le PAS.

La régularisation et le nouveau taux de PAS peut alors s'effectuer à la hausse ou à la baisse suivant les changements de situation personnelle et/ou financière intervenus au cours de l'année N (changement impac-

4- Voir le site consacré à la DSN : <http://www.dsn-info.fr/>



tant le quotient familial et conjugal, utilisation de « niches fiscales », changements dans la situation financière).

De fait, la contemporanéité n'étant pas vraiment possible. Un tel système ne présenterait donc pas d'avantage significatif et ne serait de fait pour le contribuable qu'un versement d'acompte qui ne présenterait pas de réelle valeur ajoutée par rapport au système de mensualisation actuel puisqu'il ne pourrait être actualiser en « temps réel ».

Un PAS en « temps réel » ? Peut-on « actualiser » le prélèvement à la source en cours d'année et avec quel degré de confidentialité ?

Dans une version plus proche de l'esprit du PAS 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 le PAS (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 du PAS 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 ou 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 simplement du montant du PAS (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 du PAS (du calcul au reversement à l'État) puisqu'il aurait



alors connaissance de l'ensemble des revenus et de la situation personnelle du salarié. La question de l'articulation avec des mécanismes tels que la prime d'activité est également posée.

Enfin, la réactivité du système face aux changements de situation n'est pas automatique : elle dépend du suivi du PAS 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 du PAS) 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 et les retraités 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 revenus et ainsi de remettre en cause les principes fondamentaux de l'impôt sur le revenu.

Un tel mécanisme serait particulièrement exigeant : en effet, les professions libérales et les commerçants connaissent d'importantes 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...

Le PAS par l'exemple

Le système de PAS tel qu'il est actuellement envisagé par ses partisans se présente de la manière suivante. En année courante, c'est-à-dire après la période de transition (voir plus haut), les partisans du PAS imaginent le système suivant. La DGFiP alimenterait les déclarations sociales nominatives (DSN) en janvier de N sur la base du taux effectif d'imposition des revenus de N-1. Les entreprises téléchargeraient ces DSN qui serviraient à l'établissement des fiches de paie. En janvier, le taux du PAS serait égal au taux de l'IR de N-1. A chaque changement de situation ayant un impact sur le montant de l'impôt, le contribuable serait chargé d'indiquer à la DGFiP ce changement. La DGFiP recalculerait l'IR en tenant compte du changement, elle actualiserait le taux de PAS



sur la DSN, laquelle serait téléchargée par l'employeur afin d'actualiser le montant du PAS prélevé sur la fiche de paie.

Les exemples suivants illustrent concrètement ce que serait le PAS telle qu'elle est envisagée par ses partisans.

- M. Vanoise, salarié célibataire, déclare 25000 euros de revenus en N-1. Il doit 1793 euros au titre de l'IR. Son taux effectif d'imposition est de 7,71 %⁵. Ce taux figurera sur sa fiche de paie en année N. M. Vanoise bénéficie d'une augmentation de 150 euros à partir du mois de Mai. Son salaire prévisible pour l'année N s'élève donc à 26200 euros, ce qui se traduit par un IR de 1945 euros. Son taux de retenue passe à 7,42 %. M. Vanoise peut donc soit actualiser son taux de retenue afin de n'avoir aucune régularisation en N+1 soit ne pas le faire (ou ne pas pouvoir le faire si le dispositif qui sera retenu l'empêche) et payer en N+1 après le dépôt de sa déclaration un montant de régularisation de 182 euros (soit 1945-1793). Rappelons que si M. Vanoise oublie de régulariser sa situation, il sera prélevé sur le taux de PAS non actualisé durant l'année N et au début de l'année N+1, et ce jusqu'à ce que la DGFiP prenne en compte sa déclaration des revenus et procède au calcul de l'IR de N puis à l'actualisation du taux de PAS pour N+1...

Pour éviter une régularisation afin de « coller » au plus près de la réalité, M. Vanoise a donc intérêt à être réactif pour actualiser son taux de PAS en prévision de l'année N+1. Son augmentation lui ayant été accordée en mai, son IR de N+1 sera plus important puisqu'elle sera prise en compte pour l'ensemble de l'année N+1 au titre de laquelle son IR s'élèvera à 2020 euros, ce qui équivaut à un taux de retenue de 7,53 %.

- M et Mme Écrins, salariés, ont deux enfants. Ils déclarent 56000 euros de revenu imposable. Leur IR s'élève à 2986 euros. Le taux de PAS est donc de 5,33 %. M et Mme Écrins ont un 3ème enfant durant l'année N. Leur IR dû au titre de N est ramené à 1390 euros ce qui correspond à un taux de PAS de 2,48 %. M. et Mme Écrins ont également tout intérêt à actualiser leur PAS en s'adressant à la DGFiP, laquelle calculera l'IR dû et transmettra à leurs employeurs le nouveau taux de PAS. Et ce pour éviter d'avoir à trop payer et afin de préparer un taux de PAS conforme à leur situation pour l'année N+1. Car s'ils ne procèdent à aucune actualisation, ils paieront trop et devront attendre une restitution qui n'interviendra que

5- Pour d'évidentes raisons de simplicité on calculera le taux de PAS sur la base du rapport entre le montant de l'IR et le revenu déclaré.



suite au dépôt de leur déclaration des revenus. Notons également au passage que si le PAS n'est pas « actualisable » en temps réel, M et Mme Écrins bénéficieront d'une restitution d'impôt l'année qui suit celle de la naissance de leur 3ème enfant car les montants versés par le PAS seront supérieurs au montant dû in fine...

On mentionnera s'agissant de M. et Mme Écrins que s'ils n'ont pas le même salaire et si, comme cela est prévisible, le taux de PAS est le même pour les deux, que le PAS pénalisera davantage le salaire net de celui qui perçoit un salaire inférieur à son conjoint (souvent la femme...). En effet, rappelons qu'en cas d'imposition séparée, l'IR de Mme par exemple serait inférieur à celui de M. Appliquer un même taux aux deux conjoints pèsera plus sur le salaire de Mme. Si les deux conjoints font compte commun, l'effet sera marginal mais s'ils font compte séparé pour certaines opérations (comme cela a tendance à se faire de plus en plus), Mme sera lésée (voir plus loin).

Ces deux cas sont très simples. En réalité, il est aisé d'imaginer que M. Vanoise et/ou M et Mme Écrins puissent un jour ou l'autre changer d'employeur, avoir des revenus complémentaires, bénéficier d'une réduction d'impôt etc. A chacune de ces opérations, ils devront penser à actualiser leur taux de PAS si toutefois cela est possible.

