

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA MISE EN ŒUVRE DU PRELEVEMENT A LA SOURCE

Exercices 2015-2020

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 10 novembre 2021.

**En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de
ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour
arrêter la liste des destinataires.**

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	10
1 UNE REFORME PLUSIEURS FOIS REPOUSSEE, UNE CONDUITE DE PROJET INNOVANTE	12
1.1 Le prélèvement à la source : un projet ancien dont la mise en œuvre a été différée à de nombreuses reprises	12
1.1.1 De 1710 à 2019 : une brève histoire du prélèvement à la source	12
1.1.2 L'absence de prélèvement à la source en France : un obstacle durable à la modernisation de l'impôt sur le revenu	14
1.1.3 Une accumulation ancienne de griefs contre le prélèvement à la source	15
1.1.4 Avant le prélèvement à la source : une simplification réelle de l'impôt malgré la persistance du décalage d'un an	17
1.2 Des impulsions politiques successives, une appropriation forte du projet par l'administration fiscale	18
1.2.1 Des impulsions politiques plusieurs fois renouvelées	18
1.2.2 Une grande autonomie laissée à l'administration fiscale pour concevoir la réforme	19
1.2.2.1 L'objectif principal : une retenue qui efface le décalage entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt.....	20
1.2.2.2 Un système de prélèvement à la source relativement plus sophistiqué que ceux mis en œuvre à l'étranger	21
1.3 Une réforme qui s'est opportunément appuyée sur des pratiques et dispositifs existants.....	22
1.3.1 Une animation de projet confiée à une structure légère créée à cet effet	22
1.3.2 Le choix de l'adossement du prélèvement à la source à la déclaration sociale nominative.....	24
1.3.2.1 Une demande limitée de nouvelles données pour les employeurs utilisant la déclaration sociale nominative	24
1.3.2.2 Un dispositif de transmission des données du prélèvement à la source <i>ad hoc</i> pour les employeurs publics, sur le modèle de la déclaration sociale nominative	27
1.3.3 Des systèmes d'information développés principalement à partir des applications existantes.....	27
1.3.4 Une phase de tests amont de grande ampleur.....	28
1.3.5 Des efforts importants de pédagogie vis-à-vis des contribuables et des tiers collecteurs	29
1.3.5.1 Une campagne de communication vis-à-vis des contribuables et des tiers collecteurs	29
1.3.5.2 La mise en place d'un dispositif de réponse personnalisée aux questions des contribuables	30
1.4 Une conduite de projet globalement satisfaisante	31
1.4.1 Un projet qui a satisfait à la majorité des recommandations de la Cour en matière conduite des grands projets informatiques	31
1.4.2 Des délais respectés.....	32
1.4.3 Un coût pour la DGFIP estimé à 214,6 M€.....	33

1.4.4	Un jugement positif mais des demandes récurrentes d'information formulées par les contribuables.....	35
1.4.4.1	Un jugement positif des Français sur la réforme	35
1.4.4.2	Une progression importante des sollicitations des contribuables auprès de l'administration fiscale parallèle à la montée en puissance du prélèvement à la source	36
1.4.5	Des gains de productivité encore difficiles à mesurer.....	38
1.4.6	L'absence d'un retour d'expérience sur la réforme.....	40
2	AU DELA DE LA REFORME DU RECOUVREMENT, UNE MODERNISATION DE LA GESTION DE L'IMPOT SUR LE REVENU	42
2.1	Une simplification du recouvrement de l'impôt	42
2.1.1	Un recouvrement automatique par 1,7 million de tiers collecteurs.....	42
2.1.2	Un régime de sanctions à l'encontre des collecteurs défaillants qui n'a pas encore été mis en œuvre	44
2.1.3	Des mesures de simplification pour certaines catégories de tiers collecteurs	45
2.1.4	Des modalités de recouvrement spécifiques pour les revenus non concernés par le prélèvement à la source	47
2.2	Le traitement de l'« année blanche », clé de voûte de la transition de l'ancien système vers le prélèvement à la source.....	47
2.2.1	La création d'un crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement afin d'éviter une double imposition en 2019	47
2.2.1.1	Les « revenus exceptionnels » : une définition posée par la loi de finances pour 2017.....	48
2.2.1.2	La mise en œuvre du crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement : une annulation de l'impôt 2018 pour plus de 90 % des foyers fiscaux redevables de l'impôt sur le revenu	49
2.2.2	Des revenus exceptionnels qui demeurent non contrôlés à ce jour	50
2.3	Les réductions d'impôts et crédits d'impôts, une exception au principe de simultanéité des revenus et de l'imposition	51
2.3.1	Les réductions et crédits d'impôts et l'impôt sur le revenu : un enjeu d'une dizaine de milliards d'euros annuels	51
2.3.2	Un facteur de complexité pour la mise en œuvre du prélèvement à la source	53
2.3.2.1	Un décalage d'un an résultant notamment des difficultés de traitement de l'année 2018.....	53
2.3.2.2	Le choix de réductions et crédits d'impôts non contemporains et d'un acompte en début d'année	54
2.3.3	Une réforme du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile qui est rendu contemporain à partir de 2022.....	56
2.4	Le taux du prélèvement à la source, nouveau pivot de l'impôt.....	58
2.4.1	La détermination du taux de prélèvement à la source	58
2.4.1.1	Un taux de prélèvement à la source synthétique et personnalisé.....	58
2.4.1.2	Des taux optionnels de prélèvement à la source proposés aux contribuables	60
2.4.1.3	Les choix de taux témoignent de préoccupations de confidentialité marginales parmi les contribuables.....	61
2.4.2	La modulation du taux de prélèvement à la source, vecteur de nouvelles relations entre l'administration fiscale et les contribuables	61
2.4.2.1	Une modulation destinée à ajuster en cours d'année l'impôt aux évolutions de situation personnelles et de revenus	62

2.4.2.2 Une appropriation à soutenir de la modulation du taux de prélèvement à la source par les contribuables	62
3 DE NOUVELLES POSSIBILITES APORTEES PAR LE PRELEVEMENT A LA SOURCE.....	68
3.1 Une fonction de recouvrement plus efficace	68
3.1.1 Des effets ponctuels du prélèvement à la source sur les recettes d’impôt sur le revenu en 2019 et en 2020.....	68
3.1.2 Une accélération du recouvrement	68
3.1.3 Une meilleure adaptation de l’impôt à la situation des contribuables se traduisant par une diminution des demandes de délais de paiement	69
3.2 Une réactivité accrue de l’impôt sur le revenu à la conjoncture	71
3.2.1 Un effet d’amplification des stabilisateurs automatiques.....	71
3.2.1.1 Le prélèvement à la source, un outil favorisant théoriquement les effets de stabilisation automatique	71
3.2.1.2 Un effet limité en 2020 en raison de la nature des mesures de réponse à la crise	72
3.2.2 Un instrument permettant d’agir rapidement sur le pouvoir d’achat des ménages.....	73
3.2.3 Un instrument adapté à des mesures d’urgence en cas de crise	73
3.3 Une source de données d’une grande richesse	74
3.3.1 Une meilleure connaissance des foyers fiscaux	74
3.3.2 Une connaissance en temps réel de l’évolution des revenus.....	75
CONCLUSION	78
ANNEXES.....	79

SYNTHÈSE

Le prélèvement à la source est l'une des réformes fiscales les plus importantes intervenues au cours des dernières années, non seulement en raison de son impact sur la vie quotidienne des Français, mais aussi parce que, longtemps réputée impossible, elle a pu être mise en œuvre en un peu plus de quatre ans.

Une réforme plusieurs fois repoussée, rendue possible par une conjonction de facteurs favorables dont la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative

Le prélèvement à la source est une modalité de prélèvement de l'impôt sur le revenu faisant intervenir un tiers collecteur (le plus souvent l'employeur) qui retient le montant de l'impôt sur les paiements qu'il opère (salaires, traitements, pensions, revenus de remplacement) au profit du contribuable et verse ce montant à l'administration fiscale. Il a été mis en œuvre dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, à l'occasion de crises ou des deux conflits mondiaux afin d'accompagner l'essor de l'impôt sur le revenu dont il rend le prélèvement plus indolore, et d'accélérer la perception des recettes. Après une brève expérience de « stoppage à la source » (1939-1948), la France est revenue à un mode de prélèvement de l'impôt sur le revenu caractérisé par un décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt correspondant.

Plusieurs tentatives ont visé à instaurer le prélèvement à la source en France (1973, 2009). Ce projet a été relancé par une annonce présidentielle en juin 2015 puis confirmé en 2017. Initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2018, la réforme a finalement été mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019.

Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a fait l'objet d'une forte adhésion dès sa mise en place. Initié au niveau politique, il a été ensuite mis en œuvre avec diligence par l'administration fiscale qui s'est appuyée sur une structure légère pour piloter sa conception et son déploiement. Le nouveau système a été développé à partir des applications informatiques existantes et en réalisant une importante campagne de tests en amont. Des actions fortes de communication ont été déployées en direction des contribuables et des entreprises.

L'un de ses facteurs essentiels de réussite du projet a été son adossement à la déclaration sociale nominative (DSN). Répondant à un objectif de simplification, une déclaration mensuelle unique issue directement des logiciels de paie s'est substituée depuis 2019, après une montée en charge progressive, à de nombreuses déclarations relatives aux prélèvements sociaux des entreprises. Cette architecture déclarative fondée sur des échanges de données informatisés a considérablement simplifié la mise en œuvre du prélèvement à la source pour les revenus salariaux. Elle a modelé une partie significative de l'architecture du dispositif de prélèvement à la source. Une version allégée a été élaborée spécifiquement pour le prélèvement à la source des revenus autres que les salaires (Prélèvement à la source pour les revenus autres, Pasrau). Elle est appliquée de façon transitoire pour les salaires et traitements versés par les employeurs publics, le temps que la DSN pour la fonction publique soit déployée. Ce choix a permis à la fois de respecter les délais, d'alléger le travail d'explication auprès des collecteurs et de mutualiser l'effort de transformation publique entre sphère fiscale et sphère sociale. Il a aussi permis d'élaborer un prélèvement à la source relativement plus élaboré qu'à l'étranger,

autorisant notamment l'usage de taux de prélèvement personnalisés et modulables en cours d'année.

L'adossement à la déclaration sociale nominative a également permis de limiter le coût de la réforme, qui s'est élevé à 214,6 M€, comprenant majoritairement des coûts d'investissement dans les systèmes d'information. Le coût complet de la réforme pour l'économie française dans son ensemble est toutefois plus élevé, puisqu'il comprend les investissements consentis par les entreprises pour adapter leurs propres systèmes d'information et notamment leurs logiciels de paie.

On peut toutefois regretter que la conduite de cette réforme n'ait pas donné lieu à l'organisation d'un retour d'expérience qui aurait permis à la DGFIP de mieux identifier les forces et les faiblesses. De la même façon, les questions posées par les contribuables à l'administration aux services de la DGFIP mériteraient d'être plus finement suivies et analysées, alors même que leur très grand nombre, en forte augmentation depuis 2019, suggère que des incompréhensions demeurent vis-à-vis du nouveau dispositif.

Une réforme dont les enjeux vont au-delà de la seule question du recouvrement et concernent la gestion de l'impôt sur le revenu dans son ensemble

Le but premier de la réforme a été de modifier les modalités de recouvrement de l'impôt pour substituer 1,7 million de tiers collecteurs à 17 millions de foyers fiscaux pour acquitter l'impôt sur le revenu. Le prélèvement à la source a été conçu de manière à concerner la plus grande partie des revenus : de fait, 98 % des revenus imposables à l'impôt sur le revenu relèvent de ce nouveau mode de recouvrement.

Au-delà d'une modification du mode de recouvrement, le prélèvement à la source s'est accompagné d'évolutions d'ensemble de la gestion de l'impôt sur le revenu. Certaines d'entre elles ont résulté de la nécessité d'organiser la transition entre l'ancien et le nouveau système. L'un des choix fondamentaux faits à cet égard a été de renoncer à un millésime de recettes fiscales au titre de l'impôt sur le revenu, en l'espèce l'année 2018 (dite « année blanche »). Cette neutralisation s'est faite au moyen d'un crédit d'impôt spécifique appelé « crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement » (CIMR). Toutefois, afin d'éviter des opérations d'optimisation fiscale visant à rattacher artificiellement des revenus à l'« année blanche », ce crédit d'impôt a annulé uniquement l'impôt lié aux revenus « non exceptionnels » des foyers fiscaux, les « revenus exceptionnels » restant taxés. Ceux-ci ont produit des recettes de 2,2 Md€ auprès de 1,3 million de contribuables. Toutefois, dans un contexte de crise sanitaire qui a conduit à une suspension temporaire des contrôles fiscaux pendant le premier confinement, ces revenus exceptionnels n'ont donné lieu à aucune opération de contrôle en 2020 et pendant la plus grande partie de 2021. Il n'est donc pas à ce stade possible de connaître l'efficacité de ce dispositif anti-optimisation.

La réforme a également modifié certains dispositifs fiscaux liés à l'impôt sur le revenu. C'est tout particulièrement le cas pour les réductions d'impôts et crédits d'impôts (RI-CI). Alors que, dans le système antérieur, ceux-ci étaient contemporains de l'impôt et donnaient lieu le plus souvent à une compensation avec ce dernier, ils sont désormais décalés d'un an avec le prélèvement à la source et donnent lieu à un versement direct aux contribuables en deux tranches : un acompte de 60 % en janvier et le solde durant l'été. La réforme renforce l'impact des RI-CI qui sont désormais plus visibles pour les contribuables dans la mesure où ils se traduisent par des remboursements directs.

Toutefois, les réductions d'impôts et crédits d'impôts tels qu'ils ont été mis en œuvre dans le cadre de la réforme demeurent étrangers à la logique de contemporanéité qui caractérise le prélèvement à la source, faisant perdurer un décalage d'un an. C'est pourquoi une synchronisation de l'impôt et des réductions et crédits d'impôts s'inscrirait dans la logique générale du prélèvement à la source et serait plus lisible pour les contribuables, notamment les 2,5 millions de foyers fiscaux ayant reçu en 2020 un acompte supérieur à leurs RI-CI réels et qui doivent rembourser une partie de leur avance à l'été 2020 à l'issue de la campagne déclarative. Un tel aménagement entraîne un surcoût l'année au cours de laquelle les RI-CI seront rendus contemporains puisqu'il faudra verser la même année les crédits d'impôts au titre de l'année précédente et de l'année courante. La synchronisation de l'impôt et du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, qui représente une dépense fiscale annuelle de l'ordre de 5 Md€ et concerne plus de trois millions de particuliers, est prévue dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale de 2022. Il anticipe une montée en charge progressive sur quatre ans, pour un coût estimé à 1,1 Md€ en 2022, première année de mise en œuvre de la réforme.

