

PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

TOME 2 ANALYSE D'OPTIONS ALTERNATIVES

Rapport du gouvernement au
Parlement en application
de l'article 10 de la loi n° 2017-1340
du 15 septembre 2017
d'habilitation à prendre par ordonnances
les mesures pour le renforcement
du dialogue social.



RAPPORT

Analyses d'options
alternatives

Prélèvement à la source

SOMMAIRE

1 L'administration fiscale comme alternative à la collecte de la retenue à la source par les tiers payeurs des revenus.....7

1.1 Données nécessaires à l'administration fiscale pour effectuer le prélèvement afférent aux revenus versés par des tiers.....7

1.1.1 Les données d'assiette afférentes aux revenus versés par des tiers seraient communiquées à l'administration fiscale via la déclaration sociale nominative (DSN) ou la déclaration spécifique dite « Pasrau ».....7

1.1.2 Les modalités de calcul du prélèvement afférent aux revenus sans tiers payeur (ex : revenus des travailleurs indépendants, revenus fonciers, pensions alimentaires) resteraient inchangées.....8

1.1.3 Le taux appliqué pour le calcul du prélèvement serait celui prévu par la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016.....8

1.2 Modalités de prélèvement du point de vue des contribuables.....9

1.3 Compte tenu des délais nécessaires pour recueillir l'information auprès des tiers payeurs, le prélèvement par l'administration fiscale correspondant aux revenus versés par ces derniers serait réalisé le deuxième mois qui suit le mois de versement des revenus.....11

1.4 Différences par rapport à la réforme prévue par l'article 60 de la loi de finances pour 2017.....13

1.4.1 Le paiement par le contribuable ne serait plus contemporain de la perception du revenu mais s'effectuerait avec un décalage de plusieurs semaines et ce, alors qu'un nouveau revenu a été perçu entre temps.....13

1.4.2 Les changements de taux seraient pris en compte plus rapidement que dans la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016.....16

1.4.3 Le taux de prélèvement propre au foyer du contribuable, s'il est connu par l'administration fiscale, pourrait s'appliquer au premier versement de revenus par un tiers payeur, étant précisé que le prélèvement afférent à ce premier versement ne pourrait être effectué que le deuxième mois qui suit celui-ci.....17

1.4.4 Il reviendrait au contribuable de s'assurer chaque mois que le compte bancaire faisant l'objet du prélèvement par l'administration fiscale et désigné à cet effet est bien approvisionné.....17

1.4.5 L'année de lancement de la réforme, i.e. 2019, aucun prélèvement afférent aux traitements, salaires, pensions et revenus de remplacement n'interviendrait en janvier et en février.....	18
1.4.6 Les sanctions des collecteurs seraient adaptées à leur rôle et aux enjeux.....	18
1.4.7 La charge pour les tiers payeurs de revenus serait allégée sans pour autant disparaître.....	19
1.4.8 Les tiers payeurs de revenus n'auraient plus à connaître du taux de prélèvement propre au foyer fiscal du contribuable mais continueraient de gérer les impacts des difficultés de paiement de l'impôt sur le revenu de leurs salariés.....	20
1.4.9 L'avantage en trésorerie dont bénéficient les collecteurs avec la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016 disparaîtrait	20
1.4.10 Pour l'État et l'administration fiscale, le gain attendu de la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016 concernant l'amélioration du recouvrement de l'impôt et l'allègement des tâches de recouvrement forcé serait perdu.....	21
1.4.11 Le décalage de deux mois entre le prélèvement effectué et le versement du revenu correspondant conduirait à une moindre recette de plusieurs milliards d'euros au titre de l'année de mise en œuvre de la réforme.....	21
1.4.12 Le traitement de l'année de transition devrait être adapté à ces nouvelles modalités de recouvrement confiées à l'administration fiscale.....	21
1.4.13 D'un point de vue technique, le recouvrement, par l'administration fiscale, de la retenue à la source prévue à l'article 60 de la loi de finances pour 2017 ne pourrait être mis en œuvre avant 2020.....	22
2 La mensualisation contemporaine, comme alternative à la mise en œuvre d'un prélèvement à la source.....	24
2.1 Modalités de mise en œuvre du scénario alternatif de mensualisation contemporaine.....	26
2.1.1 La reconduction à l'identique du système de mensualisation actuellement en vigueur, prenant notamment en compte les réductions et crédits d'impôt, aurait un impact très significatif au plan budgétaire au titre de l'année de transition.....	26
2.1.2 Une alternative à la reconduction du système de mensualisation actuellement en vigueur serait la généralisation à l'ensemble des revenus de l'acompte contemporain prévu par l'article 60 de la loi de finances pour 2017 pour les revenus sans collecteur.....	27
2.1.3 Modalités et rythme de paiement des mensualités.....	28

2.1.4 Les principes de modulation contemporaine du prélèvement et de prise en compte des changements de situation seraient similaires à ceux prévus par l'article 60 de la loi de finances pour 2017.....	29
2.1.5 Le montant du crédit d'impôt de modernisation du recouvrement (CIMR) accordé au titre de l'année de transition devrait être modifié.....	29
2.2 Différences par rapport à la réforme prévue par l'article 60 de la loi de finances pour 2017.....	30
2.2.1 Arguments en faveur de la mensualisation contemporaine.....	30
2.2.2 Inconvénients de la mensualisation contemporaine par rapport à la réforme du prélèvement à la source prévue à l'article 60 de la loi de finances pour 2017.....	30
2.2.2.1 <i>L'absence de variation immédiate et automatique de la retenue à la source en fonction du montant du revenu versé constitue le principal inconvénient de cette solution alternative pour le contribuable.....</i>	30
2.2.2.2 <i>Cette solution alternative ne permet pas d'améliorer la lisibilité de l'impôt ni de simplifier ses modalités de recouvrement.....</i>	33
2.2.2.3 <i>Les limites du mécanisme de mensualisation contemporaine par rapport au prélèvement à la source prévu à l'article 60 de la loi de finances pour 2017 seraient particulièrement importantes en cas de changement dans la situation professionnelle, y compris en cas de baisse des revenus.....</i>	33
2.2.2.4 <i>La mensualisation contemporaine n'apporterait aucune amélioration par rapport à la réforme prévue à l'article 60 de la loi de finances pour 2017 en ce qui concerne le traitement des réductions et crédits d'impôt.....</i>	34
2.2.2.5 <i>Pour les tiers payeurs de revenus, certains avantages de la réforme du prélèvement à la source prévue à l'article 60 de la loi de finances pour 2017 seraient perdus.....</i>	34
2.2.2.6 <i>Pour l'État, l'impact budgétaire serait potentiellement très important et les autres avantages attendus de la réforme votée l'an dernier remis en cause.....</i>	35

L'article 10 de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social autorise le gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de décaler au 1^{er} janvier 2019 l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu¹.

Le II de cet article prévoit la remise par le gouvernement, avant le 30 septembre 2017, d'un rapport au Parlement présentant notamment « *des analyses complémentaires concernant, d'une part, la collecte de la retenue à la source, prévue par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 précitée, par l'administration fiscale et, d'autre part, la mise en œuvre d'un prélèvement mensualisé et contemporain faisant coïncider l'année de perception des revenus avec l'année de prélèvement et permettant aux contribuables de moduler le montant de leurs mensualités en temps réel, en cas de variation de leurs revenus ou de changement de leur situation personnelle.* ».

Il convient de rappeler que l'article 76 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 avait prévu que le gouvernement présente au Parlement, au plus tard le 1^{er} octobre 2016, les réformes alternatives au prélèvement à la source permettant de supprimer le décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt correspondant.

Différents scénarios alternatifs à la mise en place du prélèvement à la source selon les modalités prévues à l'article 60 de la loi de finances pour 2017 ont donc été étudiés dans le cadre du rapport « Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu » remis au Parlement en octobre 2016 et tenant lieu d'évaluation préalable de l'article 60 susmentionné². Parmi ceux-ci, avaient notamment été étudiées la collecte de la retenue à la source, telle que prévue à l'article 60 susmentionné, par l'administration fiscale en substitution des tiers payeurs de revenus, ainsi que la mise en œuvre par l'administration fiscale d'un prélèvement mensualisé et contemporain.

La présente étude complète ces analyses conformément à l'article 10 de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 précité.

¹ Le décalage d'un an, au 1^{er} janvier 2019, de l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 60 de la loi de finances pour 2017, a été réalisé par l'ordonnance n° 2017-1390 du 22 septembre 2017 relative au décalage d'un an de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

² Ce rapport est disponible à l'adresse internet suivante : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/PAP2017_prelevement_source.pdf.

1 L'administration fiscale comme alternative à la collecte de la retenue à la source par les tiers payeurs des revenus

Dans ce scénario alternatif, ce n'est plus le tiers payeur des revenus qui effectuerait la collecte de la retenue à la source, telle que prévue par la réforme votée par le Parlement, mais l'administration fiscale. Par définition, il ne s'agirait plus d'une retenue à la source à proprement parler mais d'un prélèvement effectué par l'administration fiscale sur le compte bancaire du contribuable, une fois le revenu versé.

Chaque mois, l'administration fiscale calculerait le montant du prélèvement qu'elle aurait à effectuer sur le compte bancaire désigné à cet effet par le contribuable, sur la base des informations relatives à l'assiette des revenus soumis à prélèvement qu'elle aurait recueillies auprès des tiers payeurs des revenus et de sa connaissance du taux de prélèvement à la source propre au contribuable.

Ce scénario permet de tenir compte des évolutions infra-annuelles de revenus (effet assiette) et fait peser la collecte de la retenue à la source non plus sur la source du revenu (le tiers payeur) mais sur l'administration fiscale.

1.1 Données nécessaires à l'administration fiscale pour effectuer le prélèvement afférent aux revenus versés par des tiers

1.1.1 Les données d'assiette afférentes aux revenus versés par des tiers seraient communiquées à l'administration fiscale via la déclaration sociale nominative (DSN) ou la déclaration spécifique dite « Pasrau »

Afin de se substituer, en tant que collecteur, aux tiers payeurs des revenus, l'administration fiscale devrait avoir connaissance des revenus versés chaque mois par chaque tiers payeur de traitements et salaires, pensions de retraite, revenus de remplacement, etc. Pour ce faire, elle récupérerait ces informations grâce à la DSN pour les entreprises privées ou grâce à la déclaration spécifique Pasrau pour les organismes payeurs de revenus qui ne figurent pas dans le champ de la DSN au 1^{er} janvier 2019. L'assiette qui devrait lui être communiquée serait une assiette spécifique, l'assiette des revenus imposables, comme dans la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016.

