

Retenue à la source : des idées reçues à la réalité

La retenue à la source revient sur le devant de l'actualité. Perçue comme une simplification majeure que la France, curieuse exception, serait la seule à ne pas appliquer en Europe, la retenue à la source (qui ne constitue qu'un mode de collecte de l'impôt) est, dans son principe, plutôt bien reçue dans l'opinion qui s'en fait une idée simple et légitime. Vouloir payer mensuellement, sans déséquilibrer son budget, en fonction de ses revenus de l'année en cours et pour solde de tout compte, est une aspiration naturelle qui, en théorie, ne peut que renforcer le consentement à l'impôt. Pour appuyer ce projet, il est fréquemment avancé que la France constituerait une exception fiscale puisqu'elle serait le seul pays européen à ne pas disposer d'une retenue à la source. Or, si la France est presque la seule à ne pas disposer d'un tel mode de paiement, elle est également la seule à disposer d'un quotient familial et à connaître un aussi grand nombre de mesures dérogatoires, ce qui rend l'instauration de la retenue à la source particulièrement délicate à mettre en œuvre.

Pour notre fédération, derrière cette perception se profile une réalité bien différente. La présente contribution au débat, reprenant les termes de notre contribution aux travaux de la mission Ministérielle de 2006 sur la retenue à la source, expose de manière synthétique les différents aspects qui la rendent particulièrement complexe à mettre en œuvre et qui fondent notre critique quant à sa mise en place.

Le citoyen et l'impôt

Comprendre l'impôt est indispensable au consentement. Les partisans de la retenue à la source invoquent la simplicité de ce mode de paiement supposé être favorable au consentement, notamment du fait de la suppression du décalage d'un an et de l'apparente simplicité du mode de paiement en lui-même. Mais cette simplicité n'est que très théorique. La fédération Solidaires aux finances précise en effet que la déclaration de revenus serait maintenue (ce qui est le cas dans les pays qui ont introduit la retenue à la source), la retenue à la source présente le risque d'affecter la compréhension de l'impôt, voire le consentement, compte tenu de la complexité d'un tel dispositif en l'état actuel de la législation fiscale. Pour notre fédération, un impôt compris est avant tout un impôt juste, c'est-à-dire, dans le cas de l'impôt sur le revenu, un impôt progressif qui corrige les inégalités de revenus et dont la contrepartie en termes d'action publique est explicitée et promue. C'est là un enjeu essentiel qui mériterait à l'évidence une réforme fiscale vu l'état actuel de l'impôt sur le revenu.

Les syndicats des finances, les emplois et la retenue à la source

Qu'il se trouve encore des responsables politiques et des économistes croyant pouvoir faire des économies en réduisant le nombre d'agents de la DGFIP grâce à la retenue à la source est probable. Mais ils se tromperaient lourdement. En effet, contrairement à une idée répandue, la position critique de notre organisation sur ce mode de paiement ne trouve pas sa source dans un corporatisme fondé sur une défense exclusive de l'emploi : ce sont des raisons de faisabilité même de ce projet qui nous conduisent à y être opposé. En effet, la mise en place d'une retenue à la source supposerait le maintien d'un réseau de recouvrement. Celui-ci a du reste été largement concentré, il dispose de relativement peu d'emplois car le recouvrement a été largement industrialisé.

Mais surtout, les moyens, notamment humains, nécessaires à la gestion et au contrôle de la retenue à la source (contrôle du bon versement au Trésor public de l'impôt collecté par les

entreprises) et les relations quotidiennes avec les contribuables nécessaire à l'actualisation du taux de retenue lorsque la situation personnelle et/ou professionnelle change rendraient indispensable un renforcement des moyens humains passant par des créations d'emplois. En réalité, un raisonnement exclusivement fondé sur la question de l'emploi nous inclinerait paradoxalement à y être plutôt favorable.

Avec un tel système, le service public fiscal, pour être réellement à la hauteur des enjeux, devrait être très présent et réactif dans ses rapports avec les diverses parties prenantes (employé, employeur) tout au long de l'année et, en particulier, après le dépôt des déclarations en cas de régularisation. Enfin, les entreprises se verraient confier de nouvelles charges : le coût de gestion privé de l'impôt augmenterait.

La retenue à la source : une idée simple, une réalité complexe

Du point de vue du contribuable, l'idée d'une imposition des revenus la moins décalée possible par rapport à la date de perception des revenus est compréhensible. Elle se heurte cependant à la réalité fiscale : le quotient familial et le grand nombre de mesures dérogatoires constituent objectivement un frein à la mise en place de cette idée simple.

Les schémas possibles

La solution consistant à transmettre le barème d'imposition à l'employeur (ou la caisse de retraite) à charge pour lui d'effectuer les opérations d'assiette n'est pas concevable : elle implique la transmission de données personnelles, une gestion tout aussi lourde et complexe et une charge de travail importante pour les entreprises... Du reste, les employeurs n'en veulent pas en raison des coûts de gestion qu'un tel système supposerait. Il n'est pas non plus envisageable d'appliquer un taux forfaitaire ou approximatif sans possibilité de révision par exemple : cela impliquerait des régularisations nombreuses et d'ampleur après le dépôt en N+1 de la déclaration des revenus de l'année N.