Enfin, le prélèvement à la source a profondément modifié le rôle du taux de l'impôt. À côté des taux du barème de l'impôt sur le revenu est ainsi apparu un « taux de prélèvement à la source » qui matérialise désormais l'impôt sur le revenu pour les contribuables. Clef de voûte du dispositif, l'un des enjeux de ce taux et des possibilités de modulation qui lui sont associées est d'aboutir à un prélèvement aussi proche que possible de l'impôt final, en jouant sur l'adaptation du taux en fonction des changements de situation personnelle ou financière. Durant les deux premières années après la mise en œuvre de la réforme, environ 3 millions de demandes de modulation de taux ou d'acompte par an ont été reçues par l'administration fiscale, en hausse par rapport aux 2,15 millions de demandes de modifications de mensualisations et d'acomptes provisionnels déposées en 2015 dans le système antérieur. Les principales marges de progrès en matière d'optimisation du prélèvement à la source résident dans la capacité des services de la DGFIP à inciter de façon personnalisée les contribuables à se saisir de la modulation de leur taux, pour l'adapter aussi précisément que possible à l'évolution de leur situation. Elles pourraient s'appuyer sur des échanges d'information sur la situation des contribuables entre administrations, en application du principe du « dites-le nous une fois », en vertu duquel les administrations ne demandent pas une seconde fois des données déjà obligatoirement déclarées à l'une d'entre elles.

Un instrument qui élargit les fonctions possibles de l'impôt sur le revenu

Le prélèvement à la source renforce l'impôt sur le revenu dans sa mission première de rendement. Il se traduit notamment par une accélération du recouvrement de l'impôt : le taux de recouvrement a atteint 98,6 % au 31 décembre 2020 après prise en charge et émission des restes dus d'impôt sur les revenus de 2019, contre 97,9 % avant la réforme. En revanche, son impact sur le taux de recouvrement global, après recouvrement forcé et contrôle, n'est pas encore mesurable en 2021, les revenus de l'année 2019 n'ayant pas encore fait l'objet d'un cycle de recouvrement complet. Il se traduit par ailleurs par un recouvrement mieux accepté, matérialisé par la baisse de 55 %, entre 2018 et 2020, du nombre de délais de paiement ayant dû être accordés aux contribuables pour payer le solde définitif de l'impôt dû, quand les prélèvements opérés se sont révélés insuffisants pour couvrir l'impôt sur le revenu.

Le prélèvement à la source rend également l'impôt sur le revenu plus réactif à la conjoncture et plus propre à porter des mesures de pouvoir d'achat ou de recettes dont les délais de mise en œuvre sont particulièrement courts. La baisse du taux de la première tranche de l'impôt sur le revenu, de 14 % à 11 %, décidée en loi de finances pour 2020, a ainsi été appliquée dès janvier 2020, conduisant à un effet immédiat sur le pouvoir d'achat des ménages concernés. Dans le système antérieur, la mesure aurait eu un effet au mieux vingt mois après le vote en loi de finances. Par ailleurs, l'impôt sur le revenu étant dorénavant prélevé sur les revenus de l'année courante, il s'ajuste dès la survenance de la variation de revenus (alors que dans le système précédent, l'impôt s'ajustait avec un an de décalage). Il a ainsi permis de lisser les effets des pertes de revenus subies par les contribuables durant la crise sanitaire. Il facilite l'application immédiate de report de paiement, de baisse de taux ou de seuils et de modifications d'allègements d'impôts sur le revenu. Le prélèvement à la source fait donc de l'impôt sur le revenu un instrument adapté en temps de crise.

Enfin, par l'importance des collectes de données que sa gestion rend nécessaire, le prélèvement à la source ouvre des perspectives nouvelles en matière de suivi en temps réel de la dynamique des salaires, traitements, pensions et revenus de remplacement et d'appui aux politiques publiques et d'études et statistiques, à un moment où la gestion des données de masse est amenée à jouer un rôle de plus en plus stratégique pour les administrations publiques.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (DGFIP) : Renforcer le suivi des questions adressées par les contribuables à l'administration fiscale, en l'élargissant à l'ensemble des canaux de contact.

Recommandation n° 2 (DGFIP) : Faire de la vérification des revenus exceptionnels de 2018 l'un des axes prioritaires de la campagne de contrôles à mener en 2022.

Recommandation n° 3 (DGFIP) : Mettre à l'étude les conditions dans lesquelles l'administration fiscale pourrait être rendue destinataire des informations concernant les changements de situation personnelle des contribuables connues par d'autres administrations, afin d'accélérer l'intégration de ces dernières dans le calcul du taux de prélèvement à la source.

Recommandation n° 4 (DGFIP) : Accélérer la valorisation des données recueillies dans le cadre du prélèvement à la source, à des fins de suivi de la dynamique des revenus et d'amélioration de la conduite des politiques publiques, dans le respect du secret fiscal et du secret statistique.

INTRODUCTION

La mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu est l'une des réformes les plus significatives ayant affecté les politiques publiques dans notre pays au cours des dernières années. Elle a conduit à modifier le mode de prélèvement de l'impôt sur le revenu de 17 millions de foyers fiscaux redevables, avec un impact très perceptible sur la vie quotidienne des contribuables concernés. Cela est particulièrement le cas des salariés dont le « bas de feuille de paye » fait désormais apparaître une somme nette de l'impôt sur le revenu.

Le prélèvement à la source est une modalité de recouvrement de l'impôt sur le revenu faisant intervenir un tiers collecteur (le plus souvent l'employeur) qui retient le montant de l'impôt sur les paiements qu'il opère au profit du contribuable (le plus souvent un salarié) et verse ce montant à l'administration fiscale ; ce dispositif transforme donc l'ancienne relation bilatérale entre l'administration et le contribuable en une relation triangulaire dans laquelle l'impôt n'est plus directement payé à l'administration fiscale par le contribuable. Cette caractéristique explique que certains aient vu dans cette réforme un risque d'affaiblissement du civisme fiscal, voire du consentement à l'impôt.

L'échec de plusieurs gouvernements à mettre en œuvre cette réforme (en 1973 ou en 2009) a longtemps fait figure de symbole des difficultés de notre pays à adopter des mesures de modernisation dont le principe ne faisait pourtant guère de doute. Le mode de prélèvement de l'impôt sur le revenu français a ainsi fini par représenter un cas particulier dans les comparaisons internationales, la quasi-totalité des pays comparables ayant basculé dans un système de prélèvement à la source, soit à l'occasion de l'un des deux conflits mondiaux du 20^{ème} siècle, soit dans le courant des Trente Glorieuses. Ce mode de recouvrement n'a pas été sans conséquence sur l'impôt lui-même, dont l'acceptabilité apparaissait plus fragile en France qu'à l'étranger et les recettes rapportées au PIB, largement inférieures à la moyenne de l'OCDE. Maints rapports ont souligné cette situation pour en appeler à la mise en œuvre d'une « retenue à la source » de l'impôt sur le revenu. En 1990, le Conseil des impôts constatait ainsi que « *la France est un des seuls pays de l'OCDE à ne pas pratiquer la retenue à la source et le pays (après la Grèce) où le poids de l'impôt sur le revenu dans le PIB est le plus faible. Moins visible, mieux étalé dans le temps, un impôt retenu à la source est mieux accepté* ».

L'invocation rituelle de cette réforme et les échecs répétés des tentatives visant à la mettre en place ont semblé avoir eu raison du projet de retenue à la source au tournant des années 2010. Ainsi le Conseil des prélèvements obligatoires consacrait en 2012 un rapport à l'impôt sur le revenu, dans lequel il recommandait une simple modernisation du mode de recouvrement existant. Il reflétait en cela un consensus assez généralisé sur ce sujet, des sondages ayant montré que les Français eux-mêmes étaient majoritairement opposés à cette réforme¹.

Dans ce contexte, l'annonce par le Président de la République, en juin 2015, du lancement du projet de prélèvement à la source (PAS) pour une mise en œuvre en 2018 a pu

¹ Cf. Conseil des impôts, *Les relations entre l'administration fiscale et les contribuables*, 2001 ; un sondage fait dans le cadre de ce rapport montrait que 51 % des Français préféraient conserver le système existant alors que 41 % souhaitaient un passage à la retenue à la source.

surprendre, d'autant qu'elle n'avait été précédée d'aucune réflexion nouvelle de la part de l'administration fiscale. Cette réforme a pourtant été mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019, malgré le changement de majorité et les doutes qui ont pu apparaître à certains moments sur sa pertinence.

Le présent rapport a pour objet d'identifier les facteurs ayant permis la mise en œuvre de la réforme du prélèvement à la source au cours de la période 2015-2019 et de mettre en évidence à la fois les résultats obtenus et les progrès qui restent à réaliser. Il souligne quelques-uns des paradoxes de cette réforme : certains des obstacles (comme la question de l'année de transition) qui en avaient longtemps semblé difficilement surmontables, ont trouvé une solution rapide ; initiée au plus haut niveau de l'État, elle a été portée avec efficacité par l'administration fiscale dont elle est devenue un motif de fierté ; souvent assimilée à une simple mesure de gestion de l'impôt, elle a débouché sur une modernisation qui a fait évoluer le rôle de l'impôt sur le revenu comme instrument de politique économique.

Le rapport est composé de trois parties :

- la première partie décrit les principales phases de la réforme et les caractéristiques de son pilotage ;
- la deuxième partie montre que la mise en œuvre du prélèvement à la source s'est accompagnée d'une modernisation de l'impôt sur le revenu dans son ensemble ;
- la troisième partie souligne que le prélèvement à la source renforce l'efficacité de l'impôt sur le revenu dans ses fonctions de rendement, de régulation conjoncturelle et ouvre de nouvelles perspectives résultant des données de masse.

1 UNE REFORME PLUSIEURS FOIS REPOUSSEE, UNE CONDUITE DE PROJET INNOVANTE

1.1 Le prélèvement à la source : un projet ancien dont la mise en œuvre a été différée à de nombreuses reprises

1.1.1 De 1710 à 2019 : une brève histoire du prélèvement à la source

Tardivement apparu en France, le prélèvement à la source n'est pas pour autant une idée neuve dans notre pays. Ses origines intellectuelles remontent au XVIII^{ème} siècle, un impôt de cette nature ayant eu une première existence en France en 1710 sous le nom de « retenue du dixième des charges »² (un impôt cédulaire de 10 % sur l'ensemble des revenus) tandis qu'un impôt comparable voyait le jour en Prusse en 1811. C'est toutefois pendant la première moitié du 20^{ème} siècle que le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu s'est généralisé dans les principaux pays développés, notamment pendant la Première Guerre mondiale (Canada) et la seconde (Pays-Bas, États-Unis, Australie, Royaume-Uni), l'Allemagne ayant mis en place ce dispositif en 1925.

La France a elle-même connu un tel système pendant une décennie, de 1939 à 1948. En effet, le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale et les besoins financiers correspondants ont provoqué la mise en œuvre par un décret du 10 novembre 1939 d'une retenue à la source sur les salaires appelée « stoppage à la source », avec effet au 1^{er} janvier 1940. Il s'agit d'un impôt proportionnel assis sur l'ensemble des rémunérations ; un barème simplifié est appliqué pour tenir compte des frais professionnels et des charges de famille. Les acomptes prélevés par les employeurs sont reversés à l'administration fiscale dans les quinze jours suivant la paye. Cet impôt est supprimé en octobre 1948, date à partir de laquelle il est remplacé par une taxe des employeurs sur les salaires au taux de 5 % à laquelle s'ajoute une surtaxe progressive à la charge des salariés. La loi du 28 décembre 1959 supprime ce système bipartite et lui substitue un impôt sur le revenu progressif et unifié dont les modalités de paiement s'appuient sur le principe d'un décalage d'un an entre la date de perception des revenus et celle du versement de l'impôt.

À partir de cette date, plusieurs tentatives sont faites pour remettre en place un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France :

- une initiative est engagée en 1966 par le ministre des Finances, M. Michel Debré, et une commission d'études est installée fin 1967 sous la présidence du secrétaire d'État à l'économie et aux finances, M. Jacques Chirac ; le projet est toutefois abandonné à la suite de mai 1968, en raison de l'opposition des organisations syndicales. Les accords de Grenelle mentionnent ainsi dans leur point 11 consacré à la fiscalité : « Il ne sera pas proposé d'assujettir les salariés au régime de la retenue à la source » ;

² Olivier Poncet, « La retenue à la source : Louis XIV y avait pensé », *L'histoire*, n° 455, janvier 2019.

- un nouveau projet de retenue à la source est introduit par amendement gouvernemental dans la discussion de la loi de finances pour 1974. Adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, le projet est repoussé au Sénat. Les craintes sont essentiellement de deux ordres : la perte du lien citoyen entre le contribuable et l'impôt et les risques d'un surcroît de revendications salariales dans un contexte d'inflation élevée. Le projet est finalement abandonné par le gouvernement ;

- le sujet de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu ressurgit au tournant des années 1990. Ainsi, le Conseil des impôts propose en 1990 de moderniser l'impôt sur le revenu en relançant le projet de retenue à la source. Cette proposition recueille un écho d'autant plus grand qu'elle est contemporaine de la création de la CSG, autre imposition sur les revenus conçus dès son origine comme un prélèvement à la source. Dès lors, plusieurs rapports convergents sur ce point s'enchaînent : un rapport de l'inspection générale des finances en 1998, le rapport « Lépine » de 1999, le rapport « Bert-Champsaur » de 2000, un nouveau rapport du ministère de l'économie et des finances de 2002, qui s'attache à définir les scénarios possibles d'une telle réforme. Malgré ce contexte favorable, la mesure ne parvient pas à s'imposer. Si, en 2007, le ministre de l'Économie, M. Thierry Breton, engage une concertation en vue de la mise en œuvre d'une retenue à la source au 1^{er} janvier 2009, cette initiative n'aboutit pas plus que celles qui l'ont précédée et le gouvernement abandonne finalement son projet.

C'est par une annonce du Président de la République dans le quotidien Sud-Ouest le 14 juin 2015 que le projet est relancé pour être engagé dès 2016 et appliquée en 2018. En application de cette décision, l'article 76 de la loi de finances pour 2016 prévoit la présentation au Parlement au plus tard le 1^{er} octobre 2016 des modalités de mise en œuvre à compter de 2018 du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Il précise que la mise en œuvre du prélèvement à la source doit respecter les principes de progressivité, de conjugalisation et de familialisation de l'impôt sur le revenu, par l'application du mécanisme de quotient familial et conjugal. 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, seront exposées au Parlement. Les principes ainsi énoncés visent à garantir aux yeux d'une opinion réticente que les grands principes de l'impôt sur le revenu (familialisation, quotient conjugal) ne seront pas remis en cause, la réforme devant se concentrer sur la seule suppression du décalage d'un an entre les revenus et leur taxation, à l'origine de difficultés de paiement de la part des contribuables.

Le rapport prévu par la loi de finances pour 2016 prend la forme d'un document annexé au PLF 2017, intitulé « prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ». Celui-ci rappelle les bénéfices attendus de la mise en œuvre du prélèvement à la source, écarte les réformes alternatives et décrit de manière détaillée la mise en place du nouveau système à partir de 2018.

L'élection présidentielle de 2017 a conduit à repousser d'un an l'échéance initialement prévue. Après un ultime débat, largement nourri par la presse à l'automne 2018, la décision est finalement prise par le Gouvernement de basculer vers le nouveau système au 1^{er} janvier 2019.

1.1.2 L'absence de prélèvement à la source en France : un obstacle durable à la modernisation de l'impôt sur le revenu

Le système français de prélèvement de l'impôt sur le revenu a longtemps fait figure de curiosité, voire d'anachronisme dans les comparaisons internationales. En effet, les décisions ayant conduit à la mise en œuvre d'un prélèvement à la source dans les principaux pays comparables à la France sont pour la plupart très anciennes comme le montre le tableau ci-dessous pour les principaux pays de l'OCDE. On peut constater qu'en raison des besoins de financement qu'elle a engendrés, la Seconde Guerre mondiale a été un moment important pour le basculement des systèmes fiscaux vers le prélèvement à la source.

