

SYNTHÈSE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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