Cette solution nécessiterait donc le maintien de la déclaration spécifique Pasrau pour les tiers payeurs de revenus qui ne figurent pas dans le champ de la DSN au 1^{er} janvier 2019, à savoir les employeurs publics (État, collectivités locales, établissements publics) ou relevant des régimes spéciaux de retraite, Pôle emploi, les organismes de sécurité sociale versant des indemnités journalières ainsi que les caisses de retraite et organismes complémentaires.

Par ailleurs, les tiers-payeurs auraient toujours pour obligation, comme dans la DSN actuelle, d'adapter leurs logiciels de paye pour adresser à l'administration fiscale les informations relatives à l'assiette imposable des revenus qu'ils ont versés.

1.1.2 Les modalités de calcul du prélèvement afférent aux revenus sans tiers payeur (ex : revenus des travailleurs indépendants, revenus fonciers, pensions alimentaires) resteraient inchangées

L'assiette du prélèvement en année N afférent aux revenus sans tiers payeur resterait déterminée par l'administration fiscale sur la base de la dernière déclaration de revenus déposée (revenus de l'année N-2 puis de l'année N-1), le rythme de prélèvement étant mensuel (ou trimestriel sur option du contribuable). Ces prélèvements pourraient toujours faire l'objet d'un report d'une échéance sur l'autre lorsqu'il s'agit de revenus professionnels ou être modulés en cas de variation des revenus ou de la situation du contribuable. Ils seraient effectués en même temps que le prélèvement effectué sur les revenus versés par des tiers et sur le même compte bancaire que celui utilisé pour ces revenus (cf. infra 2).

1.1.3 Le taux appliqué pour le calcul du prélèvement serait celui prévu par la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016

À la réception des informations en provenance des tiers payeurs de revenus via la DSN ou Pasrau, le prélèvement serait effectué par l'administration fiscale sur la base du taux de prélèvement propre au foyer fiscal du contribuable tel que prévu par la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016, i.e. le taux de prélèvement contemporain calculé par l'administration fiscale sur la base du traitement de la déclaration de revenus du contribuable la plus récente.

Le contribuable aurait toujours la possibilité de déclarer ses changements de situations (ex : mariage, décès, divorce, naissance) et de moduler son prélèvement en cours d'année, en fonction notamment de l'estimation par ses soins de l'évolution de ses revenus afférents à l'année en cours.

L'option pour l'individualisation du taux de prélèvement telle que prévue par la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016 ne présenterait quant à elle plus d'intérêt, l'administration fiscale réalisant un prélèvement global sur l'unique compte bancaire désigné à cet effet par le foyer fiscal du contribuable (cf. infra 2).

Par ailleurs, l'application, pour des motifs de confidentialité, de la grille de taux par défaut (parfois aussi appelée grille de taux neutres) telle que prévue par la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016, ne serait plus justifiée. Néanmoins, dans le cas où l'administration fiscale ne disposerait d'aucun taux issu du traitement des déclarations de revenus les plus récentes (ex : primo-déclarant), elle devrait appliquer cette grille de taux par défaut, en fonction du montant

total des revenus versés par l'ensemble des tiers payeurs, et non plus en fonction du montant versé, tiers payeur par tiers payeur. De plus, en cas de défaut d'appariement, par exemple lorsque les éléments d'identification transmis par l'employeur sont incorrects ou incomplets, il ne serait pas possible d'opérer les prélèvements.

Il en est de même en cas de non dépôt de la déclaration (DSN ou Pasrau) par le collecteur au titre d'un mois donné. Cet écueil pourrait être en partie contourné par la reconduction par la DGFIP du prélèvement du mois précédent. Cette solution, qui nécessiterait un encadrement juridique, déconnectée de la perception du revenu réel et pouvant aboutir à un sur-prélèvement, serait probablement mal acceptée par les contribuables. Les démarches à réaliser auprès de la DGFIP pour se faire rembourser le trop-perçu seraient vécues comme une charge administrative supplémentaire.

1.2 Modalités de prélèvement du point de vue des contribuables

Le rythme du prélèvement contemporain réalisé par l'administration fiscale serait mensuel.

Compte tenu de contraintes techniques fortes³, l'administration fiscale ne pourrait gérer qu'un seul compte bancaire par foyer fiscal. Le prélèvement contemporain serait donc effectué sur le compte bancaire du foyer fiscal désigné à cet effet par celui-ci.

Dès lors, la communication des coordonnées bancaires ne pourrait être gérée via la DSN ou Pasrau. En effet, les tiers payeurs de revenus n'ont connaissance que du compte bancaire désigné par le bénéficiaire du revenu pour le versement de ce dernier. Cette information ne garantit aucunement que le bénéficiaire du revenu, ainsi que son conjoint, ont désigné le même compte bancaire pour les autres revenus versés au sein du foyer fiscal. En outre, la transmission des coordonnées bancaires à l'administration fiscale par le tiers payeur nécessiterait un changement de norme de la DSN et des développements informatiques supplémentaires importants.

Les coordonnées bancaires du contribuable devraient donc nécessairement être communiquées à l'administration fiscale via la déclaration de revenus ou via l'espace personnel sécurisé du contribuable sur le site impots.gouv.fr, y compris en cas de modification en cours d'année. Par exemple, une personne qui entre dans la vie active, devrait sans délai communiquer à l'administration fiscale ses coordonnées bancaires pour que les prélèvements soient effectués.

Le prélèvement calculé par l'administration fiscale et effectué sur le compte bancaire du contribuable pourrait :

- soit être assuré pour chaque flux de versement de revenu : deux prélèvements seraient effectués pour un salarié percevant deux salaires de deux employeurs, et trois prélèvements seraient effectués si le conjoint a également un salaire ;

³ L'administration fiscale ne serait pas en mesure d'effectuer plusieurs prélèvements sur plusieurs comptes bancaires désignés à cet effet en raison de contraintes techniques dirimantes pendant plusieurs années.

- soit être globalisé pour tous les revenus rattachés au même foyer fiscal : un unique prélèvement serait effectué même si le foyer fiscal perçoit plusieurs salaires au titre du même mois.

Même si elle est en théorie moins lisible pour le contribuable en cas de revenus multiples, l'hypothèse d'un prélèvement mensuel unique pour le foyer fiscal s'imposerait, notamment pour des raisons de volumétrie. A défaut, le nombre de prélèvements mensuels qui devrait être assuré par l'administration fiscale pourrait augmenter de plusieurs dizaines de millions à chaque échéance, contre 11 millions de prélèvements aujourd'hui au titre de l'impôt sur le revenu, avec pour conséquence une charge de traitement notablement accrue pour la Banque de France.

En tout état de cause, les informations véhiculées par des prélèvements distincts par tiers payeurs des revenus ne permettraient au contribuable de connaître ni l'origine du revenu taxé (seul le Trésor Public apparaîtrait comme étant à l'origine de chaque prélèvement), ni le revenu concerné. Seul le montant de chaque prélèvement serait connu par le contribuable, ce qui limite grandement l'intérêt d'un prélèvement par flux de revenu.

En revanche, l'administration fiscale devrait informer le contribuable chaque mois du montant du prélèvement qui sera effectué sur son compte bancaire dès lors que le montant du prélèvement, à la différence de la mensualisation actuellement en vigueur, est susceptible de varier chaque mois en raison de la fluctuation infra-annuelle des revenus perçus et qu'aucun document contenant cette information ne sera plus produit, par construction, par le tiers payeur du revenu.

Compte tenu de la périodicité (mensuelle), des délais très courts de constitution (cf. infra 1.3) ainsi que de la volumétrie (l'ensemble des foyers fiscaux imposables seront concernés) de cette information, celle-ci devrait être assurée par l'administration fiscale de manière dématérialisée, une fois les données d'assiette (revenus versés) en provenance des tiers payeurs traitées et le calcul du prélèvement global effectué.

Le contribuable serait informé qu'un prélèvement va être effectué par courriel, ce qui nécessite de disposer d'une adresse de ce type, y compris pour les particuliers continuant de déclarer leurs revenus via un formulaire papier (l'obligation de communiquer une adresse courriel existant pour les déclarants en ligne). Les règles de sécurité informatique ne permettant pas l'envoi de données personnalisées, le contribuable serait invité à consulter son espace personnel sécurisé sur le site impots.gouv.fr afin de connaître par avance la somme qui sera prélevée sur son compte au titre du mois considéré.

Afin de permettre au contribuable de comprendre le calcul du prélèvement effectué et d'en vérifier le cas échéant l'exactitude ainsi que sa complétude, la somme qui sera prélevée devrait être détaillée en identifiant notamment chaque flux en provenance des tiers payeurs, les acomptes afférents aux revenus sans tiers payeur ainsi que le taux appliqué. Ce détail serait également nécessaire afin que le contribuable puisse identifier la part du prélèvement reportable d'une échéance sur l'autre en cas de bénéfices professionnels.

1.3 Compte tenu des délais nécessaires pour recueillir l'information auprès des tiers payeurs, le prélèvement par l'administration fiscale correspondant aux revenus versés par ces derniers serait réalisé le deuxième mois qui suit le mois de versement des revenus

Le prélèvement sur les revenus perçus par le contribuable au cours du mois M ne pourrait être effectué qu'en M+2, soit le deuxième mois qui suit la perception de ces revenus.

Au titre des revenus versés au cours d'un mois M (janvier 2018 par convention), le prélèvement effectué par l'administration fiscale reposerait en effet sur la chronique suivante :

- date limite de dépôt de la DSN : 15 février (le fait d'assurer un prélèvement unique pour l'ensemble du foyer fiscal, et non un prélèvement à chaque flux de revenus, nécessite d'attendre la date de la dernière déclaration déposée au titre du mois, soit la DSN du 15)

- réception de la totalité des déclarations par la DGFIP : 18 février (soit 3 jours pour les délais de traitement et de transmission par le GIP auprès de la DGFIP⁴).