La France n'a d'ailleurs pas fait exception à ce mouvement d'ensemble puisqu'un « stoppage à la source » y a été introduit en 1939. Mais, à la différence des autres pays, elle a renoncé à ce système au bout d'une dizaine d'années. Un second temps fort de la progression du prélèvement à la source a été la période des Trente glorieuses (1945-1975) qui a vu la plupart des pays développés profiter de cette période de forte croissance pour se doter de ce système de prélèvement. Là encore, la France reste à l'écart de ce mouvement de transformation, malgré les tentatives décrites *supra*.

Tableau n° 1 : Mise en place d'un prélèvement à la source à l'étranger

État	Date de mise en place
Allemagne	1811 en Prusse. 1925 dans sa version moderne
États-Unis	1862. 1943 dans sa version moderne
Canada	1917
Pays-Bas	1941
Australie	1942
Royaume-Uni	1944
Nouvelle-Zélande	1958
Irlande	1960
Belgique	1962
Luxembourg	1967
Danemark	1970
Italie	1973
Espagne	1979

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

Dans tous les pays concernés, le passage au prélèvement à la source s'est accompagné d'une modernisation de l'impôt et, généralement, de la massification de ce dernier. Ainsi, aux États-Unis, où la retenue à la source a été introduite en 1943, le nombre de contribuables acquittant l'impôt sur le revenu, qui était de 4 millions en 1939, a atteint 42 millions en 1945. La France est ainsi l'un des seuls pays à avoir dû développer son impôt sur le revenu après la

Seconde Guerre mondiale, sans pour autant rendre le mode de prélèvement plus simple et plus indolore.

Le niveau structurellement faible des recettes d'impôt sur le revenu, qui n'ont jamais dépassé 4 % du PIB en France, alors qu'elles atteignent 10 % en Allemagne, est à rapprocher de ce retard dans la modernisation du recouvrement de l'impôt.

1.1.3 Une accumulation ancienne de griefs contre le prélèvement à la source

Le caractère tardif du prélèvement à la source en France a été justifié de longue date par une série d'arguments invoqués à l'encontre de cette réforme chaque fois qu'elle a été envisagée. La stabilité dans le temps de cet argumentaire renseigne sur quelques éléments caractéristiques de la culture fiscale propre à la France.

Un premier argument est l'atteinte que celui-ci porterait au lien entre le contribuable et l'impôt. Le paiement direct de l'impôt sur le revenu est souvent considéré comme une manifestation concrète du consentement à l'impôt. Cet argument a été soulevé, par exemple, en 1973, lorsque le ministre des Finances de l'époque a échoué à faire voter dans la loi de finances pour 1974 le passage à une retenue à la source. Le Rapporteur général de l'Assemblée nationale de l'époque écrivait ainsi que « *le contribuable est aussi un citoyen et, de ce point de vue, le prélèvement de l'impôt par retenue à la source risque d'avoir pour inconvénient de lui faire perdre la conscience nette du montant de sa contribution aux charges collectives* ».

Le deuxième argument concerne le rôle de collecteur que celui-ci fait jouer aux entreprises. Deux points de vue se rejoignent ici pour s'opposer à la réforme : celui des salariés, qui y voient une atteinte à la confidentialité de leurs informations fiscales vis-à-vis de leurs employeurs et celui des employeurs eux-mêmes qui voient dans cette tâche de recouvrement de l'impôt sur le revenu une charge administrative indue. Le premier de ces arguments remonte à la création même de l'impôt sur le revenu dans notre pays (Cf. encadré ci-après), qui a vu les syndicats de salariés particulièrement réticents à l'impôt sur le revenu lui-même ainsi qu'à toute participation des employeurs à sa collecte.

Mais les employeurs n'étaient pas moins opposés à leur participation à la collecte. En 2016, le rapport d'information remis à la commission des finances du Sénat décrit le prélèvement à la source comme « une lourde charge pour les tiers collecteurs », constituant « un choc de complexité »³. Lors des auditions organisées au Sénat, le MEDEF indiquait ainsi que cette réforme fera des entreprises « *les collecteurs d'un impôt sans lien avec leur activité* », leur imposera « *des coûts et des contraintes nouvelles sans aucune contrepartie* », aura « *des conséquences nocives sur le climat social dans les entreprises* » et imposera à ces dernières « *des charges et des risques de sanctions exorbitants* ».

³ Rapport d'information n° 98 (2016-2017) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 2 novembre 2016, www.senat.fr

Dès 1918, le refus d'une déclaration des revenus des salariés par les employeurs

Extrait de Nicolas Delalande, *Les batailles de l'impôt, Consentement et résistance de 1789 à nos jours*, Seuil, 2014 : « *(Le) mécontentement ouvrier (en 1918) vient du mode de calcul de l'impôt sur les salaires : à la différence des autres catégories socioprofessionnelles, les salariés n'ont pas à déclarer eux-mêmes leurs revenus. Ce sont leurs employeurs, qu'il s'agisse d'entreprises privées ou de l'État, qui sont chargés de transmettre à l'administration le montant des salaires et traitements versés (...). Le paiement se fait de la même manière que pour les autres types de revenus, après l'émission d'un rôle et l'envoi d'une feuille d'avertissement. En théorie, ce système devrait être apprécié puisqu'il limite les occasions de litiges et de conflits entre les salariés et les agents du fisc. Toutefois, à une époque où il est de notoriété publique que les paysans, certains commerçants et les professions libérales peuvent aisément s'abstenir de déclarer l'intégralité de leurs revenus, le mécanisme de la déclaration par l'employeur est vécu comme une contrainte par les salariés, qui s'estiment placés dans une situation d'inégalité par rapport aux autres catégories sociales. Le mécontentement des ouvriers et des salariés s'exprime dès 1918. Certains salariés renvoient leurs feuilles d'impôts au ministère des Finances en signe de protestation ».*

Un troisième argument tient à l'impact supposé sur la consommation du passage à une retenue à la source de l'impôt sur le revenu. Invoqué avec constance depuis les années 1950, cette objection a été très présente dans la phase préalable à la mise en œuvre du PAS. Tout au long des années 2017 et 2018, elle a suscité la production de prévisions économiques qui soulignaient le risque de voir les consommateurs réduire leurs dépenses du fait de l'effet psychologique induit par la diminution de leur rémunération telle qu'elle apparaît au bas de leur feuille de paye.

Un quatrième argument, plus technique, est celui de la gestion de l'année de transition. Le passage au prélèvement à la source entraînant par définition la suppression du décalage d'un an entre le paiement de l'imposition et les revenus correspondants, l'année de mise en œuvre de la réforme est donc théoriquement celle au cours de laquelle l'impôt devrait être prélevé deux fois : dans le cadre du système antérieur, au titre de l'année n-1 dans le cadre du PAS, au titre de l'année n. La mise en œuvre de la réforme a donc été liée, dès les premiers projets de PAS, à la question de la neutralisation de l'impôt pendant un exercice, le plus souvent appelé « année blanche ». Cette dernière a fait l'objet de nombreuses incompréhensions et a souvent obscurci le débat. Pour autant, elle représentait un obstacle plus théorique que réel à la réforme : en effet, alors que sur le plan patrimonial, elle aboutissait à la perte d'un an de recettes d'impôt sur le revenu pour l'État, son impact en trésorerie était nul.

Un cinquième obstacle à la réforme, interne à l'administration fiscale, résultait des craintes suscitées par les réorganisations administratives à attendre d'un projet qui substituait 1,7 million de tiers collecteurs à 17 millions de foyers fiscaux payant l'impôt sur le revenu et pourrait ne pas être sans conséquences sur l'emploi et les modalités de travail.

Enfin, un sixième argument a été relatif à l'impact de la réforme sur les spécificités de l'impôt sur le revenu français, en particulier celles tenant à la notion de foyer fiscal. En effet, le débat sur la mise en œuvre du prélèvement à la source a parfois été confondu avec celui relatif à l'individualisation de l'impôt sur le revenu et la fin du quotient conjugal. Or, une telle réforme de l'impôt sur le revenu aurait eu des effets redistributifs importants. Malgré le cadre donné dès 2015 par le Président de la République sur l'absence de remise en cause des principes de

l'imposition des revenus, le débat autour du prélèvement à la source a opposé ceux qui y voyaient l'occasion d'une réforme fiscale de plus grande ampleur et ceux qui redoutaient que le prélèvement à la source ne soit le cheval de Troie conduisant à la remise en cause du quotient conjugal.

1.1.4 Avant le prélèvement à la source : une simplification réelle de l'impôt malgré la persistance du décalage d'un an

L'absence de mise en œuvre du prélèvement à la source en France s'est accompagnée de la mise en œuvre par l'administration fiscale, d'une série de palliatifs visant à simplifier l'impôt, en dépit du décalage d'un an entre perception des revenus et le versement de l'imposition. D'importantes réformes ont donc conduit, souvent en avance sur d'autres pays, à mettre en place la télé-déclaration des revenus (dès 1999), la déclaration pré-remplie (à partir de 2006), le télépaiement ou encore la mensualisation.

Du fait de ces réformes successives, l'impôt sur le revenu a été réellement simplifié du point de vue du contribuable qui a vu ses charges administratives progressivement réduites. En 2001, un sondage effectué à la demande du Conseil des impôts montrait que plus de 90 % des contribuables avaient une appréciation positive sur leurs relations avec l'administration fiscale et que 60 % des contribuables passaient moins d'une heure à s'acquitter chaque année de leur déclaration d'impôts. À cette époque, 42 % des contribuables seulement souhaitaient un passage à la retenue à la source contre 51 % qui souhaitaient le maintien du système existant.

Dans ce contexte marqué à la fois par le soutien modéré apporté à la réforme par l'opinion et par l'expérience des nombreux échecs passés, la perspective de la mise en œuvre de cette réforme est devenue de plus en plus hypothétique. Face à ces oppositions récurrentes, le Conseil des prélèvements obligatoires publiait en 2012 un rapport recommandant d'optimiser le système existant sans mettre en œuvre le PAS. D'autres mécanismes étaient évoqués dans le débat public, tel le système de « mensualisation contemporaine » (Cf. encadré ci-dessous).

Mensualisation, prélèvement à la source et « mensualisation contemporaine », quelles différences ?

Dans le cadre du système antérieur au prélèvement à la source, la mensualisation du paiement de l'impôt sur le revenu permettait aux contribuables volontaires de lisser sur dix mois, de janvier à octobre, le paiement de l'impôt sur le revenu de l'année n-1 escompté. Chaque mensualité correspondait au dixième de l'impôt dû, estimé sur le fondement de l'avis d'imposition de l'année N-2 puis de l'avis d'imposition de l'année N-1, reçu durant l'été de l'année N. La mensualisation avait pour objectif de faciliter le paiement de l'impôt par les contribuables mais ne s'ajustait pas aux éventuelles difficultés financières issues d'une baisse de revenus des contribuables, le montant de la mensualisation étant fixe. En outre, un solde d'impôt sur le revenu pouvait être dû entre septembre et décembre en sus des mensualités de septembre et octobre. Une demande de modification de la mensualisation par an était possible.

Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu se fonde sur une retenue à la source effectuée chaque mois par les débiteurs de revenus sur le revenu versé (effet assiette), et sur des acomptes provisionnels. Il se calcule en fonction d'un taux de prélèvement personnalisé qui intègre au fur et à mesure les changements de situation financière ou familial, au moment où ils se produisent (effet taux). Il s'applique à tous les contribuables bénéficiant des revenus soumis au prélèvement à la source (même si le taux de prélèvement est de 0 %).

Un projet de « mensualisation contemporaine » par l'administration fiscale a été proposé par le Sénat en 2016⁴. Il permettait d'éviter la collecte par des tiers. En revanche, l'effet assiette, automatique et immédiat, du projet « prélèvement à la source » disparaissait et les variations de traitements, salaires, pensions et revenus de remplacement dans le calcul de la mensualisation devaient être déclarées par les redevables.

1.2 Des impulsions politiques successives, une appropriation forte du projet par l'administration fiscale

Dans un contexte où il n'était plus guère évoqué, le projet de prélèvement à la source a été relancé par le Président de la République lors d'un entretien accordé un quotidien régional en juin 2015. Sa mise en œuvre a été favorisée par un soutien politique plusieurs fois réaffirmé ainsi que par une appropriation forte par l'administration fiscale, à laquelle a été laissée une grande autonomie dans la conduite du projet.

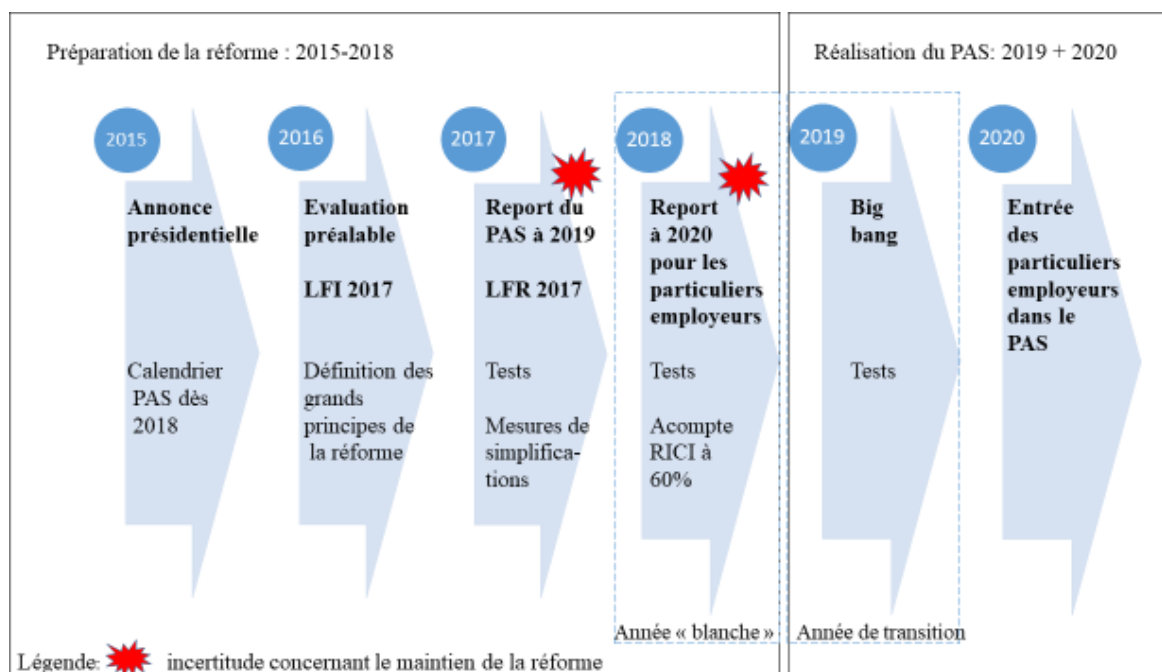
1.2.1 Des impulsions politiques plusieurs fois renouvelées

Le calendrier de la réforme fait apparaître une succession d'impulsions politiques qui s'étendent, de 2015 à 2019, sur deux législatures. Malgré ce soutien politique plusieurs fois

⁴ Rapport d'information n° 98 (2016-2017) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 2 novembre 2016, www.senat.fr

réitéré, des incertitudes ont caractérisé les dernières étapes précédant la mise en œuvre de la réforme.