Hypothèse d'un prélèvement à la source via les banques

Après l'annonce gouvernementale de principe de l'instauration d'un PAS fin mai, les ministres de « Bercy » ont précisé la méthode. Un « livre blanc » est prévu en 2016 avant l'annonce du dispositif qui sera retenu. Les services de « Bercy » sont chargés de travailler sur un ou plusieurs projet(s). Parmi les options figurerait un mécanisme de PAS effectué sur le compte bancaire.

Cette option n'a manifestement pas les faveurs des auteurs des différents rapports effectués sur le sujet⁶. Elle nécessiterait en effet de pouvoir identifier les différents revenus dans les flux bancaires avec au surplus la complexité générée par l'existence de plusieurs comptes, logés éventuellement même dans plusieurs établissements bancaires. Selon la fédération française des banques⁷, 19 % des français possèdent ainsi des comptes bancaires dans au moins deux banques différentes (la proportion atteint 35 % dans les catégories sociales professionnelles dites « supérieures » : cadres...).

Un PAS via les banques nécessiterait donc de pouvoir identifier, sur plusieurs comptes, le cas échéant logés dans plusieurs établissements

6- Voir sur le sujet les travaux de la Mission Viricelle, Bébear, Avignon, Rapport sur les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France, mars 2007.

7- Observatoire BVA 2014 sur l'image des banques : <http://www.bfb.fr/fr/files/9UMJQR/Note-BVA-03072014.pdf>



bancaires, les revenus du foyer fiscal. Concrètement, à moins d'imposer par la législation une obligation de loger l'ensemble des revenus du foyer sur un unique compte (ce qui semble peu probable), tous les établissements bancaires dans lesquels un foyer a ouvert un compte pourraient être destinataires du taux de PAS fourni par l'administration fiscale. On imagine cependant la complexité d'une mise à jour du PAS, soit en cours d'année (à l'occasion d'un changement de situation) et/ou l'année de la régularisation.

On peut certes envisager d'identifier un « compte principal » sur lequel serait prélevé le PAS ou d'instaurer un PAS sur l'ensemble des comptes. Il resterait à déterminer quels seraient les revenus imposables, ce qui peut s'avérer complexe lorsque plusieurs comptes d'épargne existent, surtout lorsque leur régime fiscal diffère (livret A, PEA, comptes titres...). Cette option pose par ailleurs des questions similaires à la précédente option pour le contribuable en termes de gestion et d'actualisation du taux de PAS, de contrôle du reversement de l'impôt collecté ou plus largement de relations entre le contribuable, l'administration fiscale et les banques.

VII/ Le PAS : 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 un PAS, il n'aurait plus le choix.

La mensualisation ressemble déjà au PAS

L'impôt sur le revenu n'est pas prélevé à la source. Cependant, la grande majorité des contribuables (65,9% en 2014) est mensualisée. Si la mensualisation n'est pas prélevée sur la fiche de paie, en terme de trésorerie, elle présente des 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 le PAS. Cette dernière ne présenterait pas réellement d'avantage, sauf au moment du départ à la retraite (voir plus loin). Pour les contribuables non mensualisés, il en irait autrement puisqu'ils n'auraient pas le choix et seraient soumis à un PAS.



Les ménages ne pourront plus arbitrer entre les modalités de paiement

Si les contribuables utilisent majoritairement la mensualisation, il faut toutefois noter une tendance instructive : le taux de contribuables mensualisés a baissé, il 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.

Cet arbitrage entre les différentes modalités de paiement de l'impôt n'existerait plus avec le PAS pour les salariés et les retraités puisque le mode de paiement obligatoire serait le PAS.

VIII/ Le prélèvement à la source se fait ailleurs... mais comparons ce qui est comparable !

C'est l'un des arguments fréquemment avancés pour justifier le projet de PAS en France : le PAS est instaurée dans la plupart des pays européens.

Si ce point est effectivement vrai, il faut cependant noter qu'il existe plusieurs formes de PAS, plus ou moins complexes. Mais le PAS 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.

Le PAS a été instaurée dans des contextes particuliers

Un rapide tour d'horizon des systèmes de retenue (ou de prélèvement) à la source montre que ceux-ci ont été mis en place il y a longtemps dans des contextes économiques que l'on peut difficilement comparer à ceux existants.

Le PAS a été instaurée en 1920 en Allemagne (notons toutefois qu'un PAS existait déjà depuis le début du 19ème siècle en Prusse), en 1943 aux États-Unis (alors que Roosevelt s'engageait sur la voie du New Deal et d'une forte hausse de l'impôt sur le revenu), en 1944 en Grande Bretagne ou encore en 1962 en Belgique.

Dans le même temps, la France s'engageait sur une autre voie : l'impôt sur le revenu, créé en 1914, a connu une évolution différente tandis que les prélèvements sociaux étaient prélevés à la source après la création



de la Sécurité sociale en 1945.

Le PAS est donc loin d'apparaître comme un mode de recouvrement moderne. Il s'est imposé dans des systèmes fiscaux en pleine construction ou en plein bouleversement.

Il n'existe pas de modèle unique du PAS

Les schémas de PAS 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 particulier⁸, 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 par des régularisations).*
- 4/ Ceux (Irlande) où la conciliation entre la personnalisation et la synchronisation du PAS est élevée.*

Le PAS n'est pas exempté de critiques dans les autres pays

Dans son rapport particulier consacré aux prélèvements à la source dans les autres pays⁹, le Conseil des prélèvements obligatoires relève un certain nombre de critiques qui montrent que, dans les pays où elle est pratiquée, le PAS ne constitue pas un mode de recouvrement forcément simple.

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

9- Rapport particulier du Conseil des prélèvements obligatoires, Les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source, février 2012.



- Au Royaume-Uni, le National Audit Office (l'équivalent de la Cour des comptes) s'inquiète régulièrement de l'impact des nombreux changements de situations professionnelles (changements d'emplois fréquents) sur la gestion du PAS.

- Aux Pays-Bas, c'est le coût de gestion du PAS qui est critiqué.

- En Allemagne, la complexité de l'impôt sur le revenu lui-même est souvent critiquée : la déclaration des revenus y est si complexe que les contribuables ont fréquemment recours à des conseils pour régler leur impôt sur le revenu ?

- En Espagne, la complexité du dispositif et le coût de la charge sont soulevés par les employeurs.

- En Belgique, l'importance des sommes prélevées par voie de PAS fait également l'objet de critiques régulières.

Le système de prélèvements français présente des caractéristiques spécifiques

Le système de prélèvements obligatoires français est marqué par plusieurs spécificités qui expliquent aisément que le PAS 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 un PAS 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 PAS.

Notons qu'en France, le PAS existe pour certains prélèvements : la contribution sociale généralisée (CSG), premier prélèvement sur les revenus (90 milliards d'euros contre 70 pour l'impôt sur le revenu) est ainsi prélevé à la source. Au surplus, 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.



IX/ Le PAS présente-t-elle des avantages économiques et sociaux ?