- Le traitement des données par la DGFIP serait de 14 jours au total permettant d'assurer les opérations suivantes et d'effectuer chaque mois les prélèvements pour la totalité des contribuables concernés :

- l'attribution d'un identifiant fiscal sur la base du NIR ou des éléments d'état civil, puis la prise en compte du taux de prélèvement correspondant à ce contribuable (5 jours) ;

- le calcul du montant des prélèvements par foyer fiscal pour l'ensemble des revenus (pour l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine (2 jours)) ;

- la préparation des prélèvements avec la récupération des coordonnées bancaires mises à jour (3 jours ouvrés).

Ces différentes phases, complexes techniquement, intègrent des temps de traitement mais aussi de chargement et d'extraction des fichiers entre les différentes applications nécessaires au process. Elles nécessitent également des temps de contrôle et de sécurisation à chacune des phases (4 jours au total).

Au cas particulier, ces traitements DGFIP se termineraient le 6 mars.

- envoi du fichier à la Banque de France : 7 mars

- validation de l'ordre d'exécution : 8 mars

- fin des traitements Banque de France : 14 mars. Les délais nécessaires pour les traitements Banque de France sont de 6 jours ouvrés et comportent deux étapes distinctes : les délais techniques

⁴ Les délais nécessaires à la DSN et à son exploitation sont incompressibles et leur aménagement aurait des répercussions sur l'ensemble des administrations clientes de la DSN et non uniquement sur la DGFIP.

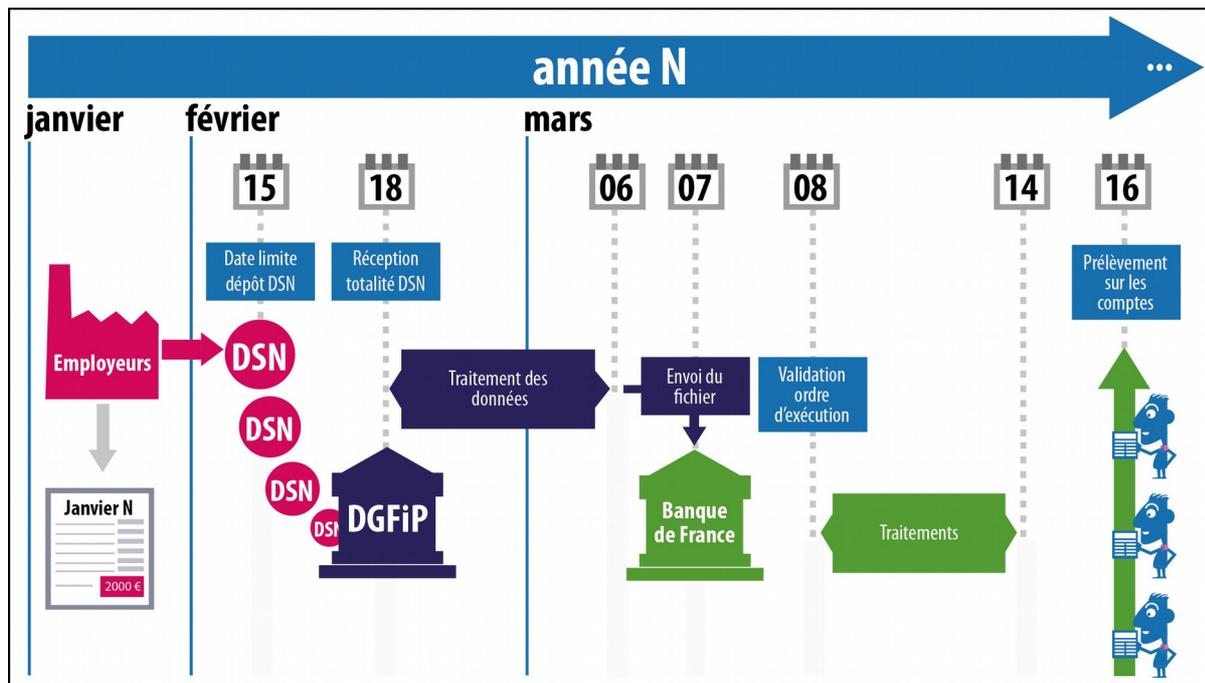
proprement dits sont de 4 jours correspondant au découpage, au contrôle des fichiers et à leur remise au système interbancaire.

Un délai incompressible de 2 jours est ensuite nécessaire à tout prélèvement pour la compensation bancaire puis le crédit au compte.⁵

- envoi par la Banque de France au système d'échange (compensation bancaire) : le 15 mars
- date de prélèvement sur les comptes bancaires des contribuables : 16 mars

Ainsi, un délai incompressible de plus de 45 jours s'écoulerait entre la perception du revenu et le prélèvement.

Pour le contribuable, la séquence peut être illustrée de la manière suivante :



Exemple : un salarié célibataire perçoit un salaire net imposable de 1 800 euros au titre du mois de janvier de l'année N. Ce salaire liquidé en janvier est perçu le 27 du mois par le salarié et déclaré par son entreprise dans la DSN du 15 février. L'administration fiscale récupère dans son système d'information le taux de prélèvement calculé sur la base de la déclaration des revenus perçus par le

⁵ Les délais nécessaires pour les traitements Banque de France ont été déterminés sur la base de l'existant. L'augmentation du nombre de prélèvements dans cette solution alternative conduit à considérer ces délais comme très difficilement compressibles.

contribuable lors de l'année N-2 déposée au printemps de l'année N-1. L'administration fiscale applique ce taux au montant des revenus imposables et assure le prélèvement correspondant en mars. Pour un taux de 5%, ce prélèvement est de 90 euros.

Ce prélèvement est effectué le 16 mars, soit au cas particulier 48 jours après la perception de ce revenu.

1.4 Différences par rapport à la réforme prévue par l'article 60 de la loi de finances pour 2017

1.4.1 Le paiement par le contribuable ne serait plus contemporain de la perception du revenu mais s'effectuerait avec un décalage de plusieurs semaines et ce, alors qu'un nouveau revenu a été perçu entre temps

La collecte, par l'administration fiscale, de la retenue à la source telle que prévue par la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016, impose un décalage entre la perception du revenu et le prélèvement afférent à ce revenu.

À la différence de la réforme prévue à l'article 60 de la loi de finances pour 2017 qui permet une adaptation immédiate et automatique du prélèvement contemporain aux revenus versés par le tiers payeur, **ce décalage rend le système moins lisible par le contribuable, voire contra-cyclique, notamment en cas de variation infra-annuelle de revenu.**

Ainsi, un contribuable imposable qui partirait à la retraite ou qui serait licencié, continuerait pendant deux mois à faire l'objet de prélèvements correspondant aux revenus de son activité salariée antérieure.

Le même phénomène serait observé en cas de versement de prime ou bonus. Le prélèvement afférent à cette prime ou ce bonus interviendrait deux mois après le versement de celui-ci, i.e. lors d'un mois au cours duquel le revenu perçu par le contribuable est plus faible, puisque ne comprenant plus cette prime ou ce bonus.

Exemple : Soit un couple marié sans enfant percevant, au cours des années N-2, N-1, N et N+1 les revenus suivants : le premier membre du couple est salarié percevant des revenus nets imposables (avant déduction forfaitaire pour frais professionnels) de 28 800 euros (soit 2 400 euros chaque mois), le second membre du couple ayant réalisé un bénéfice net imposable (BNC) de 34 000 euros.

Le montant de l'impôt sur le revenu correspondant est de 6 675 euros⁶ et le taux de prélèvement propre au foyer du contribuable tel que prévu par l'article 60 de la loi de finances pour 2017 est de 10,6 %.

⁶ A titre de simplification, le barème de l'impôt sur le revenu est réputé constant sur les différentes années.

La chronique des prélèvements afférents aux revenus de l'année N effectués par l'administration fiscale est la suivante :

- en janvier et février N : les prélèvements correspondent uniquement aux BNC, soit 300 euros par mois ;
- de mars à décembre N : les prélèvements correspondent à la totalité des revenus du foyer soit 554 euros par mois ;
- en janvier et février N+1 : les prélèvements correspondent aux salaires de novembre et décembre de N, soit 254 euros par mois.

La chronique du prélèvement à la source tel que prévu par l'article 60 de la loi de finances pour 2017 est la suivante :

- de janvier à décembre N : 554 euros (300 euros prélevés par l'administration fiscale correspondant aux BNC, 254 euros prélevés par l'employeur du salarié).

Exemple : Soit un contribuable salarié percevant chaque année un montant net imposable de 40 000 euros, avant déduction forfaitaire pour frais professionnels, composés d'un salaire net mensuel de 2 000 euros et de deux primes d'un montant net de 8 000 euros, versés en avril et octobre.

Le montant de l'impôt sur le revenu correspondant est de 5 150 euros⁷ et le taux de prélèvement propre au foyer du contribuable tel que prévu par l'article 60 de la loi de finances pour 2017 est de 12,9 %.

Le tableau ci-après compare les prélèvements afférents aux revenus de l'année N effectués par l'administration fiscale à ceux effectués selon les modalités de l'article 60 de la loi de finances pour 2017.

⁷ À titre de simplification, le barème de l'impôt sur le revenu est réputé constant sur les différentes années.