Schéma n° 1 : Les grandes étapes du prélèvement à la source



Source : Cour des comptes

Après la décision du Président de la République, les premières réunions des administrations concernées datent du mois d'octobre 2015 et la réforme est engagée en 2016 pour une application en 2018..

À la suite de l'élection présidentielle de 2017, la mise en œuvre du prélèvement à la source est reporté d'un an afin de réaliser une campagne de tests et d'affiner le projet. Après d'ultimes clarifications demandées par le Président de la République, la confirmation d'un basculement au prélèvement à la source à partir du 1^{er} janvier 2019 est finalement donnée le 4 septembre 2018 par le Premier ministre lors d'une interview télévisée.

1.2.2 Une grande autonomie laissée à l'administration fiscale pour concevoir la réforme

La conception de la réforme du prélèvement à la source a été confiée à l'administration fiscale à l'été 2015, avec pour seules contraintes de créer une retenue à la source la plus contemporaine possible et de maintenir les modalités de calcul de l'impôt sur le revenu, notamment celles relatives à la définition du foyer fiscal. Il en est résulté un dispositif qui a remédié aux principales faiblesses du système antérieur et dont l'architecture apparaît plus sophistiquée que celle que l'on rencontre dans de nombreux pays étrangers.

1.2.2.1 L'objectif principal : une retenue qui efface le décalage entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt

L'objectif de tout système de prélèvement à la source est, à travers un prélèvement contemporain de l'impôt sur les revenus concernés, de faire disparaître les difficultés liées au décalage d'une année entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt.

Ces difficultés étaient réelles dans le système antérieur : les fluctuations de revenus soumis à l'impôt sur le revenu concernaient une part importante de contribuables⁵. Ainsi, près de 38 % des foyers fiscaux imposables à l'impôt sur le revenu, soit 6,6 millions de foyers, avaient connu une diminution de leurs revenus entre 2014 et 2015, toutes causes confondues (chômage, baisse d'activité, séparation, *etc.*). Pour ces contribuables, le poids du paiement de l'impôt pouvait être problématique, notamment pour les 2 % d'entre eux connaissant une baisse de revenus supérieure à 30 %. Un salarié célibataire sans personne à charge traversant une période de chômage devait faire face à des mensualités d'impôt sur le revenu constituant un peu moins d'un quart de son revenu mensuel ; l'impôt se réajustant à son revenu deux ans après sa reprise d'activités⁶.

Le décalage d'un an entre impôts et revenus avait également un fort impact en cas de changement de situation familiale qui affecte le taux d'imposition à travers le jeu du quotient familial. Dans un contexte de hausse tendancielle des séparations et des divorces⁷, la probabilité qu'un contribuable soit confronté à des difficultés de paiement de l'impôt sur le revenu s'accroît⁸. De même, l'augmentation du nombre de décès en France depuis 2014⁹ augmente mécaniquement la probabilité pour le conjoint survivant ou pour les héritiers de faire face à des difficultés financières pour payer un an après l'impôt sur le revenu de la personne décédée.

⁵ Projet de loi de finances pour 2017, évaluation préalable du projet de prélèvement à la source (415 pages), 2016. L'évolution des revenus soumis à l'impôt sur le revenu a été mesurée sur le fondement des revenus 2014 à la 6ème émission et 2015 à la 2ème émission. Les revenus considérés correspondent aux revenus nets globaux imposables au barème après application des déficits antérieurs, charges et abattements spéciaux déductibles du revenu net global, ainsi qu'aux revenus nets imposables à taux proportionnel.

⁶ Détails présentés en annexe 5.

⁷ Insee Références, 28/02/2018 : « En 2016, 128 000 divorces ont été prononcés, soit 4 400 divorces de plus qu'en 2015. La baisse quasi continue du nombre de divorces enregistrée depuis le pic de 2005, année qui suit l'adoption de la loi visant à simplifier les procédures de divorce, s'était interrompue en 2015 ».

⁸ Insee Analyses Grand Est, 08/03/2021 : « Une séparation, qu'il s'agisse d'un divorce, d'une rupture de Pacs ou d'une rupture d'union libre, a toujours des conséquences financières pour les ex-conjoints, avec une baisse de 14 % du niveau de vie médian l'année où celle-ci survient. Les femmes sont bien plus fortement affectées que les hommes, en particulier à la suite d'un divorce (- 28 %). L'année de la séparation, un ex-conjoint sur cinq vit sous le seuil de pauvreté et jusqu'à une femme divorcée sur trois. »

⁹ Insee références, 19/11/2019 : « Entre 1974 et 2014, le nombre de décès est relativement stable. Depuis 2015, la tendance a augmenté à la suite de l'arrivée des baby-boomers à des âges où la mortalité est élevée. »

1.2.2.2 Un système de prélèvement à la source relativement plus sophistiqué que ceux mis en œuvre à l'étranger

L'articulation entre l'objectif d'atténuation des difficultés financières des contribuables et le souci de neutraliser les effets de l'« année blanche » explique les modalités choisies pour le prélèvement à la source et sa sophistication par rapport aux modèles étrangers.

L'objectif d'atténuation des difficultés financières des contribuables a conduit à :

- rechercher un prélèvement initial de l'impôt sur le revenu le plus proche possible de l'impôt définitif, afin d'éviter les sur-prélèvements ou les sous-prélèvements. Cela a conduit à élaborer une retenue à la source fondée sur une assiette large. Ainsi, au terme de la réforme, 98 % de l'assiette nette de l'IR est soumise au prélèvement à la source, soit par retenue à la source, soit par acompte contemporain¹⁰ ;

- appliquer un taux de prélèvement personnalisé afin de limiter le reste à payer à l'issue des campagnes déclaratives. Cette caractéristique participe également à la limitation des régularisations, au prix d'une certaine complexité de gestion du taux pour l'administration. À l'inverse, de nombreux pays ont fondé leur système de prélèvement à la source sur un taux fixe standardisé. Ainsi, en Belgique, la retenue à la source de l'impôt est fondée sur des précomptes prélevés sur les salariés et sur une retenue peu personnalisée ne tenant pas compte de toutes les atténuations auxquelles les salariés peuvent avoir droit ;

- prendre en compte les changements de situation personnelle en cours d'année. Le dispositif choisi en France impose à l'administration fiscale de procéder au calcul du taux de PAS, en prenant notamment en compte en cours d'année les déclarations faites par les contribuables au sujet de l'évolution de leur situation personnelle. À l'inverse, le système allemand de prélèvement à la source met à la charge des tiers collecteurs l'obligation de calculer le taux de retenue à la source, en fonction des revenus annuels de l'employé et de sa situation personnelle.

L'objectif de neutralisation de l'année blanche a conduit à :

- créer un crédit d'impôt de modernisation du recouvrement pour ne pas effectuer une double imposition ou un paiement de l'impôt sur le revenu lissé sur plusieurs années. Le dispositif choisi en France se distingue en ce sens du dispositif mis en place aux Pays-Bas (étalement du paiement de l'impôt jusqu'à cinq ans) et au Royaume-Uni (aménagement temporaire de deux exercices fiscaux de 18 mois pour ne pas perdre l'imposition d'une année) lors du passage à la retenue à la source dans ces deux pays ;

- maintenir les crédits et réductions d'impôts associés à l'impôt sur le revenu afin de ne pas bouleverser les secteurs économiques concernés et à verser en cours d'année un acompte du bénéfice des crédits ou réductions d'impôts correspondant aux revenus de l'année précédente, aux contribuables concernés, sans attendre la liquidation de l'impôt. *A contrario*,

¹⁰ Source : projet de loi de finances pour 2017, évaluation préalable du prélèvement à la source, page 26. Le glossaire en annexe définit l'acompte contemporain.

au Danemark, les crédits d'impôts ont été annulés parallèlement à l'effacement de l'impôt sur le revenu lors de la transition au prélèvement à la source.

Afin de préserver les ressources fiscales, il a été décidé de :

- distinguer les revenus exceptionnels des revenus non exceptionnels de l'année fiscale sur laquelle le crédit d'impôt de modernisation du recouvrement s'applique, afin d'éviter une optimisation d'opportunité des revenus ;
- confier la retenue à la source à des tiers débiteurs de revenus (employeurs, organismes versant les pensions de retraite ou les indemnités de chômage...), plutôt que mettre en place un prélèvement mensuel par l'administration fiscale, afin de sécuriser la collecte automatique et d'adosser cette collecte à l'évolution contemporaine des revenus.

1.3 Une réforme qui s'est opportunément appuyée sur des pratiques et dispositifs existants

À partir de la fin 2015, l'administration fiscale a mis en place une méthode originale de conduite de la réforme, dont les grands choix ont été dictés par une contrainte de délais forte, la mise en œuvre du prélèvement à la source ayant été prévue dans un premier temps pour le 1^{er} janvier 2018.

1.3.1 Une animation de projet confiée à une structure légère créée à cet effet

La conduite de projet a été confiée à l'administration fiscale en juin 2015. Compte tenu du nombre de parties prenantes, des interdépendances et du caractère impératif du calendrier, il a été décidé en juillet 2016 de mettre en place une gouvernance, une organisation et une comitologie spécifiques à la réforme.

La stratégie de la réforme a été pilotée directement au niveau des différents ministres en charge de la réforme, en présence des directeurs d'administration centrales concernés (DGFIP et direction de la sécurité sociale). La priorité donnée par les ministres successifs à cette réforme a été continue, ce qui a soutenu son déploiement et s'est traduit par plusieurs « tours de France » ministériels pour présenter la réforme aux contribuables et aux collecteurs, ou pour délocaliser les comités de pilotage¹¹.

Une mission « prélèvement à la source », composée d'une petite équipe de quatre à sept personnes, de juin 2016 à juin 2019, a été créée et mandatée pour assurer le pilotage de la conception, du développement, de la représentation et du déploiement de la réforme au sein et hors de la DGFIP. Elle a travaillé sans le soutien de cabinets de conseils privés. La mission prélèvement à la source était intégrée à la fois au sein du service de la gestion fiscale de la DGFIP (la cheffe de mission était parallèlement cheffe de bureau puis sous-directrice) et

¹¹ Tour de France 2017 du secrétaire d'État en charge du budget, M. Christian Eckert. Tour de France 2018 du ministre de l'action et des comptes publics, M. Gérald Darmanin.

rattachée directement au directeur général de la DGFIP et à la directrice de la législation fiscale. La mixité de son positionnement, la taille et la composition de l'équipe (issus de différents services de la DGFIP) semblent avoir engendré l'autorité nécessaire à l'impulsion sur plusieurs années de la réforme et à la convergence des différentes parties prenantes (administrations concernées, les services métiers, services en charge des systèmes d'information, les tiers distributeurs de revenus, contribuables).

Cette mission « prélèvement à la source » a mis en place une comitologie à laquelle participait activement la direction de la sécurité sociale. Un poste de chargé de mission prélèvement à la source a été créé au sein de cette dernière afin d'assurer le pilotage opérationnel de l'intégration des verseurs de revenus de remplacement à la réforme. La personne en charge de cette mission assurait également l'articulation entre le prélèvement à la source et le projet de déclaration sociale nominative (DSN¹²), en liaison avec la maîtrise d'œuvre de la DSN, le groupement d'intérêt public pour la modernisation des déclarations sociales (GIP MDS). Elle s'assurait également de la prise en compte des complexités de gestion du prélèvement à la source pour les particuliers employeurs.

Les fédérations des principales organisations syndicales professionnelles et les représentants de collecteurs publics ont été consultés lors de l'élaboration de la réforme¹³. La mission a associé les acteurs du prélèvement à la source dans les territoires à la conduite de la réforme, notamment en prenant en considération les informations transmises par les correspondants prélèvement à la source nommés au sein de chaque direction départementale ou régionale du réseau des finances publiques.

Le déploiement de la réforme s'est fondé sur les axes suivants :

- l'impératif de frugalité des responsabilités nouvelles demandées aux tiers collecteurs de l'impôt sur le revenu ; il n'a pas été créé une nouvelle plateforme de déclaration, de transfert d'information ou de paiement. Les données nécessaires au calcul et au prélèvement de la retenue à la source ont été intégrées dans le dispositif de la déclaration sociale nominative, sans que la création d'une nouvelle plateforme soit nécessaire ;

- la pédagogie et l'écoute des tiers collecteurs ; la mission prélèvement à la source a associé les parties prenantes afin d'adapter le cadre juridique du prélèvement à la source aux contraintes techniques et pratiques et inversement. Le GIP MDS, en charge de la DSN, est resté vigilant à cette méthode de travail collaborative, clef du succès de la DSN. Le GIP MDS a utilisé également cette approche lors de l'élaboration de la déclaration pour le prélèvement à la

¹² Créée par la loi n°2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives.

¹³ Première vague de consultation en 2015 : ACOSS, AGIRC-ARRCO, AFEP, Banque de France, CNAV, CNAVPL, CCMSA, CNAMTS, CNRACL, CGPME, CFONB, CSOEC, DGOS, Éditeurs de logiciels, FBF, FNOPH, FEPEM, FNSEA, MEDEF, OCBF, CFE-CGC, FO, CGT, CFDT, CFTC, Pôle Emploi, RSI, UNAPL, UNASA, UPA. 2^e vague de consultation en 2016 : ACOSS, AGIRC-ARRCO AFEP, CCMSA, CNAMTS, CNAV, CNRACL, CGPME, CSOEC, DGCS, FNOPH, FNSEA, Ministère de la Défense, MEDEF, Pôle Emploi, La Poste, RSI, FFA-FNMF-CTIP, AMF, Ville de Paris, ARF, APVF, France Urbaine, Paris Musée, Métropole Européenne de Lille, Conseil Général Seine st Denis, AP-HP, CNDCH, FHF, DGOS, union des caisses de France Congés Intempéries BTP, UNASA, UNAPL. Sources : évaluation préalable du prélèvement à la source, pages 361 et 362, et administration fiscale.

source des revenus autres, laquelle était nécessaire pour effectuer une retenue à la source sur tous les revenus hors salaires (traitements, retraites, rentes, indemnités chômage, indemnités journalières de sécurité sociale, etc.). La méthode a été déclinée dans tous les territoires via les correspondants prélèvement à la source en directions départementales des finances publiques ;

- le déploiement de la réforme par étapes techniques combinées ; la méthode de projet éprouvée par l'administration fiscale avec le programme de modernisation « Copernic »¹⁴ a été réutilisée afin de protéger les systèmes d'information existants, sécuriser les développements existants dans le cadre d'une politique globale de maintenance-adaptation des systèmes d'information ;

- la mise en place de tests et pilotes réguliers pour contrôler l'avancée du dispositif et l'appropriation de la réforme par les tiers collecteurs ;

- une pédagogie de la réforme et une écoute renforcée des contribuables par l'administration fiscale, interlocutrice unique du contribuable pour le calcul de l'impôt sur le revenu et le calcul du taux de PAS.

À chaque étape du projet, la mission PAS était responsable du respect du calendrier des travaux, la cohérence et l'adéquation entre le cadre juridique de la réforme et les paramètres techniques, métiers et organisationnels retenus.