Le système du taux de retenue mensuelle à l'épreuve de la réalité

Le système qui se rapprocherait le plus des objectifs recherchés par les tenants de la retenue à la source consisterait à appliquer un taux modulable en cours d'année. En rythme de croisière, le taux de retenue mensuelle (correspondant à un taux effectif d'imposition calculé par la DGFIP), appliqué sur les revenus d'une année donnée, par exemple 2013, ne pourrait mécaniquement que tenir compte de l'impôt payé, dans notre exemple, en 2012 sur la base des revenus 2011. Le calcul de l'imposition des revenus 2012 interviendrait au cours du premier semestre (ce taux pourrait être obtenu lors du traitement des données effectué au stade du préremplissage de la déclaration des revenus 2012), de sorte que le taux serait actualisé en cours de l'année suite au dépôt de la déclaration. De plus, en cas de changement(s) de revenus et/ou de situation (personnelle ou professionnelle), une nouvelle mise à jour du taux de retenue ou de l'identité du collecteur devrait être effectuée. On soulignera en effet ici que, pour correspondre à l'idée originelle de la retenue à la source qu'ont les contribuables, le taux de retenue ne peut qu'être actualisable et non pas figé.

Cette méthode soulève plusieurs remarques. Elle repose sur un taux prévisionnel qui donne lieu, le cas échéant, à régularisation après le dépôt de la déclaration des revenus, en tenant compte d'éventuels changements de situation personnelle et/ou professionnelle. Le taux de prélèvement ne peut donc mécaniquement refléter la situation exacte du contribuable prélevé. A cet égard, il faut noter qu'un tel dispositif s'apparente à la mensualisation (qui concerne actuellement les deux tiers des contribuables imposables) même si les acomptes sont alors versés au titre de l'année en cours.

Certaines situations peuvent alors être particulièrement délicates à gérer : licenciement, séparation, changement d'employeur... Prenons l'exemple d'un salarié prélevé à la source qui est licencié en cours d'année. Les opérations d'arrêt du prélèvement à la source et, le cas échéant, de transfert du dispositif de retenue aux caisses d'indemnisation peuvent s'avérer particulièrement délicates à gérer, techniquement et socialement. Cette complexité se retrouve de la même manière pour un grand nombre de professions (salariés à employeurs multiples, salariés à la commission, intermittents, saisonniers, fortes variations en cours d'année...). Les régularisations seraient nombreuses avec la retenue à la source car les changements de

situations personnelles et/ou professionnelle ne sont pas rares (embauche, licenciement, mariages, naissance, séparation, décès). Avec, de plus, près de 200 niches fiscales pour le seul IR, la gestion de la retenue à la source serait tout sauf simple.

Ce système ne concerne en outre que les salariés et les retraités. La question du mode de collecte de l'impôt sur le revenu des autres catégories de contribuables, sur les différences existantes entre membres d'un même foyer fiscal et des autres revenus reste posée. Or, instaurer un clivage entre les catégories de contribuables va à l'encontre du principe d'égalité devant l'impôt. Il paraît délicat de mettre en œuvre un système apparent pour les revenus de capitaux mobiliers ou pour les autres salariés. Soulignons enfin la dimension psychologique d'un tel système dans lequel les salariés verraient leur salaire net baisser ou s'étonneraient, à revenu brut comparativement égal, d'avoir un « net » différencié du fait d'un taux de retenue forcément individualisé...

D'autres sources de complexité

Enfin, la question de l'année de transition pose problème. S'il est budgétairement peu concevable d'imaginer une année blanche, il n'est pas davantage politiquement envisageable d'aboutir à une « double imposition ». L'idée de déterminer une moyenne obtenue sur plusieurs années afin de tenir compte d'une éventuelle hausse, ou baisse, de l'impôt calculé au titre de l'année de transition de sorte que le surplus d'impôt, ou le remboursement, soit lissé lors des premières années de mise en place est éminemment complexe et lourde à mettre en œuvre.

Ce système ne concerne en outre que les salariés et les retraités. La question du mode de collecte de l'impôt des autres catégories de contribuables (commerçants, professions libérales, agriculteurs...) et des autres revenus reste posée. Or, instaurer un clivage entre les catégories de contribuables va à l'encontre du principe d'égalité devant l'impôt.

Enfin, il faut souligner les risques procédant de décalage et de retards dans le versement de l'impôt prélevé en amont sur les fiches de paie des salariés et les incidences en termes budgétaires (on peut ainsi observer qu'actuellement, les restes à recouvrer en matière de TVA ne sont pas négligeables) et sociaux (les salariés-contribuables s'étant acquittés d'un impôt non versé dans les caisses de l'Etat).