Prélèvement effectué par l'administration fiscale	Prélèvement à la source tel que prévu par l'article 60 de la LF pour 2017
- Janvier N : 0 € (étant précisé que le prélèvement correspondant aux revenus de novembre N-1 est réalisé ce mois-ci)	- Janvier N : 258 € (le prélèvement s'adapte immédiatement aux revenus versés)
- Février N : 0 € (étant précisé que le prélèvement correspondant aux revenus de novembre N-1 est réalisé ce mois-ci)	- Février N : 258 € (le prélèvement s'adapte immédiatement aux revenus versés)
- Mars N : 258 €	- Mars N : 258 €
- Avril N : 258 €	- Avril N : 1 290 € (le prélèvement s'adapte immédiatement et automatiquement aux revenus versés, soit 10 000 euros)
- Mai N : 258 €	- Mai N : 258 €
- Juin N : 1 290 € (correspondant aux salaires de 10 000 € perçus en avril N, alors que le contribuable ne perçoit plus que 2 000 € en juin N)	- Juin N : 258 €
- Juillet N : 258 €	- Juillet N : 258 €
- Août N : 258 €	- Août N : 258 €
- Septembre N : 258 €	- Septembre N : 258 €
- Octobre N : 258 €	- Octobre N : 1 290 € (le prélèvement s'adapte immédiatement et automatiquement aux revenus versés, soit 10 000 euros)
- Novembre N : 258 €	- Novembre N : 258 €
- Décembre N : 1 290 € (correspondant aux salaires de 10 000 € perçus en octobre N, alors que le contribuable ne perçoit plus que 2 000 € en décembre N)	- Décembre N : 258 €
- Janvier N+1 : 258 €	
- Février N+1 : 258 €	

Il convient de préciser que la perception de primes est fréquent et l'effet décrit dans les exemples concernerait de nombreux foyers⁸.

Au final, alors que le tiers payeur des revenus dispose à la fois de l'information contemporaine sur le montant des revenus à soumettre à la retenue à la source, puisque c'est lui qui le fixe, et est à l'origine du flux financier nécessaire à la collecte de la retenue à la source, puisque c'est lui qui verse le salaire, la pension ou le revenu de remplacement, l'option étudiée revient à confier ce prélèvement à un acteur (l'administration fiscale) qui ne dispose de l'information qu'a posteriori, dégradant ainsi la contemporanéité de l'assiette et du prélèvement pour le contribuable.

Le principe même de la retenue à la source est de collecter l'impôt dès le versement du revenu (à la source) conformément à la pratique en vigueur dans tous les pays qui ont adopté cette modalité de recouvrement. Cette pratique permet de verser aux contribuables concernés une rémunération nette d'impôt qui apparaît directement sur le bulletin de salaire (ou de pension) et d'assurer ainsi la lisibilité et la contemporanéité de ce prélèvement.

Dans le cas d'une collecte par l'administration fiscale de la retenue à la source prévue par l'article 60 de la loi de finances pour 2017, le salaire versé ne serait pas net de retenue à la source et le paiement de l'impôt correspondant à l'ensemble des revenus perçus serait effectué a posteriori par prélèvement unique sur le compte bancaire du contribuable. En outre, la composition de ce prélèvement ne serait connue qu'à la suite de la consultation par le contribuable, chaque mois, de son espace personnel sécurisé.

1.4.2 Les changements de taux seraient pris en compte plus rapidement que dans la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016

Par rapport à l'article 60 de la loi de finances pour 2017, l'application du taux issu de la déclaration de revenus de l'année N-1 pourrait s'appliquer plus tôt, c'est-à-dire dès juillet de l'année N et donc dès les revenus versés au mois de mai de cette même année (vs. les revenus versés en septembre pour ce qui concerne l'article 60 de la loi de finances pour 2017). En effet, le délai maximum de deux mois nécessaire à la transmission et à l'intégration dans les logiciels de paie des nouveaux taux aux tiers payeurs ne serait plus justifié.

Il en irait de même pour les changements de taux en cours d'année en cas de modulation du prélèvement ou de déclaration d'un changement de situation par le contribuable.

⁸ Ainsi, sur la base des chiffres publiés par l'INSEE et la DARES à partir des enquêtes ECS et ACEMO, il a été estimé que 64% des salariés recevaient des primes non mensuelles représentant en moyenne 6,4% de leur salaire annuel. En se fondant sur l'observation des variations de la masse salariale déclarée au niveau global par chaque établissement, l'ACOSS a pu estimer quant à elle qu'autour de 17% des entreprises versaient l'équivalent d'un demi mois de primes non mensuelles, 17% entre un demi et un mois, et 20% un mois ou plus, la proportion des entreprises sous un demi mois étant plus difficile à mesurer précisément.

1.4.3 Le taux de prélèvement propre au foyer du contribuable, s'il est connu par l'administration fiscale, pourrait s'appliquer au premier versement de revenus par un tiers payeur, étant précisé que le prélèvement afférent à ce premier versement ne pourrait être effectué que le deuxième mois qui suit celui-ci.

Dès lors que l'administration fiscale est à la source de l'information relative au calcul du taux de prélèvement propre au foyer du contribuable, celui-ci peut être appliqué pour calculer le prélèvement afférent au premier versement de revenu, en cas d'embauche par exemple. Ce revenu, en revanche, ne pourra être connu de l'administration fiscale que le mois qui suit son versement et le prélèvement effectué sur le compte du contribuable que le deuxième mois suivant (cf. supra).

Il convient toutefois de préciser que le taux de prélèvement propre au foyer du contribuable est une donnée qui, sauf modulation contemporaine du prélèvement, ne varie qu'une fois par an et, en étant issu de la déclaration des revenus d'une année précédente, n'est pas, par définition, le taux contemporain afférent aux revenus et à la situation de l'année en cours, à la différence de l'assiette des revenus versés par un tiers soumis à la retenue à la source prévue par la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016.

1.4.4 Il reviendrait au contribuable de s'assurer chaque mois que le compte bancaire faisant l'objet du prélèvement par l'administration fiscale et désigné à cet effet est bien approvisionné

Le contribuable devrait s'assurer que le compte bancaire faisant l'objet du prélèvement par l'administration fiscale et désigné à cet effet est suffisamment approvisionné alors qu'il n'aura connaissance du montant du prélèvement que quelques jours avant sa réalisation. En l'absence d'épargne de précaution et d'approvisionnement suffisant du compte, le contribuable s'exposerait à un rejet de prélèvement et/ou à des frais financiers supplémentaires si le prélèvement n'est pas rejeté mais conduit à un découvert bancaire.

Une sanction spécifique pour non-déclaration de compte bancaire à l'administration fiscale devrait être prévue et une réflexion ouverte sur les modalités de prélèvement en cas de persistance de non-déclaration de compte bancaire par le contribuable.

1.4.5 L'année de lancement de la réforme, i.e. 2019, aucun prélèvement afférent aux traitements, salaires, pensions et revenus de remplacement n'interviendrait en janvier et en février

L'année d'entrée en vigueur de la réforme, i.e. 2019, le premier prélèvement ne serait effectué qu'à partir du mois de mars pour les revenus avec tiers payeurs. Il serait afférent aux traitements, salaires, pensions et revenus de remplacement du mois de janvier. La lisibilité de l'entrée dans la réforme ne serait pas assurée pour les contribuables qui ne comprendraient pas l'absence totale de prélèvement pendant ces deux mois. Par rapport à la réforme prévue par l'article 60 de la loi de finances pour 2017, ce décalage réduirait également la trésorerie de l'État au début de l'année 2019 pour un montant très significatif⁹.

1.4.6 Les sanctions des collecteurs seraient adaptées à leur rôle et aux enjeux

Les sanctions des collecteurs dans la réforme prévue à l'article 60 de la loi de finances pour 2017 sont adaptées et proportionnées à ce qui est attendu d'eux dans le cadre de la mise en œuvre, par leurs soins, de la retenue à la source. Elles concernent la défaillance déclarative, le défaut ou retard de paiement et la « rétention » de retenue à la source effectuée.

Le prélèvement contemporain par l'administration fiscale circonscrirait les sanctions des tiers payeurs à la défaillance déclarative.

En cas de défaillance déclarative, l'administration fiscale serait dans l'incapacité totale d'assurer les prélèvements à effectuer et, par conséquent, de collecter l'impôt. Le non-dépôt, par le tiers payeur des revenus, de la déclaration (DSN ou Pasrau) bloquerait l'intégralité du processus de recouvrement, empêchant l'administration fiscale de procéder aux prélèvements afférents aux revenus perçus par le contribuable lors de l'année N et pénalisant ce dernier qui verrait son prélèvement reporté en septembre de l'année N+1 à l'occasion du solde d'impôt sur le revenu dû au titre de l'année N¹⁰.

Dans cette lignée, pour ce qui concerne les dépôts tardifs de déclaration :

- avec la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016, un simple retard déclaratif de quelques jours est sans conséquence pour le contribuable si le prélèvement à la source a été effectué. Le contribuable a bien perçu un revenu net d'impôt ;
- avec un prélèvement effectué par l'administration fiscale sur la base des informations communiquées par les tiers payeurs de revenus, le retard déclaratif conduirait à amplifier le

⁹ Un ordre de grandeur de 9 Md€ est obtenu en retenant 2/12^{ème} de la retenue à la source sur les salaires, pensions et revenus de remplacement estimé à environ 55,5 Mds d'euros pour l'année 2.

¹⁰ Les conséquences en cas de non identification temporaire du contribuable par l'administration fiscale (par exemple lorsque les éléments d'identification transmis par l'employeur sont incorrects ou incomplets) seraient similaires.

décalage entre la date du prélèvement par l'administration fiscale sur le compte bancaire du contribuable et la date de versement du revenu. Ce décalage serait susceptible de mettre le contribuable en difficulté et contribuerait à dégrader la lisibilité de la réforme.

Dans ces conditions, les sanctions relatives aux tiers payeurs pour dépôt tardif ou non dépôt de déclaration prévues par l'article 60 de la loi de finances pour 2017, devraient être aménagées. Si la sanction de la défaillance de paiement ou de la rétention de retenue à la source ne serait plus justifiée, puisque la collecte et le reversement de la retenue à la source ne seraient plus assurés par le tiers payeur de traitements, salaires, pensions ou revenus de remplacement, le défaut ou retard de dépôt de déclaration serait toujours sanctionné et le niveau des sanctions devrait rester suffisamment élevé pour garantir la transmission à l'administration fiscale d'une information de qualité dans les délais.

En termes de quantum, les majorations de 10 % du montant du prélèvement et de 40 % en cas de dépôt à la suite d'une mise en demeure actuellement prévue devraient être modifiées, dès lors que le tiers payeur ne connaît pas l'importance du préjudice subi par le Trésor puisqu'il ne connaît pas le montant du prélèvement. La majoration pourrait alors être assise, par exemple, sur le montant des revenus.