1.3.2 Le choix de l'adossement du prélèvement à la source à la déclaration sociale nominative

1.3.2.1 Une demande limitée de nouvelles données pour les employeurs utilisant la déclaration sociale nominative

Un choix technique fondamental du prélèvement à la source a été de l'adosser à la déclaration sociale nominative (DSN). Cette dernière permettait en effet de bénéficier d'un dispositif de recouvrement déjà existant, fondé sur une logique de déclaration dématérialisée et simplifiée ainsi que sur des transferts de données intégrés aux logiciels de paie et sur un principe de « frugalité des informations » demandées aux déclarants.

En pratique, lors de la déclaration sociale nominative mensuelle, les entreprises indiquent à l'administration fiscale le montant des retenues à la source effectuées sur les revenus des salariés, prélevées sur le fondement des taux à appliquer transmis préalablement par

¹⁴ Le programme Copernic, lancé en 2001, est un programme de modernisation des outils informatiques dont disposent les services fiscaux. Cf. Cour des comptes, la gestion du programme Copernic, septembre 2009, www.ccomptes.fr

l'administration fiscale. Les retenues à la source sont ensuite versées à l'administration fiscale¹⁵.

Un *scenario* de réforme sans adossement à la déclaration sociale nominative avait été envisagé par l'administration fiscale. Il n'a pas été retenu car il aurait conduit à dépasser les délais imposés pour la réforme, à créer une nouvelle plateforme déclarative et, *in fine*, à devoir renoncer à un taux personnalisé de prélèvement à la source pour appliquer un taux forfaitaire se traduisant par d'importants restes à payer ou des sommes trop versées.

En définitive, l'adossement à la DSN a été déterminante pour la mise en œuvre de la réforme du PAS. Techniquement, ce dernier apparaît comme une ligne supplémentaire de la DSN et n'entraîne qu'un surcroît minime de données nouvelles à intégrer pour les entreprises collectrices.

Tableau n° 2 : Synthèse des données utilisées dans la DSN pour le PAS

Bloc : versement individu	Bloc : régularisation du PAS	Bloc : individu non salarié	Informations complémentaires:
<ul style="list-style-type: none"> • Date de versement • Rémunérations nette fiscale • Numéro de versement • Montant net versé <p><u>Nouvelles données demandées avec le PAS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rémunération nette fiscale potentielle • Taux de PAS • Type du taux de PAS • Identifiant du taux de PAS • Montant du taux de PAS 	<p>Bloc nouveau avec le PAS</p> <p><u>Nouvelles données demandées avec le PAS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mois de l'erreur • Type d'erreur • Régularisation de la rémunération nette fiscale • Rémunération nette fiscale déclarée le mois de l'erreur • Régularisation du taux de PAS • Taux déclaré le mois de l'erreur • Montant de la régularisation du PAS 	<ul style="list-style-type: none"> • Type - Montant • Code de base spécifique • Date de début de la période de rattachement • Date de fin de la période de rattachement • Montant net fiscal du revenu versé <p><u>Nouvelles données demandées avec le PAS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Taux de PAS • Type du taux de PAS • Identifiant du taux de PAS • Montant du taux de PAS • Date de versement 	

Source : Cour des comptes, d'après le bilan de la phase pilote du PAS

¹⁵ Les échanges entre les tiers collecteurs de l'impôt sur le revenu et l'administration fiscale sont détaillés *supra* dans le schéma n°2 : « les actions permettant la retenue à la source ».

La déclaration sociale nominative

La déclaration sociale nominative (DSN) permet aux entreprises de déclarer, de calculer et de payer les prélèvements sociaux en une déclaration unique, mensuelle et entièrement dématérialisée, fondée sur les logiciels de paie, en parallèle du paiement des salaires de leurs salariés. Plus de 1,8 million de déclarations sont transmises chaque mois et concernent plus de 20 millions de salariés¹⁶.

Elle constitue un progrès important pour la modernisation de la protection sociale en fusionnant 45 déclarations destinées à Pôle emploi, l'Assurance maladie, l'Agirc-Arrco, les Urssaf, les organismes complémentaires de santé, etc. La DSN répond ainsi au principe de simplification « dites-le nous une fois », en vertu duquel les administrations ne peuvent demander une seconde fois des données déjà obligatoirement déclarées à l'une d'entre elles. Elle contribue en outre à fiabiliser les déclarations de prélèvements sociaux des entreprises et à l'attribution à bon droit des prestations et des aides sociales qui prennent en compte les ressources d'origine salariale.

Discutée tout au long des années 2000 et instaurée par la loi 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, la DSN correspond à une ambition ancienne et à une nécessité des longs échanges au sein de la sphère sociale afin de rapprocher les besoins et les modalités de déclaration. Après une montée en charge progressive à partir de début 2015, la DSN a été mise en œuvre en 2017 pour l'ensemble des employeurs du secteur privé du régime général et du régime agricole de sécurité sociale, puis a été généralisée à tout le secteur privé en 2019.

La maîtrise d'ouvrage opérationnelle de la DSN a été confiée au groupement d'intérêt public pour la modernisation des déclarations sociales (GIP MDS¹⁷), qui réunit tous les acteurs de la protection sociale, qu'elle relève de la sécurité sociale ou de conventions entre les partenaires sociaux, les fédérations patronales et les confédérations de salariés, ainsi que les éditeurs de logiciels et les experts comptables.

¹⁶ Source : GIP MDS, 2020.

¹⁷ Le GIP-MDS a été créé en 2000 pour mutualiser les moyens et les expertises des organismes de protection sociale en terme de dématérialisation et faciliter aux entreprises et à leurs représentants l'accès aux déclarations dématérialisées. Il regroupe les organismes de protection sociale et les représentants de la prévoyance collective, de la mutualité et des assurances. Les membres associés sont les fédérations patronales (Medef, CPME, U2P), l'UNAPL, les trois confédérations de salariés (CFDT, CGT, CGT-FO) et les représentants des grands utilisateurs que sont les éditeurs de logiciels (Syntec numérique) et les experts-comptables (Conseil supérieur de l'Ordre).

1.3.2.2 Un dispositif de transmission des données du prélèvement à la source *ad hoc* pour les employeurs publics, sur le modèle de la déclaration sociale nominative

Un canal d'échanges *ad hoc* a dû être créé pour les employeurs publics, la DSN publique n'existant pas¹⁸ et pour les verseurs de revenus autres que les salaires et soumis à l'impôt sur le revenu. L'objectif de la frugalité des données demandées, l'ampleur des développements nécessaires et la volonté d'œuvrer pour une harmonisation des normes employées a conduit l'administration fiscale à copier le dispositif de la DSN et à confier au GIP MDS la création d'un dispositif appelé « Prélèvement à la source des revenus autres » (ci-après, PASRAU).

PASRAU concerne 4 % des collecteurs : les employeurs publics et les organismes versant des revenus de remplacement : la CNAM et la MSA, la CNAF, les organismes conventionnés de la Sécurité sociale des indépendants réunis au sein de l'AROCMUT (mutuelles) et de la ROCA (assureurs), les 42 régimes de retraite, dont la CNAV et l'Agirc-Arrco, l'Acoss, les organismes complémentaires adhérents à l'une des trois fédérations CTIP/FFA/FNMF, Pôle emploi, les caisses de congés payés. Il concerne également l'agence des services de paiement (ASP), les mandataires judiciaires et les entreprises déclarant *via* PASRAU des revenus autres que des traitements et salaires.

PASRAU concerne ainsi 60 % des 44 millions de foyers fiscaux, pour une partie ou pour la totalité de leurs revenus¹⁹.

Ce système assure de manière sécurisée la collecte des données fiscales relatives à des revenus de remplacement et aux revenus salariaux de la fonction publique et leur transmission à la DGFIP. PASRAU constitue une DSN publique allégée (100 rubriques contre 300)²⁰. Comme pour le PAS, les tiers collecteurs effectuent les déclarations et les appels de taux de prélèvement à la source auprès de la DGFIP. L'administration fiscale identifie l'individu concerné et communique en retour le taux de prélèvement à la source à appliquer et le dispositif permet le calcul, la gestion et le recouvrement du prélèvement à la source.

1.3.3 **Des systèmes d'information développés principalement à partir des applications existantes**

Les systèmes d'information de la DGFIP ont été ajustés pour répondre aux besoins de la réforme dans les délais demandés tout en préservant leur architecture générale. L'étude d'urbanisation réalisée pour mesurer les évolutions nécessaires des systèmes d'information de la DGFIP a conduit à une stratégie d'appui sur les applications existantes, en développant une politique de maintenance et rénovation. Des solutions réversibles le plus longtemps possible

¹⁸ Le déploiement d'une déclaration sociale nominative (DSN) pour la fonction publique était prévue en trois vagues; la dernière échéance étant fixée au 1er janvier 2022 ; Cf. Décret n° 2018-1048 du 28 novembre 2018 fixant les dates limites pour la transmission obligatoire de la déclaration sociale nominative pour les régimes mentionnés aux 1°, 2° et 3° de l'article r.711-1 du code de la sécurité sociale.

¹⁹ Source : avis de la DINSIC sur le prélèvement à la source, janvier 2017, www.numerique.gouv.fr.

²⁰ Pasrau constitue une étape dans le déploiement de la DSN publique.

ont été développées afin de ne pas mettre en danger les applications existantes en cas d'annulation de la réforme et d'utilisation de solutions génériques permettant de garder de l'adaptabilité en cas de besoins nouveaux²¹. Une quarantaine de composants du système informatique de l'administration fiscale ont été créés ou ont évolué entre 2017 et 2019²².

Principaux blocs fonctionnels développés par la DGFIP dans son système d'information pour permettre le déploiement du prélèvement à la source

- **SACRE** (système automatisé de collecte rénové) :
 - Réception des flux issus de la DSN et de PASRAU ;
 - Identification du bénéficiaire de revenus dans les référentiels de personnes (à partir de son NIR et/ou de ses coordonnées d'état civil) et de son taux d'imposition;
 - Élaboration puis renvoi des comptes rendus métiers nominatifs et financiers à destination des collecteurs ;
 - Calcul des éventuelles amendes dont sont redevables les collecteurs ;
 - Alimentation de la déclaration pré-remplie du bénéficiaire de revenus.
- **GestPAS** (Gestion du prélèvement à la source par l'utilisateur) :
 - Espace de déclaration des changements de situation et de choix de taux de prélèvement pour le contribuable;
 - Espace de suivi des prélèvements effectués au titre du prélèvement à la source pour le contribuable ;
 - Calcul des sanctions applicables en cas de modulation excessive notamment.
- **E-CV** (Créances et versements) :
 - Joint entre le bloc SACRE et les applicatifs de la sphère des professionnels.
- **SPEP** :
 - Agrégateur des créances associées à des SIRET en des créances au niveau des SIREN.
- **PARSIFAE** :
 - Transmission à la Banque de France des ordres de paiement ;
 - Constitution du référentiel des comptes bancaires des contribuables pour le PAS ;
 - Outil permettant aux collecteurs de reverser les prélèvements à la source en cas d'anomalie sur la DSN et PASRAU.

1.3.4 Une phase de tests amont de grande ampleur

Des pilotes de tests ont été mis en place afin de favoriser l'appropriation de la réforme par les différents collecteurs. L'enjeu était de gérer la réalisation d'une réforme conçue en mode « big bang », c'est-à-dire déployée en une fois à une date donnée avec une possibilité très

²¹ La méthode de gestion de la production se rapproche d'une « gestion allégée » ou encore gestion « au plus juste » (« lean »).

²² Source : évaluation préalable sur le prélèvement à la source, PLF 2017.

limitée de retour en arrière à partir de cette date. Le principe d'une expérimentation a été écarté pour respecter le principe d'égalité de traitement des contribuables. La sécurisation en production du prélèvement à la source s'est donc fondée sur la détection lors des tests d'anomalies ou de dysfonctionnements et leur résolution a fait partie intégrante d'un processus de test.

La première vague de tests a eu lieu à l'été 2017 afin de contrôler la sécurité des échanges entre collecteurs et administration fiscale et la correcte gestion du prélèvement à la source dans le système d'information des collecteurs. 7 735 déclarations ont été déposées par 573 collecteurs (337 pour la DSN et 236 pour la déclaration PASRAU) et 68 éditeurs²³. Le bilan de cette première campagne de test a conclu à la stabilité du dispositif même si des améliorations étaient nécessaires du point de vue technique et fonctionnel, en termes d'ergonomie, de services offerts aux utilisateurs et d'identification des contribuables et de délai de résolution des anomalies. À l'issue, des tests sur une plateforme de production en condition réelle ont été proposés aux collecteurs publics en raison du report de la réforme d'une année²⁴. De nouvelles campagnes de tests sont intervenues en 2018 et 2019, notamment pour permettre aux collecteurs de tester. Ces nouveaux tests ont permis notamment de remédier aux sujets des contrats courts et de la règle de l'arrondi. Ils ont conduit à identifier le besoin d'accompagnement spécifique des collectivités territoriales²⁵. Une campagne de préfiguration du prélèvement à la source a été déployée sur les bulletins de salaires des derniers mois de 2018.

1.3.5 Des efforts importants de pédagogie vis-à-vis des contribuables et des tiers collecteurs

1.3.5.1 Une campagne de communication vis-à-vis des contribuables et des tiers collecteurs

La campagne de communication a été déployée en direction des contribuables comme des tiers collecteurs. Elle a débuté en 2017 pour se clore en 2020. Son coût s'est élevé à 13 M€²⁶.

La campagne d'information et de sensibilisation aux nouvelles responsabilités des collecteurs (vidéos, infographies, kit collecteur) développée par l'administration fiscale a largement été soutenue par les « pilotes d'apprentissage » et par le « dispositif d'écoute » mis en place par le GIP MDS. La sphère sociale a organisé une communication particulière pour les collecteurs de son périmètre. Une communication spécifique a ensuite été élaborée vers certains collecteurs, particulièrement les collectivités territoriales en 2019.

Concernant les usagers, la campagne d'information s'est fondée sur le message « le prélèvement à la source s'adapte à votre vie ». Celui-ci a été relayé à l'échelle nationale *via* les

²³ Bilan de la phase pilote du PAS, rapport au Parlement, septembre 2017, www.impots.gouv.fr

²⁴ *Idem*.

²⁵ Source : mission communication, DGFIP.

²⁶ Détails en annexe n°3.

médias de grande écoute (télévision, radios, réseaux sociaux). La sensibilisation a été systématique lors des campagnes déclaratives avec en 2018 un encart informatif sur le prélèvement à la source lors des envois de déclaration papier et une information sur le numéro d'appel spécial PAS. Le site impots.gouv.fr a été abondé sur le sujet ; un site www.prelevementalasource.fr a été créé pour l'occasion et un dispositif de simulation de taux a été proposé aux usagers sur GESTPAS.

Des envois massifs de courriels en janvier 2019

- 3 et 4 janvier 2019 : courriels d'information sur l'acompte RICI envoyés à 8,5 millions de contribuables ;
- 9 et 11 janvier 2019 : courriels d'information aux contribuables non bénéficiaires de l'acompte envoyés à 14 millions de contribuables ;
- 14 janvier 2019 : courriels d'information sur le taux non personnalisé envoyé à 400 000 contribuables.

La communication a été également déployée dans les territoires. Les chargés de communication locaux ont participé à la campagne de communication en réalisant plus de 1 400 événements départementaux. En 2020, la communication s'est orientée sur les particuliers employeurs, en partenariat avec l'ACOSS, et sur les primo-déclarants.