Une réforme utile à l'économie ?

Pour ses partisans¹⁰, le PAS serait également utile à l'économie. Les avantages attendus seraient les suivants :

- *Le PAS réduirait l'épargne de précaution au profit de la consommation (principal levier de la croissance) : cette approche, très théorique, n'est cependant pas validée par les hypothèses macro-économiques. On peut même avancer que la réduction du salaire net perçu contrebalance à court terme l'avantage attendu de la réduction de l'épargne de précaution.*

- *Le PAS renforcerait les effets stabilisateurs de la politique budgétaire du fait de l'adaptation du prélèvement à la source lorsque les revenus du contribuable changent : ces effets stabilisateurs dépendent cependant non pas du PAS 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 le PAS mais grâce à une autre modalité de paiement de l'impôt.*

Des gains de productivité qui réduiraient les dépenses publiques ?

Pour ses partisans, le PAS 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 au PAS.

Cette approche révèle une méconnaissance de la réalité des missions de la DGFiP¹¹. En effet, la réalité est tout à fait différente et ce pour plusieurs raisons :

- *La gestion du PAS 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.*

10- 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.

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



- *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 du PAS.*
- *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 le PAS pourrait effectivement modifier leur travail, elle ne générerait pas de gains de productivité. Au contraire, la gestion du PAS s'avérerait très exigeante, tant pour les contribuables, pour les employeurs que pour les agents de la DGFiP.

On signalera enfin s'agissant des comparaisons internationales que l'Allemagne emploie plus de 2000 agents pour la mission spécifique du contrôle des entreprises du bon reversement de l'impôt prélevé par voie de PAS (une mission qui n'existe pas en France) et que la Grande Bretagne emploie 15000 agents pour la gestion du prélèvement à la source sur les salaires¹². Il est difficile d'envisager que la gestion du PAS se fasse à moyens inchangés (sachant de plus qu'ils ne cessent de diminuer). Concrètement en effet, si le PAS était instaurée sans renfort, il faudrait faire le choix de voir baisser le nombre de contrôles fiscaux pour être en capacité de contrôler le reversement de l'impôt prélevé par voie de PAS. Vu le niveau de la fraude fiscale en France (entre 60 et 80 milliards d'euros¹³), un tel choix est politiquement, socialement et budgétairement impossible.

Inégalités hommes/femmes : un risque ?

L'IR n'étant pas individualisé mais « familialisé » et « conjugalisé », le PAS sera très probablement calculée sur la base d'un taux (actualisable ou non, on l'a vu précédemment) applicable aux salaires, pensions et/ou revenus de remplacement du foyer fiscal. Dans un couple, les deux conjoints supporteront sur leur fiche de paie, ou sur leur compte bancaire, le même taux d'imposition.

¹²- Source : rapport particulier du Conseil des prélèvements obligatoires sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source, 2012.

¹³- Voir notre rapport Évasions et fraudes fiscales, contrôle fiscal, janvier 2013 : http://solidairesfinancespubliques.fr/gen/cp/dp/dp2013/120122_Rapport_fraude_evasionfiscale.pdf



Ceci signifie que le taux de prélèvement au titre du PAS sera de facto proportionnellement plus élevé pour le conjoint qui a une rémunération inférieure à l'autre et, symétriquement, que celui qui gagne plus supportera un taux de PAS inférieur au niveau de son revenu. Dans un contexte où les rémunérations des femmes sont encore globalement inférieures à celles des hommes (l'INSEE¹⁴ notait ainsi qu'en 2010, les femmes percevaient un salaire inférieur à celui des hommes de 28 % dans le secteur privé et de 18 % dans le secteur public), ceci pénalisera de nombreuses femmes.

Certes, l'effet peut s'avérer globalement neutre si les deux conjoints font « compte bancaire commun ». Or, tel n'est pas toujours le cas¹⁵ : seuls 59 % des couples mariés font entièrement « compte commun » contre 30 % pour les couples pacsés...

X/ Le PAS, côté DGFiP...

Parmi ses nombreuses missions fiscales, financières et foncières, la Direction générale des finances publiques (DGFiP) a en charge la gestion des impôts d'État, parmi lesquels l'impôt sur le revenu. Elle gère les dossiers fiscaux, reçoit les contribuables, recouvre l'impôt, le contrôle et traite les réclamations gracieuses et contentieuses.

Le PAS est très souvent présentée comme un moyen, on l'a vu, de dégager des gains de productivité dans l'administration fiscale. En réalité, pour qui connaît l'administration fiscale et le système fiscal, il n'en est rien puisque si le nombre d'opérations en termes d'encaissement spontané pourrait réduire, l'accueil du public demeurerait très élevé (peut-être plus qu'actuellement, on le verra) et il faudrait par ailleurs contrôler le reversement à l'État par les entreprises (ou les banques) de l'impôt collecté (ce qui serait une mission nouvelle), continuer de gérer la déclaration des revenus (qui serait maintenue) etc.

Pour comprendre l'ampleur des enjeux du PAS, il est important de voir quel serait son impact sur l'exercice des missions tel qu'il est assuré au quotidien par les agents des finances publiques. Cet exercice est d'autant plus nécessaire qu'en matière de fiscalité, et plus spécialement de PAS, les idées fausses sont nombreuses et se développent facilement.

L'accueil du public

Pour analyser l'impact du PAS sur l'accueil du public, il est essentiel d'analyser l'évolution de l'accueil au cours des dernières années afin d'étudier quels sont les éléments qui peuvent avoir un impact d'une

14- INSEE Premières, Le revenu salarial des femmes reste inférieur à celui des hommes, mars 2013.

15-Voir la chronique de Christine Marty pour la fondation Copernic ; <http://www.fondation-copernic.org/spip.php?article1183>



part et comment évolueront les sollicitations des services de la DGFiP d'autre part.

L'accueil physique, téléphonique et « dématérialisé » des contribuables demeurerait très important.

Les particuliers et les entreprises sollicitent tous les jours et dans d'importantes proportions les services de la DGFiP pour des raisons diverses : renseignement d'ordre fiscal, paiement des impôts, des amendes ou encore des recettes locales...

On dénombrait ainsi 33,7 millions de contacts des particuliers en 2014¹⁶. Les renseignements d'ordre fiscal des particuliers (renseignement général, aide à la déclaration, difficultés de paiement...) constituent la majorité des sollicitations de la DGFiP.

Chaque année, les agents des finances publiques reçoivent des millions de contribuables qui viennent ; demander de l'aide ou des renseignements pour remplir leur déclaration des revenus et/ ou, après la réception des avis d'imposition, obtenir des renseignements, faire part de difficultés de paiement ou encore obtenir un plan de règlement.