Par ailleurs, pour des raisons similaires, l'erreur dans l'assiette déclarée à l'administration fiscale devrait également être sanctionnée.

1.4.7 La charge pour les tiers payeurs de revenus serait allégée sans pour autant disparaître

La charge technique sur les tiers payeurs de traitements, salaires, pensions et revenus de remplacement apparaît comme plus limitée que dans la réforme prévue par l'article 60 de la loi de finances pour 2017, **sans pour autant être supprimée**, en particulier pour les entités situées hors du champ de la DSN pour lesquelles la déclaration spécifique Pasrau devra être mise en place afin de permettre à l'administration fiscale de réceptionner chaque mois l'assiette qui devra être soumise au prélèvement.

De la même façon, si les questions posées aux tiers payeurs de revenus devraient être plus limitées que dans le cas d'une réelle retenue à la source effectuée par le tiers payeur et dont le montant serait mentionné sur le bulletin de salaire, elles ne seraient pas pour autant supprimées. En effet, les contribuables se poseraient des questions liées au décalage, s'apparentant de leur point de vue à une déconnexion, entre la date de versement du salaire et le prélèvement afférent à ce même salaire. Ces questions porteraient plus particulièrement sur l'assiette telle qu'elle sera recensée dans les informations récapitulatives mises à disposition du contribuable chaque mois dans son espace personnel sécurisé sur impots.gouv.fr. Les contribuables pourront consulter dans leur espace personnel sécurisé le montant total du revenu soumis au prélèvement à la source au titre de la déclaration mensuelle (DSN ou Pasrau), le tiers verseur de revenus correspondant, le taux de prélèvement appliqué ainsi que le montant du prélèvement.

En outre, les erreurs déclaratives des tiers payeurs sur le montant des revenus soumis au prélèvement (par exemple pour un tiers payeur qui déclarerait à tort un montant de remboursement de frais comme une somme soumise au prélèvement à la source), la réception tardive des informations par l'administration fiscale ou les défauts d'appariement de ces informations avec le système de gestion de l'administration fiscale susciteraient des questions qui reposeraient spontanément sur les tiers payeurs.

Ainsi, de nombreux contribuables pourraient considérer que le prélèvement effectué le 16 du mois M concernerait le salaire du mois précédent M-1 alors qu'il s'agira en fait de celui du mois M-2.

1.4.8 Les tiers payeurs de revenus n'auraient plus à connaître du taux de prélèvement propre au foyer fiscal du contribuable mais continueraient de gérer les impacts des difficultés de paiement de l'impôt sur le revenu de leurs salariés

Par construction, la donnée que constitue le taux de prélèvement propre au foyer du salarié ne sera plus transmise à son employeur, évitant à ce dernier d'avoir à connaître une donnée individuelle non prévue par le contrat de travail.

En revanche, puisque la réforme n'aurait aucun impact sur les difficultés éventuelles rencontrées par les contribuables pour payer leur impôt du fait de l'absence de retenue à la source, les employeurs continueraient à avoir connaissance des difficultés financières rencontrées par leurs salariés afin d'acquitter leur impôt sur le revenu, soit au travers des demandes d'avance sur salaire soit au travers des avis à tiers détenteur (ATD) adressés par l'administration fiscale pour saisie sur salaire. Ainsi la baisse attendue, avec la mise en œuvre de la réforme prévue à l'article 60 de la loi de finances pour 2017, du nombre d'ATD que doivent traiter les employeurs et autres payeurs de revenus ne serait pas effective.

1.4.9 L'avantage en trésorerie dont bénéficient les collecteurs avec la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016 disparaîtrait

Dans l'option étudiée, les tiers payeurs de revenus continueraient à verser le même montant de revenu et ne bénéficieraient pas, par construction, du délai, représentatif d'un avantage en trésorerie, entre le précompte de la retenue à la source effectuée par leurs soins et le reversement de celle-ci à l'administration fiscale tel que prévu par l'article 60 de la loi de finances pour 2017.

1.4.10 Pour l'État et l'administration fiscale, le gain attendu de la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016 concernant l'amélioration du recouvrement de l'impôt et l'allègement des tâches de recouvrement forcé serait perdu

La collecte de la retenue à la source par l'administration fiscale confronterait toujours l'État à la question des comptes bancaires insuffisamment approvisionnés lorsque son prélèvement serait présenté à la banque. Dans cette hypothèse, le prélèvement par l'administration fiscale ne pourrait pas être réalisé.

L'option étudiée ne permettrait donc aucune économie au titre du recouvrement forcé des créances d'impôt sur le revenu et pourrait même entraîner des charges supplémentaires de gestion pour l'administration fiscale tout en faisant peser un risque sur la dégradation du taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu.

L'amélioration attendue du taux de recouvrement spontané de l'impôt sur le revenu, déjà très élevé (95 % dans l'année de l'émission de l'impôt prévu pour 2017) mais qui est susceptible, grâce à la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016, de se rapprocher de celui des cotisations sociales dans le secteur privé (99 %), ne pourrait être observée.

1.4.11 Le décalage de deux mois entre le prélèvement effectué et le versement du revenu correspondant conduirait à une moindre recette de plusieurs milliards d'euros au titre de l'année de mise en œuvre de la réforme

Du point de vue budgétaire, et même en tenant compte de la période complémentaire, les recettes de l'État en 2019, année de mise en œuvre de la réforme, correspondront à onze (et non douze) mois de prélèvements afférents aux traitements, salaires, pensions et revenus de remplacement (prélèvements effectués entre mars 2019 et janvier 2020 afférents aux revenus perçus de janvier à novembre 2019). En retenant 1/12^{ème} de la retenue à la source annuelle estimée à 55,5 Mds d'euros, le manque à gagner serait de 4,6 Mds d'euros, étant précisé que les revenus perçus lors du mois de décembre sont supérieurs à la moyenne annuelle des revenus.

1.4.12 Le traitement de l'année de transition devrait être adapté à ces nouvelles modalités de recouvrement confiées à l'administration fiscale

Si la retenue à la source était effectuée par l'administration fiscale en lieu et place des tiers payeurs de revenus, la justification du traitement spécifique de l'année de transition prévu par l'article 60 de la loi de finances pour 2017 ne serait pas remis en cause.

Ainsi, le principe du crédit d'impôt de modernisation du recouvrement (CIMR) destiné notamment à éviter le versement en 2019 d'une double contribution aux charges publiques excessive pourrait être conservé. Les modalités de calcul pourraient être similaires à celles prévues par l'article 60 précité.

Toutefois, la mécanique du nouveau système implique que la retenue à la source débutera avec un décalage de deux mois en 2019. En pratique, les contribuables ne supporteront aucune retenue à la source en 2019 au titre des revenus versés en novembre et décembre.

Ainsi, il conviendrait a priori de limiter le montant du CIMR accordé pour tenir compte du fait que cette première année, i.e. 2019, les contribuables n'acquitteront que 10/12^{ème} du prélèvement à la source afférent à leurs salaires, pensions et revenus de remplacement. Le montant du CIMR devrait dès lors être limité à 10/12^{ème} du montant de CIMR afférent à ces revenus tel que prévu par l'article 60 de la loi de finances pour 2017.

Une telle limitation serait logique et justifiée au plan juridique pour éviter tout risque d'accorder aux contribuables un avantage disproportionné susceptible d'être considéré comme entraînant une rupture d'égalité devant les charges publiques.

Cela étant, une telle mesure accroîtrait la complexité de l'année de transition et serait difficilement compréhensible pour les contribuables. Elle pourrait nuire à l'acceptabilité de la réforme puisque deux douzièmes d'impôt sur les revenus perçus en 2018 afférents aux revenus versés par des tiers payeurs (traitements, salaires, pensions et revenus de remplacement) devraient être acquittés, en sus de l'impôt relatif aux revenus exclus du champ de la réforme et aux revenus exceptionnels, au moment du paiement du solde, en septembre 2019, de l'impôt sur le revenu dû au titre de 2018.

1.4.13 D'un point de vue technique, le recouvrement, par l'administration fiscale, de la retenue à la source prévue à l'article 60 de la loi de finances pour 2017 ne pourrait être mis en œuvre avant 2020

La mise en œuvre de l'option étudiée nécessiterait de reporter l'entrée en vigueur de la réforme d'un an a minima, soit le 1^{er} janvier 2020 au plus tôt, afin de conduire les travaux nécessaires dans des conditions de sécurisation optimales pour l'ensemble des acteurs et cohérentes avec les travaux législatifs à mener.

En effet, un prélèvement assuré en totalité par l'administration fiscale pour tous les revenus dans le champ de la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016 aboutirait à abandonner une grande partie des développements informatiques déjà effectués.

Les moyens déployés depuis 2016 dans la mise en œuvre du prélèvement à la source tel que prévu par l'article 60 de la loi de finances pour 2017, aussi bien par l'administration fiscale¹¹ que par les tiers payeurs de revenus ou par les éditeurs de logiciels qui ont déjà investi pour développer des solutions logicielles, seraient très majoritairement perdus, y compris pour ce qui concerne l'élaboration du pilote et la phase de tests de l'été 2017 ayant rassemblé de nombreux acteurs.

¹¹ Le montant des dépenses engagées est de 42 millions d'euros à ce jour au titre des investissements (hors coûts salariaux) dont les 2/3 seraient perdus si les modalités de la réforme devaient être revues .

2 La mensualisation contemporaine, comme alternative à la mise en œuvre d'un prélèvement à la source

Dans ce scénario alternatif, il n'est plus question de prélèvement à la source mais d'un prélèvement mensualisé et contemporain faisant coïncider l'année de perception des revenus avec l'année de prélèvement et permettant aux contribuables de moduler le montant de leurs mensualités en cas de variation contemporaine de leurs revenus ou de changement de leur situation personnelle.

Plus précisément, pour supprimer le décalage d'une année entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt sur le revenu correspondant, **ce scénario alternatif consisterait simplement à conserver le mode actuel de paiement de l'impôt sur le revenu en modifiant uniquement l'année d'imposition correspondant à ce paiement : celle-ci ne serait plus l'année N-1, mais l'année courante, i.e. l'année N.**

Cette voie, écartée par deux rapports sur le prélèvement à la source en 2007¹², a en revanche été considérée comme une alternative crédible par le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de février 2012 et par le rapport d'information (n° 98, 2016-2017) du 2 novembre 2016 du sénateur Albéric de Montgolfier sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu¹³.