1.3.5.2 La mise en place d'un dispositif de réponse personnalisée aux questions des contribuables

Parallèlement à la communication générale sur la réforme, les contribuables ont bénéficié d'une offre de service élargie en matière d'accueil, d'écoute et de renseignement. L'administration fiscale a développé progressivement à partir des années 2010 une offre de service « multi-canal » pour s'adapter aux pratiques de sollicitation des usagers et gérer les flux d'échanges associés. Des plateformes téléphoniques généralistes ou thématiques ont été créées pour désengorger les services des impôts et élargir la plage horaire d'ouverture du service. Un dispositif de demande de rendez-vous en ligne a été déployé en 2017 pour fluidifier l'accueil en guichet et proposer d'autres modes d'échanges (échanges en ligne, conférences téléphoniques, visio-conférences). Une messagerie sécurisée à disposition dans l'espace particulier des contribuables a été mise en place à partir de 2016, qui permet de faciliter l'affectation des sollicitations des contribuables aux services compétents.

À l'occasion de la réforme du PAS, les contribuables ont pu solliciter l'administration fiscale par courriel aux services des impôts ou par messagerie sécurisée dans l'espace personnel déployée à partir de 2016. Un numéro national d'assistance à la mise en place du PAS²⁷ a fonctionné d'avril à décembre 2018, principalement pour gérer les options sur l'individualisation

²⁷ Numéro surtaxé 0811 368 368

des taux au sein du foyer ou la non-communication du taux personnalisé à l'employeur. Il a été remplacé au 1er janvier 2019 par un numéro non surtaxé²⁸, accessible du lundi au vendredi de 8h30 à 19h (heure métropolitaine). Les contribuables ont pu se présenter spontanément au guichet ou utiliser le dispositif de rendez-vous déployé à partir de 2017 (conduisant à des échanges en ligne ou en présentiel, à des appels téléphoniques, des visioconférences).

Ces actions ont été complétées par l'assistance en ligne personnalisée proposée aux usagers lors du parcours de déclaration en ligne (TéléIR) et de gestion du prélèvement à la source (GESTPAS). Ainsi, les usagers ont pu demander à dialoguer en ligne ("chat") avec les plateaux d'assistance téléphonique pour avoir des réponses directes et rapides à leurs questions.

1.4 Une conduite de projet globalement satisfaisante

1.4.1 Un projet qui a satisfait à la majorité des recommandations de la Cour en matière conduite des grands projets informatiques

La Cour des comptes a fait en 2020 des recommandations en matière de conduite des grands projets informatiques de l'État, notamment en termes de délais, de mutualisation des moyens et de mesure des coûts²⁹.

Le projet PAS est en conformité avec huit des onze recommandations de la Cour des comptes et n'est pas concerné pour trois recommandations. Néanmoins, l'expertise de la Dinum n'a pas été sollicitée dans l'étude préalable du projet « prélèvement à la source », en dépit du cadre réglementaire ayant pour objet de diffuser cette expertise. La présentation du projet à cette dernière a été déposée tardivement, alors que des premiers développements avaient été réalisés.

²⁸ Numéro non surtaxé 0809 401 401

²⁹ Cour des comptes, Conduite des grands projets informatiques de l'État, 2020.

Tableau n° 3 : Conformité du projet PAS au regard des recommandations pour la conduite des grands projets informatiques de l'État

Recommandations	PAS
Intervention systématique de la Dinum dans les phases d'études préalables	Effectué mais avec retard
Pas de grand projet numérique dont la réalisation dépasserait cinq ans	Conforme (quatre ans)
Désignation d'un responsable unique ayant autorité pour prendre les décisions et les faire appliquer par les équipes engagées	Conforme (mission PAS)
Pilotage par les délais en structurant les projets autour de jalons courts	Conforme
Respecter les ratios minimaux de ressources humaines internes nécessaires au pilotage et à la réalisation des projets	Conforme
Intégrer les besoins des utilisateurs et évaluer leur satisfaction	Conforme
Distinction des coûts de construction des coûts récurrents	Conforme (études MAREVA)
Examiner préalablement la possibilité de privilégier une solution mutualisée	Conforme (DSN)

Source : Cour des comptes

1.4.2 Des délais respectés

La réforme du prélèvement à la source a été réalisée avec un délai imposé par la loi au 1^{er} janvier 2018, puis au 1^{er} janvier 2019³⁰.

Un peu plus de quatre années ont été nécessaires pour mettre en place le PAS. Le panorama des grands projets de transformation des systèmes d'information de l'État, élaboré par la direction interministérielle du numérique, révèle des délais cibles d'aboutissement de près de sept ans et un taux d'écart calendaire moyen de 24 %. Le projet PAS se situe à la quatrième position des grands projets numériques de l'État en termes de rapidité de déploiement, sur 42 projets suivis³¹.

³⁰ 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

³¹ Source : 11^e édition du panorama des projets SI de l'État dont le coût prévisionnel est supérieur à 50 M€, élaboré par la Dinum en juillet 2020. Les projets suivis sont notamment Cyclades, Portalis, France visas, etc.

Le pilotage de la réforme s'est fondé sur le respect du calendrier prévu par le législateur. La vigilance sur le respect des délais a été notamment assurée par la mission « prélèvement à la source »⁵⁸

. Le report d'intégration des particuliers employeurs dans le prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2020 montre que la priorité a été donnée au respect du délai pour la majorité des contribuables plutôt qu'au basculement simultanément de l'intégralité des salariés dans ce système.

1.4.3 Un coût pour la DGFIP estimé à 214,6 M€

L'estimation du coût complet du prélèvement à la source pour l'économie française nécessiterait de consolider les dépenses faites dans le cadre de ce projet par les administrations publiques ainsi que par les entreprises, notamment pour la mise à jour de leurs logiciels de paye. Les données nécessaires à l'établissement d'un tel tableau d'ensemble ne sont pas disponibles. En revanche, il est possible d'identifier le coût direct du prélèvement à la source pour la DGFIP.

Celui-ci était estimé à 214,6 M€ en avril 2021. Il a été calculé sur le fondement d'études en « Méthode d'analyse et de remontée de la valeur » (ci-après MAREVA), une méthodologie interministérielle d'évaluation des projets informatiques objectivant les coûts et les gains attendus sur les plans économiques, fonctionnel, stratégiques.

Tableau n° 4 : Bilan du coût du prélèvement à la source 2016-2020

Dépenses d'investissement (2016-2020)	Dépenses de fonctionnement (2019-2020)	Coût complet du PAS (2016-2020)
181,1 M€	33,5 M€	214,6 M€

Source : DGFIP

Ce coût n'intègre pas les dépenses des autres administrations liées au prélèvement à la source et a connu une dérive dans le temps. Alors qu'il avait été estimé à 159,7 M€ en 2016, il s'élevait à 214,6 M€ en 2021, soit une augmentation de 25 %. Cet écart reste toutefois inférieur à la moyenne constatée par la Dinum sur l'ensemble des projets SI de l'État (+28 %³²).

L'estimation a fait l'objet d'ajustements réguliers et d'une extension de son périmètre pour intégrer les dépenses de communication et de formation, les dépenses liées à la prolongation des tests et au développement de nouvelles fonctionnalités (Cf. tableau n°5).

³² Source : 12^e édition du panorama des grands SI de l'État, Dinum, novembre 2020.

Tableau n° 5 : Coût du PAS estimé de 2016 à 2021 (en M€)

	Coût complet	Dont coût investissement T2*	Dont coût investissement hors T2*	Périmètre
étude MAREVA décembre 2016	159,7	72,8	50,3	Dépenses MOA, AMOA et formation, coût de fabrication, de fonctionnement et d'assistance
étude MAREVA second semestre 2017	171,6	71,6	68,7	+ Intégration des dépenses de communication et ajustement de dépenses (assistance GIP MDS, etc.)
étude MAREVA janvier 2018	195,0	78,0	87,2	+ Intégration des dépenses liées aux nouvelles fonctionnalités et au décalage du PAS avec prolongation des tests
étude MAREVA novembre 2018	212,2	73,2	105,6	+ Intégration de charges non estimées (coûts d'affranchissement et d'édition, ajustement dépenses de communication) et fiabilisation des postes de dépenses
étude MAREVA avril 2021	214,6	70,0	111,2	Dépenses d'investissement actualisées à partir des exécutions 2020 et mise à jour des dépenses de communication

Source : Cour des comptes, d'après les données de l'administration fiscale ; * T2 : frais de personnel.

Les dépenses d'investissement informatique depuis le lancement du projet ont représenté un coût total de 112 M€ (dont 73 M€ de coûts directs hors frais de personnel)³³. La part du prélèvement à la source dans le budget informatique de l'administration fiscale ³⁴ oscille entre moins de 1 % (2016) à 12,8 % (2019) sur la période considérée. En 2020, cette part s'est réduite à 7 %. Les dépenses d'investissement informatique sous-traitées se sont élevées à environ 66 M€. Ainsi, la conception des applicatifs, la définition des besoins, la mise en place de phases de tests et d'intégration des développements au sein du système d'information de la DGFIP a nécessité l'apport de prestations dites d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour un montant global de 10,4 M€. Le développement des programmes, et leur insertion dans une architecture informatique adaptée a impliqué un recours à une assistance externe en maîtrise d'œuvre pour écrire ou adapter des applicatifs (coût total de 33,9 M€), et pour faire évoluer l'architecture et l'articulation des systèmes d'information (11,5 M€).

Les travaux d'adaptation de l'applicatif du GIP MDS aux besoins spécifiques de la DGFIP dans le cadre du prélèvement à la source pour les salariés (convention dite «PAS DSN »)

³³ Le détail des coûts est présenté en annexe.

³⁴ La note d'exécution budgétaire « gestion des finances publiques et des ressources humaines » 2021 signale la hausse de dépenses d'informatique de la DGFIP et rappelle que celle-ci contribue à combler la dette technologique de la DGFIP, page2

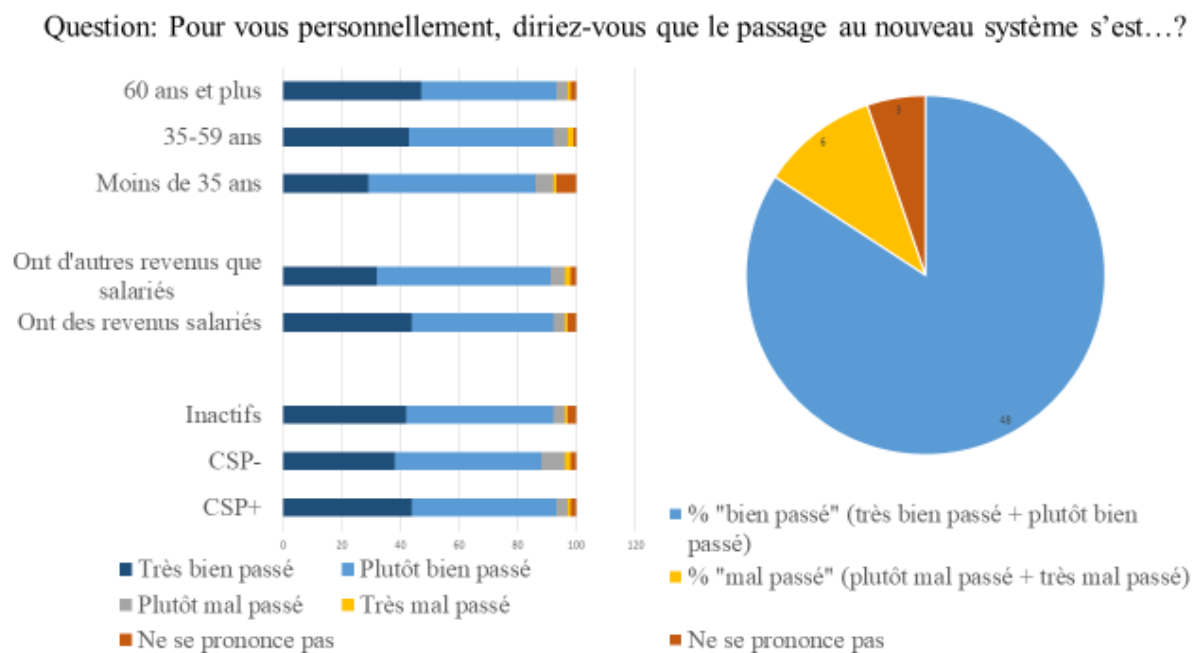
et le développement d'un système informatique de réception et de traitement des données PAS pour les autres revenus concernés (convention dite « Pasrau ») ont mobilisé 10,3 M€³⁵.

1.4.4 Un jugement positif mais des demandes récurrentes d'information formulées par les contribuables

1.4.4.1 Un jugement positif des Français sur la réforme

Les sondages réalisés après la première année de réforme révèlent une bonne opinion des Français concernant le prélèvement à la source et 81 % des Français ne souhaitent pas un retour à l'ancien système³⁶.

Graphique n° 1 : Opinion des Français vis-à-vis du passage au prélèvement à la source



Source : Mesures fiscales de la DGFIP sondage Ipsos, janvier 2021

³⁵ Idem.

³⁶ Sondage effectué par méthode des quotas, du 19 au 27 janvier 2021, sur un échantillon de 1 002 Français âgés de 18 ans et plus, soumis à l'IR, considéré comme constituant un échantillon national représentatif de cette population. Source : DGFIP

1.4.4.2 Une progression importante des sollicitations des contribuables auprès de l'administration fiscale parallèle à la montée en puissance du prélèvement à la source

Le suivi du traitement des sollicitations usagers concernant spécifiquement le prélèvement à la source est impossible dans l'état actuel des systèmes d'information. En effet, l'administration fiscale ne décompte pas les courriers reçus tandis que le suivi du nombre d'appels téléphoniques dans les services locaux n'est devenu obligatoire qu'en 2020. Par ailleurs, les données disponibles ne permettent pas de suivre par sujet les différentes demandes d'information adressées par les contribuables à l'administration fiscale sur la totalité des canaux de contact disponibles (accueil en guichet, numéro national d'assistance, appel téléphonique aux services, courrier, messagerie, courriel aux services, rendez-vous). Il n'est donc pas possible d'imputer au prélèvement à la source l'augmentation constatée au cours des dernières années.

Celle-ci n'en demeure pas moins très sensible sur la période allant de 2017 à 2020, ce qui suggère un lien avec la mise en œuvre du prélèvement à la source. Entre 2018 et 2019, près de 2 millions de courriels supplémentaires ont été envoyés à l'administration fiscale et 2,7 millions d'appels téléphoniques de plus ont été adressés à l'administration fiscale.

Tableau n° 6 : Sollicitations de l'administration fiscale par les contribuables de 2017 à 2020

	2017	2018	2019	2020	Évolution 2018-2019
Nombre de courriels envoyés*	10 983 046	12 303 453	14 296 800	16 688 031	1 993 347
Accueil guichet hors RDV	14 570 175	13 637 069	12 349 583	4 044 123	-1 287 486
Nombre de RDV pris	51 212	119 204	521 306	1 106 459	402 102
Appels téléphoniques plateformes	10 306 164	7 577 091	10 372 933	12 494 928	2 795 842
Appels téléphoniques services locaux	Non suivi	Non suivi	Non suivi	6 971 410	

Source : Cour des comptes, d'après les données DGFIP - * : nombre de courriels envoyés par les contribuables à l'administration fiscale, dont ceux transmis via la messagerie sécurisée

Parallèlement, le nombre de visites sur le site impots.gouv.fr a connu une augmentation significative entre 2018 et 2020 (+39 % en 2018, + 9 % en 2019 et + 26 % en 2020).