Sur l'ensemble des « campagnes » d'accueil du public (à l'occasion du dépôt de la déclaration des revenus et de la sortie des avis d'imposition), on dénombrait selon la DGFiP 15,2 millions de contacts (soit l'équivalent de 41,54 % des foyers fiscaux) en 2010 et 17,75 millions en 2014 (soit l'équivalent de 48,02 % des foyers fiscaux). Dans le même temps, le nombre d'appels téléphoniques est demeuré élevé (aux alentours de 10 millions sur la période 2010/2014) et celui des courriels adressés au services des impôts des particuliers a fortement augmenté ; de 1,75 millions en 2010 à 4,46 millions en 2014. C'est donc peu de dire que l'accueil est une mission importante et qu'il correspond à un vrai besoin.

On observera au passage que la montée observée en parallèle de l'utilisation par les usagers des nouvelles technologies (déclaration des revenus par internet, compte fiscal en ligne, option pour le « tout dématérialisé ») n'a pas eu pour effet de diminuer le volume global de contacts, bien au contraire : les contribuables qui effectuent leurs démarches via internet sont nombreux à solliciter les services de la DGFiP pour demander confirmation de ce qu'ils font ou ont vu notamment.

Quel impact du PAS sur l'accueil ?

Les sollicitations des services de la DGFiP par les particuliers sont très nombreuses, elles sont également variées. Elles concernent par

¹⁶- Source : rapport d'activité de la DGFiP 2014.



exemple :

- *des demandes générales sur la législation fiscale, jugée (à raison) très complexe par nos concitoyens,*
- *des demandes sur leur situation personnelle : changement dans le foyer fiscal (enfant à charge, rattachement...), pension alimentaire, séparation, régime fiscal particulier etc,*
- *des demandes d'étalement de paiement et/ou de remise gracieuse,*
- *des explications sur la lecture de l'avis d'imposition,*
- *des demandes de modulation des acomptes...*

Cette liste n'est pas exhaustive bien entendu. Elle montre toutefois que, quel que soit le mode de paiement de l'impôt, il existe un niveau incompressible de raisons conduisant les contribuables à solliciter les agents des finances publiques. Celles-ci perdureront car elles découlent des changements de situation personnelle et professionnelle, de la complexité de la législation fiscale ou encore des nouvelles mesures prises dans le cadre des lois de finances annuelles.

Ces nouveautés, par exemple, se traduisent par un surplus de contacts. L'exemple de la prime pour l'emploi (PPE) est à ce titre éclairant. Lors de la « campagne déclarative » qui a lieu tous les ans au printemps, on dénombrait ainsi 4,1 millions de personnes aux guichets d'accueil du public en 2000. Ce nombre est passé à 5,2 millions en 2001, année d'instauration de la PPE. En 2002, l'effet nouveauté passé, l'accueil dans les guichets est resté élevé, avec 4,55 millions de visites. Il n'a cessé d'augmenter pour atteindre 6,347 millions en 2014.

Si elle est instaurée, le PAS constituera une nouveauté d'une ampleur incomparablement plus importante que la PPE. Elle générera immanquablement un afflux supplémentaire d'accueil physique, téléphonique et « dématérialisé », au moins durant les années qui suivront son instauration. Mais, à l'image de la PPE, une partie importante de ce « surplus » (non mesurable précisément en l'état actuel des choses) sera « durable » en raison des opérations de mises à jour que nécessitera le PAS. En clair, le volume d'accueil ne faiblira pas, une éventuelle mise en œuvre du PAS ne fera que confirmer la tendance observée ces dernières années.

Les difficultés de paiement

Les difficultés de paiement de l'impôt sur le revenu (et des autres im-



pôts, comme la taxe d'habitation par exemple) ont toujours existé. Pour les contribuables, elles procèdent de la baisse des revenus et/ou de la hausse des charges et/ou de changement(s) dans la situation personnelle (baisse du quotient familial dû à une séparation par exemple), soit autant de changements qui conduisent à devoir payer un impôt parfois trop lourd au regard de la situation financière du foyer fiscal. Ces difficultés de paiement conduisent parfois les contribuables à demander des remises gracieuses (annulation totale ou partielle de l'impôt dû) et/ou à des étalements de paiement. Rappelons au passage qu'un délai de paiement est automatiquement accordé lorsque le revenu baisse d'au moins 30 %.

Pour ses partisans, le PAS réglerait ces problèmes puisqu'en cas de baisse des revenus, il serait possible d'actualiser à la baisse le montant prélevé via le PAS. Mais cela n'est possible sur l'ensemble des foyers fiscaux que s'ils sont suffisamment réactifs pour procéder à une telle actualisation. Surtout, cela ne concerne pas toutes les situations difficiles. Resterait en effet posée la question du traitement de nombreuses situations fréquemment rencontrées par les agents des finances publiques qui perdurerait avec un PAS :

- *Un solde à payer trop important : faute d'actualisation du PAS par exemple, il est possible que les régularisations dues en fin d'année N+1, suite au dépôt de la déclaration des revenus, soient trop importantes pour que les contribuables puissent y faire face en temps et en heure.*

- *Une hausse des charges du foyer fiscal : dans ce cas, les revenus (donc le montant de l'IR dû via le PAS) peuvent ne connaître aucune variation. Mais si les charges augmentent au point de mettre le budget du foyer fiscal en péril (paiement de frais d'hébergement d'un ascendant en maison de retraite, déménagement avec hausse du loyer...), celui-ci peut se trouver devant de graves difficultés financières.*

- *Une variation de la situation personnelle : une séparation par exemple génère toujours des dépenses supplémentaires.*

Au-delà des déclarations généralistes trop souvent entendues sur le PAS, il faut alors imaginer comment le service public peut, juridiquement et humainement, traiter les situations difficiles. En particulier, les conséquences juridiques de l'instauration d'un PAS ne sont pas neutres...

Les réclamations gracieuses



Ainsi, le PAS aurait un impact sur le cadre juridique du traitement des réclamations, notamment des réclamations dites « gracieuses » (c'est-à-dire des demandes d'atténuation de tout ou partie de l'impôt dû pour des motifs de grandes difficultés personnelles et/ou financières).

Les réclamations gracieuses concernant l'impôt sur le revenu sont en hausse : on en dénombrait 223 262 en 2014 contre 196 713 en 2012. Cette hausse est pour une part liée à l'impact de la crise et des hausses d'impôt intervenues depuis 2011.

Pour ses partisans, le PAS se traduirait par une diminution du nombre de réclamations gracieuses puisque les baisses de revenu seraient directement répercutées dans le montant du PAS qui serait lui-même revu à la baisse. La « contemporanéité » permettrait cet ajustement. Encore faut-il que le contribuable fasse rapidement les démarches nécessaires pour que son PAS soit actualisée (voir exemple plus haut).