Actuellement, les tiers provisionnels ou mensualités acquittés au cours de l'année N sont imputés en septembre de la même année sur l'impôt dû au titre des revenus perçus en année N-1. Le montant de l'impôt dû au titre des revenus de l'année N-1 est ainsi soldé sous déduction des tiers provisionnels ou mensualités acquittées, en appelant un solde restant à acquitter ou en restituant l'excédent versé.

Dans le cadre d'une imposition des revenus courants, les tiers provisionnels ou mensualités acquittés au cours de l'année N seraient afférents aux revenus de l'année N et seraient imputés en septembre de l'année N+1 sur l'impôt dû au titre des revenus perçus au cours de l'année N. Ainsi, au cours d'une même année civile N, le contribuable acquitterait d'une part des tiers provisionnels ou des mensualités relatifs à l'impôt dû au titre de l'année N et, d'autre part, en septembre de l'année N, le solde de l'impôt relatif à ses revenus de l'année N-1. Les contribuables qui subissent une perte de revenus pourraient ainsi bénéficier de la suppression du décalage d'une année existant actuellement entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt sur le revenu correspondant, à condition qu'ils fassent la démarche de moduler leurs tiers provisionnels ou mensualités à la baisse pour les ajuster au montant de l'impôt qu'ils estimeront dû *in fine* au titre de l'année en cours. **Cet ajustement, qui présuppose que l'estimation contemporaine par le**

¹² *Le prélèvement à la source et le rapprochement de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du plan et présenté par M. Didier Migaud (mars 2007), p. 71-72 et *Les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France*, Rapport de MM. Raymond Viricelle, Claude Bébéar et François Auvigne (mars 2007), p. 27.

¹³ Il est précisé que l'article 38 du PLF 2017 instituant le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu n'a pas été examiné par le Sénat.

contribuable de ses revenus et de sa situation soit exacte, ne serait en revanche ni systématique, ni immédiat.

Exemple : un contribuable ayant opté pour les mensualités perd son emploi en février 2019. Son revenu mensuel diminue de 3 000 € à 1 900 €. Le montant d'impôt sur le revenu dû est de 4 075 € au titre des revenus de l'année 2017 et de l'année 2018, et de 1 653 € au titre des revenus de l'année 2019.

Dans le système actuel, le contribuable doit verser chaque mois, de janvier à octobre 2019, un dixième de l'impôt dû au titre des revenus de l'année 2017 puis le solde de l'impôt dû au titre des revenus de l'année 2018.

Ainsi, bien qu'il soit au chômage depuis le mois de mars 2019, ce contribuable doit acquitter 407 € chaque mois jusqu'en octobre de l'année 2019, car il demeure redevable en 2019 de l'impôt dû au titre de l'année 2018, soit 4 075 €.

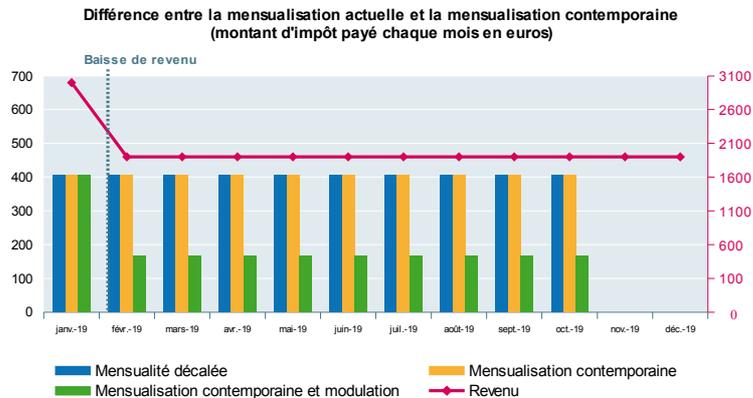
Il pourra éventuellement demander la modulation à la baisse des prélèvements appelés à compter de janvier 2020 et calculés sur l'impôt dû au titre de l'année 2018 (4 075 €). En l'absence de demande expresse, les prélèvements se poursuivront jusqu'à la mise en recouvrement de l'impôt et lui seront restitués à l'été 2020 pour un montant de 789 € ($1\,653 - 6 \times 407$).

Avec l'imposition contemporaine des revenus, les mensualités dues en 2019 sont calculées de la même manière (407 €) mais s'imputent sur l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année courante (1 653 €)¹⁴. À compter de février 2019, le contribuable pourra donc demander la modulation à la baisse de ses prélèvements et les réduire à 165 € par mois. À l'été 2020, il se verra par ailleurs restituer le trop-perçu au titre de l'année 2019 (239 € ($1\,653 - (407 + 9 \times 165)$) s'il a modulé à compter de février 2019, sous réserve que son estimation soit exacte ; 2 417 € s'il n'a pas modulé).

La mensualisation contemporaine est donc plus favorable au contribuable en ce qu'elle l'autorise à moduler ses prélèvements de manière concomitante à l'évolution de sa situation et de ses revenus sans attendre janvier de l'année suivante, sous réserve que son estimation de sa situation et de l'ensemble de ses revenus perçus lors de l'année en cours soit exacte¹⁵.

¹⁴ Par hypothèse, dans cet exemple, la mensualisation contemporaine s'effectuerait toujours sur les dix premiers mois de l'année.

¹⁵ En ce qui concerne la comparaison entre la mensualisation contemporaine et le cas de la retenue à la source, voir infra 2.2.2.



2.1 Modalités de mise en œuvre du scénario alternatif de mensualisation contemporaine

2.1.1 La reconduction à l'identique du système de mensualisation actuellement en vigueur, prenant notamment en compte les réductions et crédits d'impôt, aurait un impact très significatif au plan budgétaire au titre de l'année de transition

Dans ce scénario alternatif, le mode de calcul des prélèvements mensuels de l'année N serait calculé sur la base de l'impôt résultant de la déclaration des revenus de l'année N-2.

Comme actuellement, il s'agirait d'un prélèvement mensuel unique, représentatif d'un acompte d'impôt sur le revenu sur tous les revenus imposables du foyer fiscal après imputation des réductions et crédits d'impôt.

Cette solution est celle envisagée dans le rapport du Sénat du 2 novembre 2016 précité qui indique que « les réductions ou crédits d'impôt dont le contribuable bénéficiait déjà les années passées seraient déjà pris en compte dans les acomptes versés - à la différence du système proposé par le Gouvernement -, contribuant ainsi à un meilleur ajustement des mensualités. ».

Le montant de l'impôt ainsi retenu serait divisé par douze et acquitté mensuellement par le contribuable au cours de l'année N. En septembre de l'année N+1, lors de la liquidation de l'impôt sur les revenus de l'année N, les mensualités acquittées lors de l'année N s'imputeraient sur le solde. En cas d'excédent, celui-ci serait restitué.

Cette solution aurait un impact important puisqu'elle revient à inclure dans le champ du prélèvement toutes les catégories de revenus et tous les réductions et crédits d'impôt. En particulier, dès lors que les réductions et crédits d'impôt seraient pris en compte, le montant des mensualités serait

plus faible que dans le mécanisme prévu par la loi de finances pour 2017 pour les contribuables ayant bénéficié au titre de l'année N-2 de dépenses ouvrant droit au bénéfice de réductions et crédits d'impôt.

Toutefois, dès lors que le principe de la conservation du bénéfice des réductions et crédits d'impôt au titre de l'année de transition paraît incontournable pour l'acceptabilité de la réforme, il est observé qu'une telle solution soulève une difficulté significative, relevée dans le rapport d'information du Sénat précité, car **elle a un impact budgétaire très significatif au titre de l'année d'entrée en vigueur de la réforme**, i.e. 2019. Elle conduirait en effet au versement par l'État en 2019 de deux milliards de réductions et crédits d'impôt, ceux afférents aux revenus de l'année 2018 et ceux afférents aux revenus de l'année 2019. À titre d'ordre de grandeur, il est rappelé que le montant imputé sur l'impôt sur le revenu des réductions et crédits d'impôt au titre d'une année est de plus de 10 Mds d'euros¹⁶.

2.1.2 Une alternative à la reconduction du système de mensualisation actuellement en vigueur serait la généralisation à l'ensemble des revenus de l'acompte contemporain prévu par l'article 60 de la loi de finances pour 2017 pour les revenus sans collecteur

Il s'agirait de généraliser à l'ensemble des revenus dans le champ de la réforme, et plus précisément aux traitements, salaires, pensions et revenus de remplacement, les modalités de collecte de l'acompte contemporain prévues par l'article 60 de la loi de finances pour 2017 pour les revenus sans collecteur (revenus des travailleurs indépendants, revenus fonciers).

Dans ce cas, il s'agirait d'un acompte calculé sur l'ensemble des revenus dans le champ de la réforme en appliquant à tous ces revenus le taux de prélèvement du foyer calculé selon les modalités prévues par l'article 60 de la loi de finances pour 2017. Le montant du prélèvement serait mis à jour chaque année en septembre de l'année N sur la base de la dernière déclaration des revenus à disposition de l'administration fiscale.

Par rapport à une reconduction du système de mensualisation actuellement en vigueur, ce système permettrait une actualisation plus rapide du taux du prélèvement contemporain qui serait appliqué lors des quatre derniers mois de l'année sur la base de la déclaration des revenus de l'année précédente.

À la différence du système précédent, les réductions et crédits d'impôt ne seraient pas pris en compte dans le calcul de la mensualité contemporaine. Toutefois, s'il était envisagé d'inclure les réductions et crédits d'impôt, un impact budgétaire très significatif serait observé lors de l'année d'entrée en vigueur de la réforme.

¹⁶ Source revenus 2015, 2^{ème} émission, après prise en compte de la généralisation du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, soit 4,6 Mds d'euros de réductions d'impôt et 6 Mds d'euros de crédits d'impôt.

2.1.3 Modalités et rythme de paiement des mensualités

Un tel système repose avant tout sur la généralisation du prélèvement automatique par l'administration fiscale sur le compte bancaire du contribuable des mensualités dues¹⁷.