La mensualisation, un dispositif apprécié et en progrès

Comparativement au système actuel, la valeur ajoutée de la retenue à la source est difficilement perceptible. Le système actuel de recouvrement montre une réelle performance : en 2010, le taux net de recouvrement des impôts sur rôle était de plus de 98 % tandis que le taux de paiement dématérialisé pour l'impôt sur le revenu s'établissait à 78 %, en constante augmentation ces dernières années (la plupart des paiements dématérialisés correspondant à des paiements mensualisés).

On peut s'interroger ici sur la pertinence d'une retenue à la source au regard de la mensualisation, alors que celle-ci a fait la preuve qu'elle pouvait évoluer et être plus réactive, puisque les contribuables mensualisés peuvent, en cours d'année, moduler ou suspendre le montant de leurs échéances en fonction de leurs revenus si bien qu'on peut dire qu'une forme de retenue à la source, cette fois-ci publique, existe déjà dans les faits. Si l'on considère qu'en réalité, avec une retenue à la source, le décalage persisterait dans les faits, alors la mensualisation apparaît comme le mode de collecte le plus simple, le plus connu, et en fait le plus adapté.

Pour l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires et la fédération Solidaires aux finances, vu les conditions fiscales actuelles, la mise en place d'une retenue à la source aboutirait à créer un système complexe et finalement coûteux¹. Le risque est tout simplement de rendre l'impôt moins lisible, ce qui serait tout à fait contreproductif par rapport à l'objectif recherché en matière de relation avec les contribuables.

¹ Nous ne sommes pas les seuls, tous les travaux menés sur le sujet concluent à une grande complexité de ce dispositif. Voir notamment : le rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur *le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion entre l'impôt sur le revenu et la contribution sociale généralisée*, mai 2007 et rapport de Thierry Breton sur *la retenue à la source*, mars 2007.

Notre tract sur la retenue à la source

Retenue à la source : réponse aux idées reçues

La retenue à la source n'améliorerait pas le consentement à l'impôt.

Le système fiscal français est déséquilibré. Fondamentalement, il faut réhabiliter le rôle de l'impôt dans notre société, notamment les impôts directs. Ceci ne passe pas nécessairement par la retenue à la source. Pour améliorer la compréhension des enjeux fiscaux et le consentement à l'impôt, il faut rappeler que l'impôt finance l'action publique et qu'il doit réduire les inégalités, devenues insupportables. Une réforme fiscale traduit un choix de société : c'est elle qui peut améliorer le consentement à l'impôt et sa compréhension, pas le mode de paiement de l'impôt, quel qu'il soit.

Ce n'est pas parce que cela se fait ailleurs que c'est nécessairement une bonne chose

Vouloir mimer ce qui se fait ailleurs n'a pas de sens. Certains pays ont fait le choix de privatiser le recouvrement de l'impôt qui est assuré par l'Etat en France où le niveau de recouvrement de l'impôt est parmi les plus élevés des pays européens et des pays de l'OCDE.

La retenue à la source n'est pas plus simple !

Chacun imagine que la retenue à la source consiste à payer son impôt mensuellement sur sa fiche de paie pour solde de tout compte. Mais la réalité est plus complexe : la déclaration de revenus serait maintenue pour récapituler : tous les revenus de l'année, les éventuelles dépenses donnant droit à réduction d'impôt voire les éventuels changements de situation. On notera au passage que les déclarations des pays qui pratiquent la retenue à la source comptent plus de pages que la déclaration de revenus française (4 pages pour la déclaration simplifiée reçue par 1 tiers des foyers fiscaux). Par ailleurs, il faudrait ajuster la retenue opérée sur le bulletin de salaire en cas de changement de situation personnelle ou professionnelle. Or ces changements de situation sont nombreux, les régularisations l'année suivante seraient nombreuses.

De nombreuses questions en suspens

La retenue à la source est faite pour les salariés ou les retraités. Mais comment peut-on assurer l'égalité devant le paiement de l'impôt pour les non salariés ? Comment passe-t-on d'un système où l'on paie son impôt l'année qui suit celle de la perception des revenus à un système où on impose les revenus l'année même de leur perception ? Comment s'assurer que toutes les sommes retenues sont bien versées au Trésor public ? Toutes ces questions sont loin d'être neutres, mais malgré plusieurs travaux sur le sujet, elles restent sans réponse. Alors que la mensualisation fonctionne bien (près des trois quarts des contribuables l'ont choisie), la valeur ajoutée de la retenue à la source n'est pas prouvée...

Les emplois ? Il en faudrait plus !

La Direction générale des finances publiques a perdu 15 % de ses agents en 8 ans. Or, la charge de travail augmente. Cette situation est insupportable. Une retenue à la source ne se traduirait pas par des suppressions d'emplois, bien au contraire ! Car pour gérer et contrôler correctement une éventuelle retenue à la source, il faudrait créer des emplois dans les centres des finances publiques, afin de faire face aux demandes des contribuables qui viendraient calculer leur taux de retenue mensuelle, notamment lorsque leur situation change.