Ils oublient cependant un cas fréquemment rencontré dans les situations donnant lieu à demande de remise gracieuse et qui ne pourrait pas avoir un tel impact : celui où le contribuable connaît une hausse importante de ses charges sans que son revenu baisse (voir partie précédente). Dans un tel cas, le taux de PAS ne varie pas mais le budget du contribuable ou du foyer fiscal est déséquilibré.

Comment traiter ce type de situation ? Sur un strict plan fiscal, il est difficilement envisageable de réduire le taux de PAS si le revenu lui-même ne baisse pas, à moins d'instaurer une procédure spécifique de diminution et/ou de suspension du PAS qui, pour l'heure, n'a pas été « pensée » par les partisans du PAS. En effet, dans le système actuel, les agents des finances publiques traitent les réclamations gracieuses en analysant l'ensemble des données du foyer fiscal. Il est donc difficile de traiter une telle demande en cours d'année, alors que le foyer peut connaître des évolutions, positives ou négatives, en cours d'année, notamment après une éventuelle réclamation. Faute de pouvoir anticiper une évolution future par nature inconnue, le risque existe que les réclamations gracieuses effectuées en cours d'année ne puissent être traitées positivement.

Prenons l'exemple de M. Aravis dont le revenu ne varie pas mais qui se trouve face à une hausse brutale de ses charges en cours d'année. Il demande une remise au service des impôts des particuliers (SIP). Comment le SIP pourra-t-il traiter cette demande puisque les revenus de M. Aravis ne varient pas (le montant de l'impôt prélevé par PAS ne varie



donc pas) d'une part et qu'il n'a pas la possibilité d'analyser l'ensemble de la situation sur une année d'autre part ?

Deux grandes options sont alors possibles :

La législation peut tout à fait empêcher une baisse gracieuse du PAS, mais alors, M. Aravis rencontrera d'importantes difficultés et devra attendre l'année suivante pour demander rétroactivement une demande de remise gracieuse qui pourrait se traduire par un remboursement. Outre qu'un tel traitement serait plus lourd que la procédure actuelle, on peut penser que les instructions données aux agents des finances publiques ne les incitent pas, dans les conditions budgétaires actuelles, à voir aboutir une telle demande...

En la modifiant, la législation pourrait alors prévoir la possibilité de diminuer, voire de suspendre, le montant prélevé par voie de PAS. Ceci suppose alors que les services de la DGFiP reprennent la main sur le suivi du paiement de l'impôt, en basculant du PAS vers un système similaire à celui qui existe actuellement dans les situations d'étalement de paiement. Là aussi, l'opération est lourde à gérer : elle suppose que la DGFiP transmette l'information de la suspension du PAS à l'employeur, puis suive la situation du contribuable avant d'informer l'employeur sur la suite à donner lorsque la situation revenue à la normale permettra de réenclencher une nouvelle PAS.

Quelle que soit l'option retenue, la gestion de ce type de situation doit absolument être clarifiée avant toute décision en matière de PAS.

On notera enfin que les demandes de remises gracieuses et/ou d'étalement de paiement pourront également concerner les montants dus au titre des régularisations après le dépôt de la déclaration des revenus.

Enfin, la situation ne changera pas pour les autres impôts, par exemple pour les impôts locaux, lesquels représentent la majorité des réclamations (on dénombrait 414 067 demandes de remises gracieuses en matière de taxe d'habitation en 2014).

Les réclamations contentieuses

Le nombre et la nature des réclamations contentieuses ne devraient a priori pas connaître de profonds changements. Toutefois, il est possible qu'une nouvelle forme de contentieux naisse : celui portant sur le calcul du taux de PAS.

Le contrôle

Le contrôle fiscal est aujourd'hui organisé schématiquement de le ma-



nière suivante au sein de la DGFiP :

- *le contrôle dit « sur pièces » est effectué du bureau par recoupements des données dont la DGFiP a connaissance. Il concerne tous les impôts et notamment les impôts payés par les particuliers. Environ 47000 vérifications sont effectuées chaque année.*
- *Le contrôle dit « sur place » concerne très majoritairement les entreprises (impôts sur les sociétés, TVA notamment) et peu les particuliers (le contrôle des comptes bancaires dans le cadre d'un « examen de la situation fiscale personnelle » représente environ 4000 contrôles par an).*

L'instauration d'un PAS créerait une nouvelle mission qui n'existe pas aujourd'hui : le contrôle du reversement par les entreprises de l'impôt sur le revenu qu'elle collecterait au titre du PAS.

Pour les partisans du PAS, cette nouvelle mission pourrait être assurée :

- *soit par les services de l'Urssaf qui contrôle le reversement des cotisations sociales : mais se pose alors la question de leur compétence qui ne s'étend pas aux impôts d'État,*
- *soit par les services de la DGFiP, une administration d'État qui, au titre de l'article 34 de la constitution, est compétente sur les impôts d'État notamment. Mais se pose alors la question de ses moyens. En effet, cette nouvelle mission ne peut valablement s'effectuer à moyens constants (voire «diminuants» comme c'est le cas depuis de nombreuses années : on rappellera que la DGFiP connaît tous les ans des réductions importantes d'effectifs). Instaurer un contrôle du PAS dans les conditions actuelles n'est pas sérieusement tenable : cela reviendrait à abaisser le nombre de contrôles fiscaux (sur pièces et sur place) menés chaque année, ce qui serait parfaitement incohérent au regard de l'importance de la fraude fiscale (60 à 80 milliards d'euros par an) et des déclarations gouvernementales en la matière. On rappellera qu'en Allemagne, plus de 2000 agents sont affectés au contrôle spécifique du prélèvement à la source.*

Une éventuelle PAS ne peut donc valablement se mettre en œuvre que si la question de son contrôle est préparée. Les partisans du PAS pourront arguer que les moyens informatiques peuvent à l'avenir permettre un contrôle des données transférées par les entreprises ou les banques. Il n'en demeure pas moins que le contrôle devra in fine être exercé par des agents via des procédures adaptées.



Le cas de la TVA, un impôt collecté par les entreprises mais qui n'est pas intégralement reversé à l'État l'illustre déjà ... La TVA est en effet un impôt intégré au prix d'un bien ou d'un service. Il est payé par le consommateur (le redevable réel), collecté puis reversé par le commerçant ou l'entreprise (le redevable légal). Or, toute la TVA collectée n'est malheureusement pas reversée à l'État. Certaines entreprises gèrent leurs difficultés de trésorerie en décalant le reversement de la TVA, voire en ne la reversant pas. D'autres fraudent et conservent la TVA collectée.