Il implique donc l'obligation pour tous les contribuables imposés de fournir à l'administration fiscale un compte bancaire sur lequel celle-ci pourra opérer les prélèvements.

Ce compte bancaire doit être suffisamment approvisionné pour les contribuables tout au long de l'année pour que, chaque mois, à une date fixe, le prélèvement soit effectué sans générer de frais bancaires ou de rejets.

Le prélèvement mensuel serait effectué à une date fixe, par exemple le 15 de chaque mois. Par rapport à la situation actuelle, l'augmentation du nombre de prélèvements mensuels serait de l'ordre de 7 millions.

Se poserait également la question du sort réservé aux options pour le paiement trimestriel ou pour le report de paiement d'une ou plusieurs échéances, telles que prévues par l'article 60 de la loi de finances pour 2017.

S'agissant de l'option pour le paiement trimestriel, une telle option n'a pas la même justification pour les titulaires de salaires ou pensions qui ont des revenus réguliers que pour les travailleurs indépendants et les titulaires de revenus fonciers dont les revenus ou les charges (travaux fonciers par exemple) se forment au cours de l'année et peuvent davantage varier au cours de l'année. Par suite, **cette option n'aurait normalement pas vocation à concerner les salaires ou pensions**, ce qui nécessiterait alors de distinguer l'impôt afférent à ces revenus des autres revenus du foyer lorsque ce dernier dispose de plusieurs catégories de revenus dont certains seulement peuvent donner lieu à paiement trimestriel.

S'agissant de l'option pour le report du paiement d'une ou plusieurs mensualités sur les mensualités suivantes, celle-ci n'aurait a priori vocation à rester ouverte que pour les revenus sans collecteur (revenus des travailleurs indépendants, revenus fonciers), comme le prévoit l'article 60 de la loi de finances pour 2017, afin de prendre en compte, par exemple, la situation des agriculteurs dont les recettes peuvent être inexistantes en début d'année du fait du rythme des récoltes. Une telle option pour les titulaires de traitements, salaires, pensions ou revenus de remplacement ne serait pas justifiée.

En tout état de cause, **l'ensemble de ces mécanismes présenterait une complexité technique forte pour l'administration fiscale** et, par rapport à la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016, dégraderait la lisibilité du dispositif pour les contribuables concernés.

¹⁷ Le taux de mensualisation à l'impôt sur le revenu était de 58,9% en 2016 soit plus de 10 millions de foyers fiscaux imposables mensualisés.

2.1.4 Les principes de modulation contemporaine du prélèvement et de prise en compte des changements de situation seraient similaires à ceux prévus par l'article 60 de la loi de finances pour 2017

Le principe de déclaration des changements de situation familiale (mariage, décès, divorce, naissance) prévu par l'article 60 de la loi de finances pour 2017 serait maintenu afin de permettre une actualisation des mensualités en fonction de l'évolution contemporaine des revenus et de la situation du contribuable.

Le principe de modulation contemporaine du prélèvement prévu par l'article 60 de la loi de finances pour 2017 serait également maintenu, à savoir :

- une modulation libre à la hausse, étant observé que la mensualisation contemporaine implique, contrairement à l'article 60 de la loi de finances pour 2017, que tous les primo-déclarants n'auraient aucun impôt à payer, quel que soit le montant de leurs salaires, la première année de perception de revenus. Une incitation forte à la modulation à la hausse devrait donc être prévue afin de conserver la logique du paiement contemporain de l'impôt ;
- une modulation à la baisse encadrée qui serait réalisée après saisie par le contribuable lui-même, dans son espace personnel sécurisé sur internet¹⁸, de son estimation de sa situation et de ses revenus au titre de l'année en cours.

Le système d'encadrement de la modulation à la baisse et, le cas échéant, de pénalisation pour modulation excessive à la baisse des prélèvements pourrait reprendre le dispositif prévu par l'article 60 de la loi de finances pour 2017. En particulier, en cas de modulation erronée ou excessive à la baisse, le contribuable serait passible d'une sanction dont le taux dépendrait de l'importance de l'insuffisance de versement.

Enfin, un contribuable qui ne percevrait plus de revenus au cours de l'année N aurait la possibilité de venir interrompre ses versements mensuels.

2.1.5 Le montant du crédit d'impôt de modernisation du recouvrement (CIMR) accordé au titre de l'année de transition devrait être modifié

Il est tout d'abord observé que la justification d'un mécanisme d'annulation totale d'une année entière d'impôt permettant d'éviter un double paiement d'impôt lors de l'année de transition, i.e. 2019, pour le passage, par rapport à la situation actuelle, à un système qui entraîne aussi peu de changements pour les contribuables et pour l'État peut se poser.

En tout état de cause, si un tel mécanisme devait être mis en œuvre, il ne pourrait l'être selon les mêmes modalités que celles prévues à l'article 60 de la loi de finances pour 2017.

¹⁸ Le cas échéant auprès des centres de contact ou au guichet du service des impôts des particuliers (SIP).

2.2 Différences par rapport à la réforme prévue par l'article 60 de la loi de finances pour 2017

2.2.1 Arguments en faveur de la mensualisation contemporaine

La mensualisation contemporaine supprimerait le décalage d'une année existant actuellement entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt sur le revenu correspondant sans faire peser de nouvelles charges sur les tiers payeurs de revenus (ex : employeur privé, administration, caisse de retraite).

Les entreprises continueraient à déposer une déclaration DSN indiquant le montant du revenu net fiscal mais ne prélèveraient pas de retenue à la source et n'auraient pas la responsabilité de la reverser à l'administration fiscale. Les organismes hors du champ de la DSN n'auraient pas de nouvelles déclarations à souscrire. En outre, la donnée personnelle que constitue le taux de prélèvement n'aurait plus à être transmise au tiers payeur des revenus.

Grâce à la modulation contemporaine du prélèvement, une baisse de revenu pourrait, par rapport à la situation actuelle, être prise en compte dans le montant des prélèvements effectués dès l'année courante et non seulement à compter de l'année suivante.

Ainsi, selon l'avis n° 642 (2016-2017) de M. De Montgolfier au nom de la commission des finances du Sénat, du 18 juillet 2017, « *En résumé, cette proposition diffère du prélèvement à la source sur deux points essentiels : elle ne fait pas intervenir de tiers collecteur et ne nécessite pas le calcul d'un taux spécifique, distinct du taux d'imposition effectif. Si cette proposition n'est pas exempte de difficultés liées à l'année de transition et ne permet pas d'atteindre une contemporanéité parfaite - tout comme le prélèvement à la source qui repose uniquement sur un « effet d'assiette » - le prélèvement mensualisé et contemporain présente le mérite d'être plus fonctionnel et de répondre aux attentes de simplification des contribuables et d'allègement des charges administratives des entreprises.* »

2.2.2 Inconvénients de la mensualisation contemporaine par rapport à la réforme du prélèvement à la source prévue à l'article 60 de la loi de finances pour 2017

2.2.2.1 L'absence de variation immédiate et automatique de la retenue à la source en fonction du montant du revenu versé constitue le principal inconvénient de cette solution alternative pour le contribuable

Si la mensualisation contemporaine peut être vue comme présentant des avantages par rapport à la situation actuelle, **cette solution ne permet pas de tenir compte de manière immédiate et automatique des variations de traitements, salaires, pensions et revenus de remplacement (effet « assiette »)**.

Comme le relevait M. D. Migaud en 2007, le contribuable acquitterait lors de l'année N un montant donné, représentant une fraction de l'impôt sur le revenu payé l'année précédente, qui serait prélevé sur le compte bancaire du contribuable sans lien direct entre le montant de revenu perçu d'une part, et le montant prélevé d'autre part. Si la concordance entre le millésime d'impôt payé et l'année du paiement correspondant est établie par ce biais, celle entre les revenus perçus et l'imposition de ceux-ci ne l'est pas. « *Autant ne pas s'arrêter au milieu du gué et mettre en place un véritable prélèvement à la source* » en concluait-il.

Il s'agirait par conséquent d'une réforme *a minima* puisque ce mécanisme priverait les traitements, salaires, pensions et revenus de remplacement, représentant près de 89 % du montant net global de près de 960 milliards d'euros de revenus soumis à l'impôt sur le revenu, des avantages de la réforme votée par le Parlement, à savoir un ajustement immédiat et automatique du prélèvement contemporain à l'évolution des revenus (effet « assiette »).

L'assiette des tiers provisionnels ou des mensualités restant historique, *i.e.* fondée sur la base des informations des années précédentes, les variations de revenus en cours d'année n'auraient aucun effet immédiat et automatique sur le montant des prélèvements acquittés lors de cette même année.

Seule une démarche du contribuable permettrait d'assurer la contemporanéité du prélèvement à la perception des revenus : le contribuable qui constate une variation forte de ses revenus, devra, sur la base de l'estimation par ses soins de sa situation et de l'ensemble de ses revenus au titre de l'année en cours, demander à l'administration fiscale de modifier le montant des tiers provisionnels ou des mensualités appelés.

Dès lors, les usagers les plus fragiles et notamment ceux qui ont des difficultés à accéder aux services en ligne, seraient sans doute les plus pénalisés par la nécessité d'être proactif pour bénéficier de la contemporanéité de la taxation des revenus. À ce titre, la DGFIP enregistre aujourd'hui 2,7 millions de demandes de modulations par an¹⁹ pour les usagers mensualisés qui modifient le montant de leurs mensualités afin de les adapter au montant définitif de leur impôt. Ce chiffre, qui a fortement augmenté ces dernières années reste très concentré autour de la période de déclaration en ligne (2,4 millions de demandes d'avril à juin). Cette faculté est encore un peu en retrait par rapport au nombre d'usagers mensualisés qui voient leurs revenus varier sensiblement d'une année sur l'autre et surtout elle est très largement le fait des déclarants en ligne.

En outre, ces modalités n'assurent pas de lien automatique en cas de variation infra annuelle de l'assiette versée, par exemple en cas de primes importantes et non mensuelles versées à un salarié.

Cette situation est courante en pratique et concernerait de nombreux foyers (cf 1.4.1).