Tableau n° 7 : Nombre de visites sur le site impots.gouv.fr de 2017 à 2020

2017	151 535 899
2018	210 377 610
2019	230 360 020
2020	289 537 177

Source : DGFIP

Face à cet afflux de sollicitations, la qualité du service rendu par l'administration fiscale a eu tendance à légèrement décliner : les délais de réponse et les taux de décrochés se sont dégradés à la marge sur la période 2017 à 2020.

Tableau n° 8 : Taux de délais de réponse et de décroché de la DGFP de 2017 à 2020

	2017	2018	2019	2020
Taux de traitement des courriers dans le délai de deux semaines calendaires	87,2 %	85,9 %	84,7 %	83,6 %
Taux de traitement des courriels dans le délai d'une semaine calendaire	93 %	92,1 %	89,8 %	89,1 %
Taux de décroché dans les services locaux	70,3 %	61 %	50,5 %	53,1 %
Taux de décroché sur la plateforme PAS	*	85 %*	69 %*	76 %*

Source : Cour des comptes, d'après les données DGFIP. Note de lecture : * Un numéro national d'assistance à la mise en place du PAS a fonctionné d'avril à décembre 2018 et a été remplacé au 1er janvier 2019 par un numéro non surtaxé, accessible en métropole et dans les DOM.

La réforme du prélèvement à la source illustre la nécessité de renforcer le suivi du nombre et de la nature des questions que certains dispositifs fiscaux suscitent chez les usagers, quel que soit le canal de contact utilisé. Par échantillonnage, l'administration fiscale suit uniquement les motifs des appels au numéro national d'assistance et recense les motifs de déplacement en guichets. La DGFIP part du postulat que tous les motifs de contact des contribuables sont les mêmes quels que soient le canal choisi par l'utilisateur. Or les motifs de contact par courrier et messagerie sont susceptibles d'être plus complexes que ceux par appel téléphonique à la plateforme d'assistance car le format permet d'étayer les difficultés présentées par des pièces justificatives. Par ailleurs, le dispositif d'échantillonnage actuel de la DGFIP ne permet pas d'appréhender la forte augmentation des contacts depuis 2019, qui peuvent suggérer que des incompréhensions demeurent vis-à-vis du nouveau dispositif.

Renforcer le suivi des motifs de contacts permettrait de mesurer le degré de réponse aux questions et aux attentes des contribuables, de mieux connaître les publics qui rencontrent des difficultés et d'adapter le dispositif si nécessaire. Le rapprochement avec les contribuables rencontrant certains types de difficultés récurrentes pourrait être facilité, de même que l'adaptation *in itinere* et, si besoin, par territoires des effectifs affectés à l'accueil, l'écoute et le

renseignement. Utile d'une réforme à l'autre, ce renforcement supposerait une adaptation des systèmes d'information.

Recommandation n° 1. (DGFIP) Renforcer le suivi des questions adressées par les contribuables à l'administration fiscale en l'élargissant à l'ensemble des canaux de contact.

1.4.5 Des gains de productivité encore difficiles à mesurer

La réalisation de gains de productivité n'a pas été affichée comme un objectif de la réforme du prélèvement à la source. Dans le document d'information consacré à cette question dans le cadre du PLF 2017, était ainsi indiqué que « *l'objectif, historique, assigné au passage à la retenue à la source, de réalisation de gains de productivité au sein de l'administration fiscale [est] désormais dépassé* ³⁷ ». Cette position faisait suite à la diminution des effectifs de l'administration fiscale consacrés à la gestion de l'impôt sur le revenu, notamment concernant le recouvrement amiable des impôts, en raison du mouvement de dématérialisation³⁸ des démarches liées à l'impôt sur le revenu. Ainsi, en 2018, 84,7 % du paiement de l'impôt sur le revenu était dématérialisé et 58 % des ménages le payaient par mensualité. Ce résultat était stable depuis 2016 malgré les diverses campagnes d'incitation.

La mesure des gains de productivité résultant de la mise en place du prélèvement à la source n'en demeure pas moins nécessaire. Certaines tâches de l'administration fiscale ont disparu : les travaux de gestion des contrats de prélèvement de l'impôt sur le revenu et les encaissements des acomptes et des soldes de paiement par chèque, carte bancaire et en numéraire pour les contribuables ni mensualisés ni prélevés à l'échéance (environ 30% des foyers imposables avant la réforme). Les travaux de relance des défaillants et les demandes de délai de paiement et de remise gracieuse pour le solde de l'impôt sur le revenu ont diminué. En revanche de nouveaux travaux sont apparus : les travaux de gestion du paiement des comptes dus au titre de l'impôt sur le revenu sans tiers collecteur, le contrôle des procédures de déclaration et de paiement des retenues à la source et l'assistance des contribuables à la modulation.

La mesure des conséquences de la réforme sur la productivité se heurte toutefois au fait que celle-ci n'a pas encore déployé tous ses effets. Ainsi, le premier cycle de recouvrement complet (portant sur l'année 2019) s'achèvera en 2021. Par ailleurs, la mise en place de la réforme a nécessité un accompagnement renforcé des usagers qui devrait s'atténuer dans le temps.

³⁷ Source : projet de loi de finances pour 2017, évaluation préalable du prélèvement à la source, page 331.

³⁸ Le mouvement de dématérialisation de la gestion de l'impôt sur le revenu se fondait sur la mensualisation et sur le paiement en ligne de l'impôt sur le revenu : en 2018, 84,7 % du paiement de l'impôt sur le revenu était dématérialisé et 58 % des ménages le payaient par mensualité (résultat stable depuis 2016 mais supérieur à la moyenne de mensualisation des autres impôts des particuliers (39,8 % en 2018). Il s'est également manifesté par la télédéclaration en 2003, la déclaration pré-remplie dès 2005 et la déclaration automatique en 2020.

Tableau n° 9 : Effectifs de l'administration fiscale affectés au recouvrement amiable de 2017 à 2019 inclus (en ETP)

	2017	2019	Évolution 2017-2019	Évolution 2017-2019 en %
Effectifs affectés	1 328	1 290	-38 ETP	-2,8 %

Source : DGFIP

Il est possible de constater dès à présent une baisse de 38 équivalents temps plein (ci-après, ETP) des effectifs consacrés au recouvrement amiable entre 2017 et 2019 tandis que les effectifs affectés à l'accueil généraliste d'orientation, à l'accueil par correspondance, à l'accueil physique spécialisé et l'accueil téléphonique sont en légère augmentation de 234 ETP sur la même période³⁹.

Tableau n° 10 : Effectifs de l'administration fiscale affectés au renseignement et à l'accueil de 2017 à 2019 inclus (en ETP)

Services	2017	2019	Évolution 2017-2019	Évolution 2017-2019 en %
SIE et SIP	6 335	6 391	+ 56 ETP	0,8 %
Centres de contacts et centres impôts services	222,3	400,8	+ 178,5 ETP	80,2 %
Total	6 558	6 792	+ 234,5 ETP	4 %

Source : DGFIP

Le nombre d'emplois dans les services des impôts des particuliers a fortement reculé, alors que la diminution est de moindre ampleur dans les services des impôts des entreprises. Cette évolution est cohérente avec le transfert de charges des services des impôts des particuliers (SIP) vers les services des impôts des entreprises (SIE) résultant de la réforme du prélèvement à la source, qui substitue 1,7 million d'entreprises collectrices à 17 millions de foyers pour le paiement de l'impôt sur le revenu.

Tableau n° 11 : Schéma d'emploi des services des impôts des entreprises, des services des impôts des particuliers de 2015 à 2021 (en emplois)

Services de la DGFIP	Emplois 2015	Emplois 2021	Évolution en nombre d'emplois	Évolution en %

³⁹ L'administration fiscale n'a pas été en mesure d'extraire les données concernant les renseignements et l'accueil liés au PAS.

SIE	18 000	15 964	-2 036	-11,3 %
SIP	13 035	10 031	-3 004	-23,0 %

Source : administration fiscale, Cour des comptes

Cette évolution doit cependant tenir compte d'autres évolutions structurantes mises en œuvre parallèlement dans le domaine de la fiscalité des particuliers, notamment la dématérialisation et la simplification des procédures (progression de la déclaration en ligne, mise en place de la déclaration automatique en 2020), ainsi que les réformes fiscales en cours (comme la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales). Par ailleurs, les SIE ont subi un changement de périmètre au cours de la période avec le transfert des missions de l'enregistrement vers les services départementaux de l'enregistrement (SDE) et aux services de la publicité foncière (1 243 effectifs). À périmètre identique, l'administration fiscale indique que la baisse des effectifs des services des impôts des entreprises a été de 13,5 %.

1.4.6 L'absence d'un retour d'expérience sur la réforme

Si toutes les parties prenantes s'accordent à considérer la mise en œuvre du prélèvement à la source comme une réussite, cette réforme n'a pourtant donné lieu à aucun bilan d'ensemble formalisé. Ainsi, alors que l'Inspection générale des finances avait été largement sollicitée en amont de la réforme, aucune mission d'inspection n'a été diligentée pour en tirer les conclusions ou établir un « retour d'expérience ». Les points d'intérêt ne manquaient pourtant pas, de la structure de pilotage originale de la réforme aux rôles respectifs des cabinets ministériels et des administrations concernées (DGFIP et DLF), sans oublier la coopération interministérielle mise en place avec la DSS et le GIP-MDS ou encore le fait que la quasi-totalité de cette réforme ait été conçue en se fondant sur des expertises internes et non en faisant appel à des cabinets de conseil externes pour la conception et le pilotage.

Cette absence de « retour d'expérience » contribue à une perte de la « mémoire de la réforme », aggravée par la forte rotation des effectifs : les principaux acteurs de la mise en place du PAS, de la cellule de pilotage aux directeurs d'administration centrale, en passant par les échelons d'encadrement intermédiaire, ont désormais changé de poste. Par ailleurs la cellule de pilotage a été dissoute à la fin de l'année 2019.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Réforme plusieurs fois repoussée en France, le prélèvement à la source a été une réussite opérationnelle qui s'est appuyée sur une conduite de projet pertinente. Cette réussite résulte d'une conjonction de facteurs favorables :

- des impulsions politiques fortes et répétées ;
- une appropriation de la réforme par la DGFIP ;
- la mise en œuvre préalable de la déclaration sociale nominative qui a déterminé l'architecture du PAS et facilité, tant le respect des délais que la relative maîtrise des coûts.

La mise en œuvre du prélèvement à la source a rencontré une forte approbation parmi les Français. Majoritairement hostiles à cette réforme dans les années 2000, ces derniers ont progressivement évolué au fur et à mesure que la réforme se précisait. Désormais, une très forte majorité de Français porte un regard positif sur cette modernisation de l'impôt.

Des faiblesses demeurent toutefois. D'une part, la mise en œuvre de la réforme n'a pas fait disparaître le besoin d'une pédagogie à son sujet. Ainsi, le nombre de questions posées à l'administration fiscale a connu une très forte augmentation parallèlement à la mise en place de la réforme. Si l'année 2020 n'est pas représentative en raison de la crise sanitaire, cette tendance est à observer avec attention et suggère que les efforts d'explication de la réforme n'ont pas encore opéré tous leurs effets. D'autre part, l'absence d'un retour d'expérience ou d'un bilan à la suite de la réforme apparaît dommageable : des conclusions doivent être tirées des forces et des faiblesses de la méthode mise en œuvre pour le prélèvement à la source afin d'éclairer la conduite de futures réformes.

2 AU DELA DE LA REFORME DU RECOUVREMENT, UNE MODERNISATION DE LA GESTION DE L'IMPOT SUR LE REVENU

Le prélèvement à la source se présente comme une réforme technique du mode de prélèvement de l'impôt. Toutefois, cette mesure a été historiquement associée à une modernisation des autres composantes de l'impôt sur le revenu. Dans les pays qui ont mis en place la retenue à la source, le plus souvent à l'occasion d'une crise ou d'un conflit, il s'est agi de rendre acceptable une forte augmentation du niveau de l'impôt et du nombre de contribuables concernés.

La situation française se distingue par le fait que le projet de prélèvement à la source n'a pas été associé à une volonté de montée en puissance de l'impôt sur le revenu, mais bien plutôt à des objectifs de simplification et de meilleure acceptation du prélèvement. La poursuite de ces objectifs a rendu nécessaire, au-delà de la réforme du mode de prélèvement, une évolution des autres composantes de l'impôt.

2.1 Une simplification du recouvrement de l'impôt

2.1.1 Un recouvrement automatique par 1,7 million de tiers collecteurs

La mise en œuvre du prélèvement à la source a substitué 1,7 million de tiers collecteurs aux 17 millions de foyers fiscaux imposés à l'impôt sur le revenu.

Ces collecteurs sont des employeurs publics (Etat, collectivités territoriales, établissements hospitaliers, établissements publics), des employeurs privés ainsi que des organismes versant des revenus de remplacement (Pôle emploi, caisse nationale d'assurance maladie, caisses de retraite, mutuelles, compagnies d'assurances, institutions de prévoyance, etc.).

Les employeurs peuvent déléguer leurs obligations déclaratives à des tiers. Ainsi, 44 % des DSN déposées en mars 2021 sont réalisées par des experts comptables pour le compte des employeurs⁴⁰.

⁴⁰ Source : GIP MDS.

Tableau n° 12 : Les collecteurs de la retenue à la source

Principales catégories de collecteurs	Catégorie de revenus	Estimation du nombre de collecteurs	Estimation du nombre d'utilisateurs concernés*
Entreprises privées	Traitements - salaires	1,6 million	18 millions
État	Traitements - salaires	1	2,5 millions
Collectivités territoriales	Traitements - salaires	65 000 budgets incluant des frais de personnels	1,9 million
Établissements publics nationaux	Traitements - salaires	1 000 budgets incluant des frais de personnels	0,5 million
Établissements hospitaliers	Traitements - salaires	5 638 budgets incluant des charges de personnels	1,2 million
Caisses de retraite	Pensions de retraite	136	16,7 millions
Caisse nationale d'assurance maladie	Revenus de remplacement	161	variable
Institutions de prévoyance compagnies d'assurance	Revenus de remplacement	800	variable

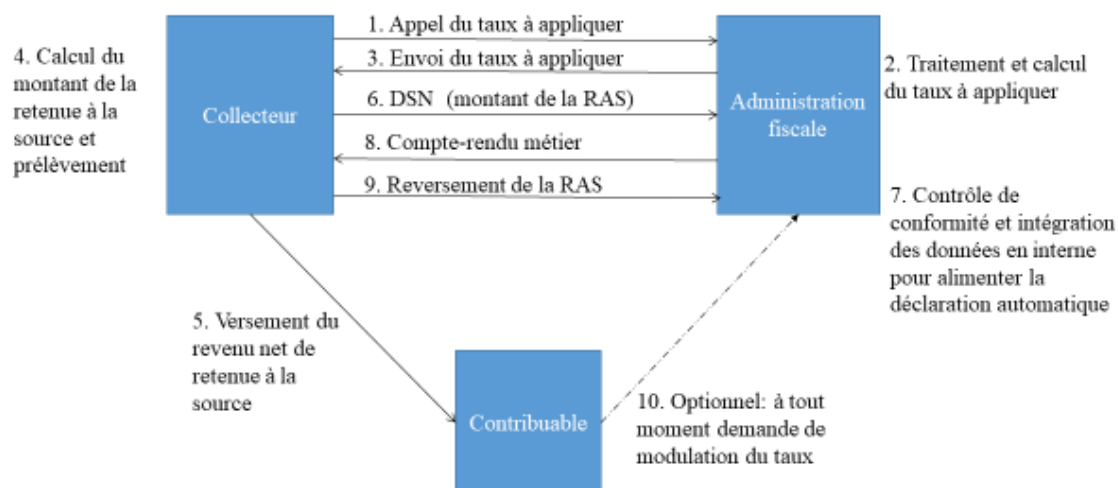
Source : *Projet de loi de finances pour 2017, évaluation préalable du projet de prélèvement à la source (* dont ceux avec un taux de PAS à 0%)*

Le rôle des collecteurs consiste à :

- récupérer le taux de prélèvement à la source transmis par l'administration fiscale et à l'appliquer aux revenus qu'ils versent à leurs salariés ;
- effectuer la retenue à la source lors du paiement du revenu correspondant ;
- déclarer à l'administration fiscale les montants individuels prélevés ;
- reverser le mois suivant (ou le trimestre suivant pour les employeurs de moins de 11 salariés) l'ensemble des retenues effectuées.