Des procédures (relance, contrôle, poursuites) existent dans ces cas. Si un PAS était instaurée, un cadre juridique adapté doit alors prévoir des procédures similaires (relance, contrôle sur pièces, contrôle sur place, recouvrement forcé) en cas de non reversement de l'impôt sur le revenu collecté par voie de PAS. Se pose notamment la question, en cas de non reversement intégral de l'impôt prélevé, de l'analyse des causes de ce non reversement et de ses responsabilités afin, le cas échéant, de mettre correctement en œuvre les procédures de relance voire de poursuite nécessaire à la collecte de l'impôt. En clair, le contrôle du PAS représente une mission importante qu'il serait dangereux pour les comptes publics d'ignorer.

Le recouvrement

Le recouvrement est directement concerné par l'instauration d'un PAS. Mais là encore, il importe d'être précis. Comme cela a été rappelé plus haut, le recouvrement est très largement automatisé actuellement. En matière de recouvrement amiable de l'impôt, on rappellera par exemple que les centres prélèvements services emploient environ 300 agents et qu'au plan national, un peu plus de 2000 agents sont affectés à des missions de recouvrement dans différents services (service des impôts des particuliers, service des impôts des entreprises, pôles spécialisés de recouvrement notamment).

Avec un PAS, les agents et les services exerçant cette mission de recouvrement continueraient de suivre la mission de recouvrement de l'impôt sur le revenu car il leur faudrait :

- affecter les sommes versées par les employeurs ou les banques sur les comptes de chacun des 37 millions de foyers fiscaux,
- suivre les régularisations éventuelles,
- gérer le recouvrement des contribuables non salariés, professionnels (commerçants, professions libérales) ou non,
- mettre en œuvre les procédures en cas de difficultés de paiement



(relances, gestion des plans de règlement, engager d'éventuelles poursuites...),

- relancer les tiers payants défaillants (une mission nouvelle).

On assisterait alors probablement à une modification du travail dans certains services (pas dans tous : il en va ainsi du recouvrement des professionnels), mais sans allègement significatif global. Sur cette mission aussi, de nouvelles procédures (relance des employeurs ou des banques) devraient alors être instaurées.

PAS et dématérialisation

Les pouvoirs publics n'ont de cesse de promouvoir la dématérialisation pour inciter les usagers du service public à utiliser les technologies de l'information dans leurs diverses démarches administratives. C'est particulièrement vrai en matière de fiscalité.

En matière d'impôt sur le revenu, la déclaration des revenus en ligne et l'option « tout dématérialisé » font désormais partie du paysage. Ainsi, 14,5 millions de foyers fiscaux ont déclaré leurs revenus en ligne en 2015, soit 40 % des foyers fiscaux. Cette montée de l'utilisation de la dématérialisation ne s'est cependant pas traduite par une baisse du nombre de sollicitations des services de la DGFiP comme cela avait pourtant été annoncé par les pouvoirs publics (voir la partie consacrée à l'accueil). En clair, l'informatique ne s'est pas substituée aux formes classiques d'accueil, elle s'y est ajoutée.

Une fois instaurée, le PAS intégrera probablement les circuits dématérialisés : on imagine aisément que, pour ses partisans, elle puisse être gérée (dans les changements de situation notamment), directement par le contribuable via internet. Mais il faut avant tout tirer les enseignements du passé.

Car l'analyse de l'impact du PAS et de la dématérialisation sur l'accueil montre qu'il est illusoire d'imaginer que le PAS dégagera du temps et des gains de productivité à la DGFiP. Le « tout dématérialisé » dépend en effet de plusieurs facteurs qui ne sont pas remplis et qui ne le seront pas avant bien longtemps. Outre les « zones blanches » qui existent encore sur le territoire, le principal obstacle au « tout dématérialisé » est lié aux comportements. Ceux-ci évoluent lentement (du fait de la démographie et/ou du manque de maîtrise voire de volonté des usagers). Au surplus, nombreux sont les usagers qui, ouverts à la dématérialisation, continuent de solliciter également les services de la DGFiP.



PAS et taxe d'habitation

La déclaration des revenus sert également à la gestion de la taxe d'habitation. Avec un PAS, la déclaration étant maintenue, on peut tout à fait imaginer que rien ne changerait pour la gestion de la taxe d'habitation. Encore faut-il le prévoir, le confirmer et ainsi assumer un certain « décalage » entre le paiement de l'impôt sur le revenu (dont le solde éventuel serait toutefois payé après le dépôt de la déclaration) et la liquidation et le paiement de la taxe d'habitation.

XI/ Quelle alternative au PAS ?

Dresser une analyse critique du prélèvement à la source implique d'étudier les éventuelles autres options. Schématiquement, on peut avancer qu'en matière de paiement de l'impôt sur le revenu, l'un des principaux enjeux consiste à déterminer s'il faut, ou non, avoir pour objectif de payer l'impôt sur les revenus de l'année en cours (la contemporanéité) ou si l'on peut conserver, en l'améliorant, le système actuel (lequel implique un décalage dans le paiement de l'impôt par rapport à l'année de perception des revenus).

Réformer l'impôt sur le revenu pour parvenir à une contemporanéité de l'impôt sans PAS ?

Le débat sur le PAS met en exergue la question du décalage qui existe entre la perception des revenus au cours d'une année d'une part et le paiement de l'impôt sur les revenus perçus au titre de ladite année d'autre part. Pour ses partisans, le PAS présente l'avantage d'imposer les revenus de l'année en cours, ce qui permet, en cas de hausse ou de baisse des revenus, d'ajuster le paiement de l'impôt.

S'il n'est pas inutile de rappeler que les règles actuelles de l'impôt sur le revenu empêchent une synchronisation parfaite entre la situation globale du contribuable (revenus, composition du foyer fiscal, utilisation de « niches fiscales » ; l'imposition se faisant en prenant en compte sur une année complète l'ensemble de ces facteurs) et le paiement de l'impôt, on peut admettre intellectuellement que la « contemporanéité » est un argument fort. Et ce même si le PAS ne peut parvenir à une synchronisation parfaite.

Il reste cependant que l'enjeu de la contemporanéité n'est pas nécessairement lié au PAS : il serait en effet tout à fait possible d'imaginer un système d'acomptes (modulables en fonction des changements de si-



tuation) directement versés par le contribuable à la DGFiP sur le modèle de la mensualisation, mais calculés sur les revenus de l'année en cours.

Un tel système ne gommerait pas la complexité inhérente à la structure de l'impôt sur le revenu (gestion des changements de situation, réactivité nécessaire du contribuable) mais il aurait le mérite de ne pas multiplier les parties prenantes. En effet, le contribuable n'aurait pour unique interlocuteur que la DGFiP, comme c'est le cas dans le système actuel. En outre, ce système pourrait par ailleurs respecter le principe d'égalité devant l'impôt puisqu'il pourrait s'appliquer à tous les contribuables et pas seulement aux salariés et aux retraités comme cela risque d'être le cas avec le PAS.

Améliorer le dispositif existant ?

