



Contribution de la Fédération des syndicats unitaires (FDSU)

aux travaux de la mission ministérielle sur la retenue à la source

Le prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source a fait un retour en force sur le devant de l'actualité. Perçu comme une simplification majeure que la France, curieuse exception, serait la seule à ne pas appliquer en Europe, ce mode de collecte est, dans son principe, plutôt bien reçu dans l'opinion qui s'en fait une idée simple et légitime : payer régulièrement, 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 (RAS). 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 RAS particulièrement délicate à mettre en œuvre.

Pour la Fédération des syndicats unitaires (FDSU), derrière cette perception se profile une réalité différente. Cette contribution aux travaux de la mission Ministérielle sur la RAS tente d'exposer de manière synthétique les différents aspects qui la rendent, à règles fiscales constantes, particulièrement complexe à mettre en œuvre, et qui fondent l'opposition de la FDSU.

Le citoyen et l'impôt

Comprendre l'impôt est indispensable au consentement. Les partisans de la RAS 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 FDSU est sensible à cet argument mais précise que, même avec un lien citoyen maintenu par la déclaration, la RAS 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 la FDSU, 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 permette une correction des 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.

La FDSU, les emplois et la retenue à la source

Contrairement à une idée répandue, la position historique critique de la FDSU sur ce mode de paiement ne trouve pas sa source dans un corporatisme archaïque fondé sur une défense exclusive de l'emploi. Pour la FDSU, ce sont bien des raisons de faisabilité même de ce projet qui conduisent à y être opposé. En effet, la mise en place d'une RAS supposerait le maintien d'un réseau de recouvrement mais aussi et surtout, des moyens, notamment humains, pour le contrôle des entreprises et les relations quotidiennes avec les contribuables dans l'évolution de leur situation (actualisation du taux de retenue...), deux missions découlant directement de la mise en place d'une RAS qui incomberaient nécessairement au Minéfi, de sorte qu'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 et légitime, un système en réalité complexe

Les schémas envisagés

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 les mesures dérogatoires constituent objectivement un frein à la mise en place de cette idée simple. Pour la FDSU, 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... Il n'est pas non plus sérieusement envisageable d'appliquer un taux forfaitaire ou approximatif (taux de 10 % ou taux déterminé sur la base des revenus N – 2 sans possibilité de révision par exemple) qui impliquerait des régularisations nombreuses et d'ampleur après le dépôt de la déclaration des revenus de l'année N. La méthode du taux modulable déterminé sur la base des revenus N – 2 soulève, elle, d'autres questions.

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 RAS 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 DGI), appliqué sur les revenus d'une année donnée, par exemple 2011, ne pourrait mécaniquement que tenir compte de l'impôt payé, dans notre exemple, en 2010 sur la base des revenus 2009. Le calcul de l'imposition des revenus 2010 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 2010), 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 RAS 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... 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 intervenues dans le cadre des acomptes mensuels de la prime pour l'emploi ont montré que la régularisation était un sujet explosif. Or, elles seraient nombreuses avec la retenue à la source car les changements de situations personnelles ne sont pas rares. En 2003, selon l'INSEE, il y a eu 275.963 mariages, 125.175 divorces, 761.464 naissances et 562.591 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. De la même manière, la gestion de la Prime pour l'emploi (PPE) cumule les difficultés de mise en œuvre. Un premier aperçu en a été donné avec la mensualisation de la PPE dont les régularisations ont été socialement délicates à gérer.

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 RAS est difficilement perceptible. Le système actuel de recouvrement montre une réelle performance: en 2005, 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 plus de 70 %, 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 RAS 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 RAS, cette fois-ci publique, existe déjà dans les faits. Si l'on considère qu'en réalité, avec une RAS, 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 la FDSU, dans les conditions fiscales actuelles, la mise en place d'une retenue à la source aboutirait à créer un système complexe et finalement coûteux. La structure même de l'impôt rend donc très compliquée une retenue à la source. Le risque étant 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. Si le décalage d'un an est effectivement un argument fort qui plaide en faveur de la RAS, l'état de la législation fiscale ne permet pas en réalité de le combler effectivement et d'être favorable à la RAS.