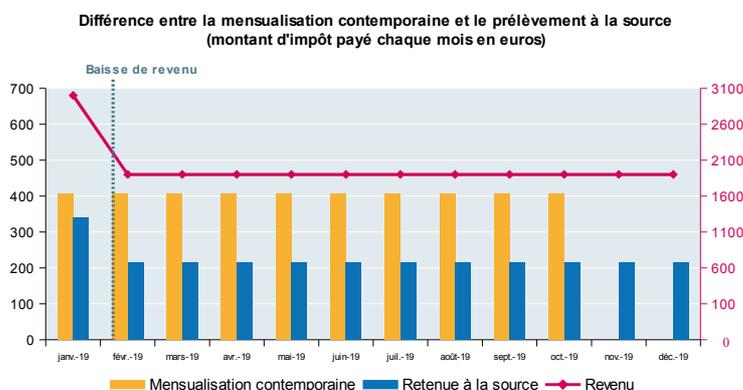
La retenue à la source telle que prévue à l'article 60 de la loi de finances pour 2017 s'avère plus favorable au contribuable que la mensualisation contemporaine, grâce à l'effet « assiette », en l'absence de demande expresse de modulation de sa part.

¹⁹ Pour un peu plus de 10 millions de foyers fiscaux imposables mensualisés.

Exemple : En reprenant les données de l'exemple précédent, avec la retenue à la source, les prélèvements diminuent automatiquement de 339 € à 215 € en février 2019. L'effet « assiette » afférent à la baisse de revenus est automatique et immédiat et ne nécessite aucune intervention du contribuable.

En outre, il convient de préciser que, comme avec la mensualisation contemporaine, la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016 prévoit que le contribuable puisse de surcroît demander à moduler à la baisse son prélèvement à la source. En l'espèce, il peut demander l'application d'un taux de prélèvement égal à 6,9 %. En 2020, il se verra restituer le trop-perçu au titre de l'année 2019 (127 € s'il a modulé à compter de février ; 1 051 € s'il n'a pas modulé).

Le montant des restitutions avec la retenue à la source est donc moins élevé que dans le cas d'une mensualisation contemporaine (239 € s'il a modulé ; 2 417 € s'il n'a pas modulé).



Compte tenu de l'impossibilité matérielle de mettre en place une véritable retenue à la source pour les travailleurs indépendants et pour les revenus fonciers, et dans le souci de ne pas créer de charge supplémentaire pour les contribuables concernés, c'est certes un dispositif similaire à cette option qui a été retenu dans la réforme votée par le Parlement pour ces catégories de revenus.

En revanche, pour les traitements, salaires, pensions et revenus de remplacement, qui représentent à eux seuls l'immense majorité des revenus soumis à l'impôt sur le revenu, la retenue à la source prévue par l'article 60 de la loi de finances pour 2017 permettra au contribuable de bénéficier, sans aucune intervention de sa part ou de la part de l'administration fiscale, d'une adaptation en temps réel du prélèvement au niveau des revenus (effet « assiette »). Le montant du revenu ainsi perçu sera net de retenue à la source (effet « feuille de paie »). De surcroît, le contribuable pourra demander à moduler son prélèvement contemporain afin de tenir compte dans son taux de prélèvement, de sa situation et de l'ensemble des revenus perçus au titre de l'année en cours (effet « taux »).

2.2.2.2 Cette solution alternative ne permet pas d'améliorer la lisibilité de l'impôt ni de simplifier ses modalités de recouvrement

Le contribuable continuerait à acquitter un montant d'impôt sans avoir l'information, figurant sur son bulletin de salaire ou de paie, de son taux moyen réel d'imposition représentatif du niveau d'imposition dont ses revenus font l'objet. La confusion entre taux marginal d'imposition du barème progressif de l'impôt sur le revenu et taux moyen d'imposition perdurerait.

Dès lors, la mensualisation contemporaine n'apporterait globalement aucune amélioration en terme de lisibilité de l'impôt réellement acquitté.

Par ailleurs, **il n'y aurait pas de réelle simplification de gestion du montant à payer par rapport au système actuel** puisque le contribuable devrait systématiquement faire une démarche s'il souhaite adapter son prélèvement, alors que la réforme prévue à l'article 60 de la loi de finances pour 2017 prévoit que la retenue à la source effectuée sur les traitements, salaires, pensions ou revenus de remplacement s'adapte immédiatement et automatiquement, sans aucune démarche particulière de la part du contribuable.

2.2.2.3 Les limites du mécanisme de mensualisation contemporaine par rapport au prélèvement à la source prévu à l'article 60 de la loi de finances pour 2017 seraient particulièrement importantes en cas de changement dans la situation professionnelle, y compris en cas de baisse des revenus

Un jeune salarié qui entre dans la vie active, sauf action de sa part, devrait payer en fin d'année N+1 la totalité de son impôt sur ses revenus de l'année N à laquelle s'ajouterait le cas échéant le paiement des premières mensualités sur ses revenus de l'année N+1. De même un contribuable qui partirait à la retraite en début d'année N et qui ne mènerait pas une démarche visant à moduler ses prélèvements de manière contemporaine ne verrait sa situation être régularisée qu'en milieu d'année N+1. Ainsi, le bénéfice de la contemporanéité du prélèvement par rapport à la perception du revenu ne serait pas automatique et ce pour la totalité des revenus dans le champ de la réforme.

Surtout, **un contribuable qui perd son emploi et ne perçoit plus de revenus ne verrait aucun progrès par rapport au système actuel s'il n'agit pas sur ses prélèvements afin de les moduler de manière contemporaine**. Il continuerait à être prélevé sur son compte bancaire même s'il n'a plus de revenus.

2.2.2.4 La mensualisation contemporaine n'apporterait aucune amélioration par rapport à la réforme prévue à l'article 60 de la loi de finances pour 2017 en ce qui concerne le traitement des réductions et crédits d'impôt

Pour ce qui concerne les réductions et crédits d'impôt, la mensualisation contemporaine n'améliorerait pas la situation du contribuable par rapport à la réforme prévue à l'article 60 de la loi de finances pour 2017.

2.2.2.5 Pour les tiers payeurs de revenus, certains avantages de la réforme du prélèvement à la source prévue à l'article 60 de la loi de finances pour 2017 seraient perdus

Pour les tiers payeurs de revenus, il est observé que les quelques avantages, certes parfois limités mais réels, issus de la réforme votée par le Parlement à l'automne 2016 en contrepartie de l'obligation qu'ils ont de prélever la retenue à la source et de la reverser à l'administration fiscale, seraient perdus.

Ainsi, la baisse attendue, grâce à la réforme prévue à l'article 60 de la loi de finances pour 2017, du nombre d'avis à tiers détenteur (ATD) ou d'opposition à tiers détenteur (OTD) que doivent traiter les employeurs ne serait pas observée puisque la mensualisation contemporaine n'aurait aucun impact sur les difficultés éventuelles des contribuables pour payer leur impôt du fait de comptes bancaires insuffisamment approvisionnés.

L'avantage en trésorerie dont bénéficieraient les tiers payeurs de revenus en application de l'article 60 de la loi de finances pour 2017 serait également supprimé. En effet, les tiers payeurs de revenus continueraient à verser le même montant de revenu et ne bénéficieraient pas, par construction, du délai, représentatif d'un avantage en trésorerie, entre le précompte de la retenue à la source effectuée par leurs soins et le reversement de celle-ci à l'administration fiscale tel que prévu par l'article 60 de la loi de finances pour 2017.

Pour les collecteurs qui sont dans le champ de la DSN, l'obligation qui leur incombe déjà de transmettre cette déclaration et d'indiquer le montant des revenus imposables à l'impôt sur le revenu serait maintenue.

Enfin, il convient également de noter que, pour les collecteurs qui ne sont pas dans le champ de la DSN, l'économie liée au fait de ne pas mettre en place la déclaration Pasrau serait vraisemblablement temporaire. Le passage à une déclaration mensuelle des revenus, de type Pasrau, apparaît en effet comme une solution qui sera vraisemblablement généralisée dans l'avenir en raison des avantages qu'elle peut comporter au-delà du seul prélèvement à la source, en particulier dans la sphère sociale (calcul des droits aux prestations sociales, etc).

2.2.2.6 Pour l'État, l'impact budgétaire serait potentiellement très important et les autres avantages attendus de la réforme votée l'an dernier remis en cause

La mensualisation contemporaine se fonde sur des prélèvements assis sur une assiette et un taux tous deux non contemporains alors que la réforme prévue à l'article 60 de la loi de finances pour 2017 intègre immédiatement et automatiquement l'effet assiette lié à la hausse ou la baisse des traitements, salaires, pensions ou revenus de remplacement.

Dès lors que dans le cadre de la mensualisation contemporaine, la modulation à la baisse serait le seul moyen de faire varier le prélèvement et qu'il est probable que les contribuables utiliseraient davantage la faculté de modulation à la baisse que celle de modulation à la hausse (ex : départ en retraite, licenciement, baisse de revenus), il en résulterait un coût supplémentaire en 2019. Ce coût supplémentaire pourrait dépasser le milliard d'euros²⁰.

En outre, contrairement à la réforme prévue à l'article 60 de la loi de finances pour 2017, la mensualisation contemporaine ne permettrait pas de s'exonérer des difficultés induites par les comptes bancaires débiteurs et n'apporterait aucun avantage en matière de taux de recouvrement.

Enfin, d'un point de vue économique, l'effet contra-cyclique positif attendu de la mise en place du prélèvement à la source prévu à l'article 60 de la loi de finances pour 2017 ne serait pas aussi bien atteint en l'absence d'ajustement automatique des recettes à la hausse ou à la baisse des revenus.

Si ces solutions alternatives limiteraient l'impact de la réforme pour les verseurs de revenus, elles auraient aussi pour conséquence d'annuler la plupart des avantages attendus pour les contribuables, concernant d'une part la contemporanéité du prélèvement et, d'autre part, l'automatisme de l'adaptation de ce prélèvement au montant des revenus versés.

²⁰ Sur la base d'une simple modulation à la baisse réalisée par 25 % des foyers ayant le droit de moduler, dans les conditions prévues par l'article 60 de la loi de finances pour 2017.