Les modalités de paiement de l'impôt sur le revenu ont beaucoup évolué ces dernières années, entre le paiement par tiers, le paiement à l'échéance, la mensualisation (modulable) et, dans certaines situations de baisse de revenu, la possibilité de demander et d'obtenir (automatiquement lorsque la baisse des revenus est égale ou supérieure à 30%) un étalement de paiement.

Les possibilités d'évoluer sont mécaniquement limitées et ce même si le conseil des prélèvements obligatoires notait dans son rapport de 2012 que la souplesse déjà permise était peu utilisée et qu'il fallait en faire davantage la « promotion » pour les contribuables concernés.

XII/ Les (vrais) enjeux : l'urgence n'est pas le PAS mais la réforme de l'IR

Pour le Conseil des prélèvements obligatoires¹⁷, « 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 le prélèvement 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.

¹⁷- CPO, Prélèvements à la source et impôt sur le revenu, février 2012.



Le débat sur le PAS met en débat une question légitime : faut-il (mais 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. Ce point important mérite effectivement 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 PAS. La fondation Terra Nova (dernièrement très active sur la promotion du PAS) le reconnaît d'ailleurs, lorsqu'elle imagine une modalité de prélèvement différente du PAS dans laquelle l'administration prélèverait elle-même l'impôt sur le compte bancaire des contribuables, selon un schéma tout à fait différent du PAS...

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. Le PAS 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... Le PAS serait alors un prétexte et non une fin en soi. Mais il s'agirait alors d'un « jeu » dangereux.

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 : cette revue permettrait de supprimer certaines niches et d'en réformer d'autres afin d'en réduire le nombre 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,*
- *une progressivité plus régulière : une réforme fiscale digne de ce nom devrait améliorer la progressivité de l'imposition des revenus afin qu'elle soit régulière.*



Au-delà, la lutte contre la fraude doit impérativement être renforcée sur le plan des moyens juridiques, humains et matériels, tant au plan national qu'international. Par ailleurs, 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 le PAS 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.

Faut-il fusionner la CSG et l'IR ?

La présente annexe reprend la note du syndicat Solidaires Finances Publiques publiée en novembre 2013.

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.

Sur notre site, notre rubrique « Dossier retenue à la source » : <http://solidairesfinancespubliques.fr/>



Annexe

La proposition de fusionner, la contribution sociale généralisée (CSG) et l'impôt sur le revenu (IR) est l'un des grands thèmes du débat fiscal. Des économistes et des responsables politiques d'horizons divers y sont favorables¹⁸. Est-ce à dire qu'elle fait l'unanimité ? Rien n'est moins sûr. Cette fusion suscite également des doutes voire de franches oppositions. De surcroît, chez ses partisans comme chez ses opposants, elle suscite des débats passionnés, éminemment politiques et parfois polémiques. Car les avis divergent sur de nombreux points (progressivité, assiette, «familialisation», financement de la sécurité sociale...).

Disons-le d'emblée, il est difficile de trancher sommairement un tel débat tant les scénarii sont nombreux et leurs implications multiples et complexes. Pour comprendre les enjeux, il est indispensable de disposer des termes de ce débat qui touche à l'évolution des finances de l'État et des finances sociales. Partant du principe que la réhabilitation du sens citoyen de l'impôt est nécessaire et qu'il faut rétablir davantage de justice fiscale, cet article, dont plusieurs éléments sont tirés de la note de la Fondation Copernic consacrée à la fiscalité¹⁹, tente de faire le point sur les principaux enjeux auxquels le débat sur l'imposition des revenus est confronté.

Bref état des lieux

La CSG et l'IR sont deux prélèvements qui répondent à des objectifs et des règles différents. L'architecture des contributions sur les revenus, bien que complexe, n'en demeure pas moins d'un poids faible au regard des autres prélèvements (la TVA par exemple, rapporte plus que la somme de l'IR et de la CSG).

Créé sous l'impulsion de Joseph Caillaux en 1914, l'IR est un impôt affecté au budget de l'État, progressif, dont le calcul est influé par de nombreuses dispositions (quotient conjugal et familial, mesures dérogatoires qualifiées de «niches fiscales» : exonérations, crédits et réductions d'impôt, déductions du revenu, abattements...). Il est prélevé l'année qui suit celle de la perception des revenus. La CSG, pour sa part, est de création plus récente (1991). C'est une contribution sur les revenus affectée à la sécurité sociale qui présente d'autres caractéristiques. Elle est : individualisée, prélevée au moment de la perception des revenus, proportionnelle au revenu, pour partie déductible du revenu imposable, dépourvue de quotient familial ou conjugal et de mesures dérogatoires

18- S'y sont ainsi déclarés favorables (liste non exhaustive) : Christian Saint-Etienne (classé à droite), Thomas Piketty, Liem Hoang Ngoc (classés à gauche) par exemple.

19- Un impôt juste pour une société juste, Note de la Fondation Copernic, Syllepse, 2011. A noter la 2ème édition parue en 2014.



(à de rares exceptions près). Son rendement provient des revenus : d'activité (70% du rendement de la CSG), de capital (11%), de remplacement (17%) et divers (jeux etc, pour environ 2%). Son assiette est plus large que celle de l'IR et de ce fait, elle est plus rentable (près de 90 milliards d'euros contre à peine plus de 60 pour l'IR).

La question de la réforme de l'imposition des revenus se heurte souvent aux arguments des néolibéraux qui prétendent qu'une imposition des revenus plus progressive et plus rentable n'est pas souhaitable dans un contexte de concurrence fiscale. Or, en France, l'impôt sur le revenu est le plus faible d'Europe. Même si l'on prend le total de l'IR et de la CSG, le niveau de l'imposition des revenus français représente; 7,5% du PIB en France contre 26,5% au Danemark, 13,5% en Suède, 10,4% au Royaume-Uni ou encore 9,3% en Allemagne. Cet écart permet donc de réformer l'imposition des revenus.

Quels enjeux pour une réforme de l'imposition des revenus ?

Si l'on part du principe que chacun doit contribuer en raison de ses facultés, force est de constater qu'entre l'IR et la CSG, la progressivité de l'IR est nécessaire et que l'assiette de la CSG est la plus intéressante sur le plan fiscal, car la plus large. Partir de l'assiette de la CSG pour réfléchir à une réforme de l'imposition des revenus est donc légitime. Mais évoquer une réforme de l'imposition des revenus, et plus encore la perspective d'un rapprochement voire d'une fusion entre l'IR et la CSG, pose toutefois un certain nombre de questions dont les réponses découlent de choix politiques de fond en matière de répartition des richesses, de réduction des inégalités ou de financement de l'action publique et de la sécurité sociale. Dans ce débat, deux grands enjeux apparaissent éminemment politiques et «structurants» : la progressivité de l'imposition des revenus et le financement de la sécurité sociale.

La progressivité

La progressivité de l'impôt permet de réduire les inégalités de revenus (et de patrimoines). Or celles-ci se sont accrues. Les choix fiscaux de ces 15 dernières années, dont le bénéfice a été concentré sur les ménages aisés, y ont également contribué. La question de la réduction des inégalités par le rétablissement d'une véritable progressivité de l'impôt est donc cruciale. Ce doit être le premier enjeu d'une réforme de l'imposition des revenus. Les différents projets de réforme et de fusion CSG/IR ne l'entendent cependant pas forcément ainsi. Certes, pour MM



Piketty, Landais et Saez²⁰, la progressivité de l'imposition des revenus doit être plus marquée que dans le système actuel. Mais pour le Conseil d'analyse économique²¹ cela n'est pas évident : il propose une fusion entre la CSG et l'impôt sur le revenu peu progressive (articulée autour d'un barème comportant 3 tranches : 0, 13 % et 28 %). Enfin, certains ultralibéraux estiment pour leur part que l'imposition sur les revenus doit être proportionnelle, ils voient dans la fusion la possibilité d'instaurer un impôt proportionnel (une flat tax).

Il existe donc plusieurs projets de fusion CSG/IR, tout comme il existe plusieurs projets, plus ou moins progressifs, de réforme de la CSG et de l'IR maintenus séparément. La fusion ne crée pas à elle seule plus de progressivité ou plus de proportionnalité, elle ne se traduit pas non plus nécessairement par «plus» ou «moins» d'impôt. Le maintien de deux prélèvements ne garantit pas non plus une meilleure progressivité dans l'imposition des revenus. Tout dépend des objectifs et de l'architecture du (des) prélèvement(s) : barème(s), assiette(s)...

L'affectation des recettes

L'autre enjeu majeur est l'affectation des recettes. A priori, une fusion des deux prélèvements ne peut que conduire à affecter les ressources du nouveau prélèvement résultant de la fusion à un budget unique, là où les deux prélèvements étaient affectés à deux budgets distincts (État et sécurité sociale). La fusion «CSG/IR» bute là sur un enjeu sensible. Faut-il, et si oui comment, maintenir une affectation distincte des ressources ?

Chez les partisans de la fusion, certains assument l'idée d'une étatisation à terme d'une part de la sécurité sociale tandis que d'autres proposent un transfert des ressources collectées par le prélèvement « fusionné » à la sécurité sociale par une «loi de programmation» afin de maintenir deux budgets distincts. Les adversaires de la fusion, pour la plupart attachés à la notion de «salaire socialisé», craignent une mainmise de l'État sur la sécurité sociale pouvant notamment déboucher sur un assèchement des ressources sociales. Ce débat est traversé par celui de l'élargissement de l'assiette du financement de la sécurité sociale. Nous nous concentrerons ici sur la question de l'imposition des revenus en prenant toutefois la précaution de préciser les termes. La fiscalisation met toutes les sources de richesses à contribution et se traduit par un élargissement de l'assiette du financement de la sécurité sociale, elle ne se traduit par forcément par une étatisation (qui consiste en la

20- Piketty, Landais, Saez, Pour une révolution fiscale, Seuil, 2011.

21- Rapport du Conseil d'analyse économique, Croissance équitable et concurrence fiscale, C. Saint-Étienne, J. Le Cacheux, 2005.



fusion des deux budgets) de la Sécurité sociale. Une fiscalisation peut donc parfaitement garantir l'existence de deux budgets distincts (c'est ce qui se passe avec l'affectation de la CSG et de diverses taxes au budget de la sécurité sociale). Cette question de l'affectation des recettes est un enjeu central qui touche à la conception d'un «modèle social» français marqué par l'existence d'une sécurité sociale au budget distinct de celui de l'État²².

Quelle architecture pour une fusion ?

Une fusion peut procéder d'un alignement de l'une des deux assiettes sur l'autre ou de la mise sur pied d'une assiette nouvelle pouvant s'inspirer plus ou moins largement de l'une des deux assiettes actuelles (ceci permettant de maintenir des caractéristiques existantes ou de créer des dispositifs inédits). Il faut alors déterminer un barème et une assiette uniques, ce qui pose plusieurs questions :

Quel barème, donc quelle progressivité de l'impôt ?

Quel mode de familialisation de l'impôt fusionné (sachant qu'il s'agit là d'un débat de société sur la politique familiale et sa déclinaison fiscale) ? La fusion CSG/IR doit choisir entre plusieurs voies qui ont toutes un impact certain. Doit-on maintenir le quotient familial, au risque de plomber les recettes (le quotient familial et conjugal engendre un coût de plusieurs dizaines de milliards d'euros pour l'IR) ? Doit-on le supprimer, au risque de voir de nombreux contribuables subir une hausse d'impôt ? Doit-on créer un autre mode de «familialisation» de type «crédit d'impôt» ?

Quel avenir pour les dispositifs dérogatoires qui mitent l'assiette de l'IR ? Il faut une stratégie qui peut être appliquée quel que soit le scénario (qu'on se contente de rapprocher l'IR et la CSG ou qu'on les fusionne²³).

Quelle serait l'affectation des recettes ? Certains assument une étatisation de la sécurité sociale, d'autres proposent une loi de programmation venant répartir le produit de l'impôt «fusionné» entre le budget de l'État et celui de la Sécurité sociale (on suggérera que cette loi pourrait également prévoir que l'État compense à l'euro près le coût des allègements de cotisations sociales...).

Quel passage du système actuel à un prélèvement fusionné ? L'enjeu n'est pas mince : l'IR est perçu l'année qui suit celle de perception des revenus alors que la CSG est prélevée à la source. Une réforme doit tout à la fois éviter une perte de recettes et une double imposi-



tion...

Ces questions sont complexes et loin d'être politiquement, philosophiquement et fiscalement neutres : elles traduisent des choix politiques en matière de financement de l'État et de la protection sociale et de répartition des richesses.

22- Il s'agit d'une autonomie juridique très théorique car dans les faits, c'est bien l'État qui garde la maîtrise du financement de la sécurité sociale par le versement de dotations et de compensations des allègements de cotisations sociales qu'il décide et, surtout, par le vote de la loi de financement de la sécurité sociale par le Parlement.

23- Un plan de revue voire d'assainissement des « niches fiscales » du système fiscal est donc nécessaire pour dégager des ressources et renforcer l'équité fiscale. L'objectif doit être de maintenir des incitations poursuivant avec une efficacité avérée (qui reste à évaluer) des objectifs sociaux ou environnementaux d'une part, mais aussi, sur le plan de la politique économique, de privilégier les aides directes sous formes de subventions en lieu et place des niches fiscales.



syndicat national Solidaires Finances Publiques

Boite 29, 80 rue de Montreuil 75011 PARIS

contact@solidairesfinancespubliques.fr

solidairesfinancespubliques.fr