En l'absence de transmission de taux par l'administration fiscale, le collecteur applique la grille de taux par défaut. L'ensemble de ces opérations s'effectue de façon dématérialisée et automatique *via* la DSN pour les entreprises privées et organismes qui relèvent de cette obligation déclarative, et *via* Pasrau pour les autres collecteurs (ceux des trois fonctions publiques et les organismes verseurs de revenus de remplacement). L'administration fiscale reste l'interlocuteur du contribuable pour le calcul et la liquidation de l'impôt sur le revenu ainsi que pour toutes les questions relatives au taux de prélèvement à la source.

Les tiers collecteurs de prélèvement à la source jouent un rôle similaire à celui qu'ils exercent dans le recouvrement des cotisations sociales. La différence réside essentiellement dans le fait que le taux de prélèvement à la source applicable est personnalisé pour chaque individu (lorsqu'il n'a pas opté pour le taux non personnalisé) et que la retenue à la source effectuée constitue un acompte non libératoire de l'impôt sur le revenu.

Schéma n° 2 : Les actions permettant la retenue à la source

Source : Cour des comptes

2.1.2 Un régime de sanctions à l'encontre des collecteurs défaillants qui n'a pas encore été mis en œuvre

Le non-respect des obligations de dépôt de déclaration, de prélèvement et de reversement de la retenue à la source fait l'objet de sanctions⁴¹. Avant toute sanction, deux campagnes de surveillance et de relance automatiques et centralisées sont assurées successivement par le groupement d'intérêt public Modernisation des déclarations sociales (GIP-MDS), puis par la DGFIP. Le pourcentage de conformité des déclarations déposées en 2020 et en 2021, établi par le GIP MDS, est stable, à 94 %⁴². La première action de relance de l'administration fiscale a été effectuée en juin 2019 au titre des déclarations du mois d'avril 2019 qui auraient dû être déposées en mai 2019. L'administration fiscale a établi un taux de respect des obligations avant relance à 97,4 % en 2019 et 97,37 % en 2020 : 2,6 % des collecteurs ont été défaillants en moyenne.

Or les sanctions ont été très rarement appliquées depuis la mise en œuvre du prélèvement à la source. Durant la période 2019-2020, seuls deux cas de prélèvement du montant de prélèvement à la source par le collecteur sans déclaration ni reversement de la retenue à la

⁴¹ Amende prévue à l'article 1759-0 A du code général des impôts (CGI).

⁴² Source : GIP MDS.

source à l'administration ont été sanctionnés par l'administration fiscale. Ces sanctions ont eu lieu respectivement à l'occasion d'un contrôle fiscal externe et lors d'un contrôle sur pièces.

Tableau n° 13 : Nombre et montant des sanctions appliquées par l'administration fiscale au titre de manquement aux obligations des tiers collecteurs de PAS

	2019	2020
Nombre de contentieux	0	2
Montant des sanctions appliquées	0 €	12 673 €

Source : DGFIP, service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal

L'administration fiscale reconnaît que le régime de sanctions applicables aux collecteurs défaillants a été suspendu pour faciliter la transition en entrée de réforme puis pour tenir compte de la crise sanitaire. L'administration fiscale prévoit toutefois de notifier les premières amendes en décembre 2021, sur le fondement des déclarations de septembre 2021 déposées en octobre 2021, sous réserve d'évolution de la situation sanitaire.

Les collecteurs disposent de la trésorerie de la retenue à la source entre le moment où le salaire, la pension ou le revenu de remplacement est versé (dans la majorité des cas avant la fin du mois pour lequel il est dû) et la date butoir de versement de la retenue à la source (5, 10 ou 15 du mois suivant selon le type de collecteur). Les flux financiers peuvent toutefois être adressés au fil de l'eau. Pour la plupart des entreprises, ces délais sont insuffisants pour leur permettre de bénéficier d'un surcroît de trésorerie représentant pour elles un avantage économique.

2.1.3 Des mesures de simplification pour certaines catégories de tiers collecteurs

Afin de prendre en compte les difficultés spécifiques de certains collecteurs, des mesures de simplification ou de report du prélèvement à la source ont été mises en œuvre.

C'est notamment le cas des particuliers employeurs, qui ont bénéficié du report d'un an de leurs obligations au titre du prélèvement à la source, celles-ci étant prises en charge par les organismes sociaux à partir du 1^{er} janvier 2020. Concernant les employés des très petites entreprises (TPE) et associations rémunérés par titre emploi service entreprise ou chèque emploi associatif (CESA), le prélèvement à la source est pris en charge par l'URSSAF, qui calcule le montant de la retenue à la source à effectuer, prélève sur le compte bancaire de l'employeur la retenue à la source et les cotisations sociales et la reverse à l'administration fiscale.

Le prélèvement à la source des salariés des particuliers employeurs

Les obligations déclaratives et de retenue à la source des particuliers employeurs ont été subordonnées aux offres de service simplifiées Cesu+ et Pajemploi+, mises en place au cours de l'année 2019. Cela a limité le coût d'entrée de ces employeurs non professionnels caractérisés par le volume des salariés concernés (2,2 millions de particuliers employeurs pour un million de salariés, dont 25 % environ sont redevables de l'impôt sur le revenu).

Au cours de l'année 2019, aucune retenue à la source n'a été effectuée sur les rémunérations de l'année 2019 des salariés des particuliers employeurs. Des acomptes ont été calculés sur la base des revenus de l'année 2018 et prélevés chaque mois entre septembre et décembre 2019 afin de ne pas payer la totalité de l'impôt sur le revenu 2019 lors de son établissement à l'été 2020.

En 2020, lorsque le particulier employeur déclare la rémunération de son salarié, si celui-ci est imposable, la plateforme de déclaration l'informe du montant du salaire déduit de l'impôt à lui verser. Le montant de l'impôt à la source du salarié est ensuite prélevé sur le compte bancaire du particulier employeur, en même temps que les cotisations, et reversé à l'administration fiscale.

Concernant les employés des très petites entreprises (TPE) et associations rémunérés par titre emploi service entreprise ou chèque emploi associatif (CESA), le prélèvement à la source est pris en charge par l'URSSAF, qui calcule le montant de la retenue à la source à effectuer, prélève sur le compte bancaire de l'employeur la retenue à la source et les cotisations sociales et la reverse à l'administration fiscale.

Par ailleurs, de nouvelles modalités de recouvrement ont été prévues pour les revenus sans tiers payeurs et pour celles relatives au solde d'impôt. Un dispositif d'acomptes contemporains sans collecteur est mis en place pour les revenus de travailleurs indépendants, les revenus fonciers, les pensions alimentaires et les revenus perçus à l'étranger par les résidents. L'administration fiscale prélève mensuellement ou trimestriellement sur demande du contribuable l'acompte contemporain de ces revenus sans tiers payeur. L'acompte est calculé sur la base du taux de prélèvement contemporain personnalisé du contribuable et de la dernière assiette afférente à ces revenus déclarés par le contribuable ; le montant qui en résulte est divisé par le nombre de versements attendus. Pour ces contribuables, le prélèvement mensuel ou trimestriel est désormais obligatoire et l'administration détient systématiquement leurs coordonnées bancaires. Par ailleurs, l'acompte versé se distingue de l'acompte provisionnel précédent par l'intégration du taux de prélèvement à la source personnalisé dans le calcul de l'acompte.

2.1.4 Des modalités de recouvrement spécifiques pour les revenus non concernés par le prélèvement à la source

Enfin, les revenus non concernés par le prélèvement à la source (revenus faisant déjà l'objet d'une retenue à la source comme les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values immobilières ; plus-values mobilières qui sont taxées au moment du solde de l'impôt) sont recouverts en une fois, à compter de l'année N+1, à l'issue de la campagne déclarative et de la liquidation de l'impôt sur le revenu. Toutefois, le solde de l'impôt, après application des crédits et réductions d'impôt, est prélevé en quatre fois s'il est supérieur à 300 €⁴³. Les formes prises par les poursuites en cas de non-paiement du solde de l'impôt ont été maintenues.

2.2 Le traitement de l'« année blanche », clé de voute de la transition de l'ancien système vers le prélèvement à la source

La question de l'année de transition a été l'un des arguments les plus souvent invoqués pour critiquer le projet de prélèvement à la source. Diverses possibilités existaient concernant son traitement :

- taxation simultanée, lors de l'année de transition, des revenus de l'année n-1 et des revenus de l'année courante ;
- étalement du paiement de l'impôt n-1 sur plusieurs années ;
- « année blanche », neutralisant l'impôt de l'année n-1.

C'est cette dernière solution qui a été retenue. Elle s'est appuyée à la fois sur la création d'un « crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement » (CIMR) pour neutraliser l'année 2018 et sur un dispositif visant à prévenir les opérations d'optimisation des contribuables qui auraient pu être tentées de rattacher de manière artificielle des revenus à l'année 2018 pour échapper à l'impôt.

2.2.1 La création d'un crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement afin d'éviter une double imposition en 2019

Un crédit d'impôt exceptionnel, dit de modernisation du recouvrement (ci-après, CIMR), a été créé pour éviter la double-imposition lors de l'année de transition. La mise en œuvre du CIMR a reposé sur la distinction entre des revenus exceptionnels rattachés à l'année

⁴³ Hors mises en recouvrement après le 30 septembre ou soldes exigibles dès la mise en recouvrement du rôle ou résultant de la mise en œuvre d'une rectification ou d'une procédure d'imposition d'office (Cf. article 1663 B du CGI).

2018, qui ne pouvaient pas bénéficier du CIMR, et des revenus non exceptionnels perçus lors de cette même année, pour lesquels le CIMR annulait l'impôt correspondant.

2.2.1.1 Les « revenus exceptionnels » : une définition posée par la loi de finances pour 2017

Le traitement de l'année blanche a rendu nécessaire l'élaboration d'une notion *ad hoc* : les « revenus exceptionnels ». Celle-ci a été conçue pour éviter que certains contribuables puissent utiliser le passage au prélèvement à la source pour optimiser leur imposition et artificiellement rattacher à l'année 2018 des revenus qu'ils souhaiteraient soustraire à l'imposition.

Le II C de l'article 60 de la loi de finances pour 2017 a énuméré les revenus susceptibles d'être considérés comme exceptionnels de la façon suivante :

« 1° Les indemnités versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail, à l'exception des indemnités compensatrices de congé mentionnées à l'article L. 3141-28 du code du travail, des indemnités compensatrices de préavis mentionnées à l'article L. 1234-5 du même code, des indemnités de fin de contrat de travail à durée déterminée mentionnées à l'article L. 1243-8 dudit code et des indemnités de fin de mission mentionnées à l'article L. 1251-32 du même code ;

2° Les indemnités versées à l'occasion de la cessation des fonctions des mandataires sociaux et dirigeants ;

3° Les indemnités versées ou des avantages accordés en raison de la prise de fonction de mandataire social, mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 225-102-1 du code de commerce ;

4° Des indemnités de clientèle, de cessation d'activité et de celles perçues en contrepartie de la cession de la valeur de la clientèle ;

5° Les indemnités, allocations et primes versées en vue de dédommager leurs bénéficiaires d'un changement de résidence ou de lieu de travail ;

6° Les prestations mentionnées à l'article 80 decies du code général des impôts⁴⁴ ;

7° Les prestations de retraite servies sous forme de capital ;

8° Les aides et allocations capitalisées servies en cas de conversion ou de réinsertion ou pour la reprise d'une activité professionnelle ;

⁴⁴ L'article 80 decies du CGI prévoit que Les prestations servies par le régime de prévoyance des joueurs professionnels de football institué par la charte du football professionnel sont, à l'exclusion du capital en cas de décès ou d'invalidité totale et définitive de l'assuré, imposables dans la catégorie des pensions selon les modalités définies au premier alinéa de l'article 163-0 A bis.

9° *Les sommes perçues au titre de la participation ou de l'intéressement et non affectées à la réalisation de plans d'épargne constitués conformément au titre III du livre III de la troisième partie du code du travail, ainsi que des sommes mentionnées au a du 18° de l'article 81 du code général des impôts ;*

10° *Les sommes retirées par le contribuable d'un plan mentionné au 9° du présent C ;*

11° *Les sommes issues de la monétisation de droits inscrits sur un compte épargne-temps, pour celles correspondant à des droits excédant une durée de dix jours ;*

12° *Les primes de signature et des indemnités liées aux transferts des sportifs professionnels ;*

13° *Les gratifications surrogatoires, qui s'entendent des gratifications accordées sans lien avec le contrat de travail ou le mandat social ou allant au-delà de ce qu'ils prévoient, quelle que soit la dénomination retenue ;*

14° *Les revenus qui correspondent par leur date normale d'échéance à une ou plusieurs années antérieures ou postérieures ;*

15° *Tout autre revenu qui, par sa nature, n'est pas susceptible d'être recueilli annuellement ».*

Dans sa décision du 29 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a considéré que la définition de ces revenus exceptionnels et celle des revenus non-exceptionnels constitués par tous les types de revenus ne figurant pas dans cette énumération n'étaient pas contraires à la Constitution et ne contrevenaient notamment pas aux principes d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi fiscale.

2.2.1.2 La mise en œuvre du crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement : une annulation de l'impôt 2018 pour plus de 90 % des foyers fiscaux redevables de l'impôt sur le revenu

En pratique, en 2018, les ménages ont acquitté l'impôt sur les revenus perçus lors de l'année 2017, sous forme de mensualités ou tiers provisionnels, puis de solde en septembre 2018. En revanche, au cours de l'année 2019, les foyers fiscaux soumis à l'impôt sur le revenu ont acquitté le prélèvement à la source *via* une retenue à la source mensuelle (ex : traitements, salaires, pensions, revenus de remplacement) et *via* des versements d'acomptes contemporains (ex : bénéfiques industriels et commerciaux, bénéfiques non commerciaux, bénéfiques agricoles, revenus fonciers). Les mensualités ou tiers provisionnels, qui auraient normalement été acquittés, en l'absence de réforme, au titre de l'impôt sur les revenus perçus lors de l'année 2018, n'ont pas été appelés. Les foyers fiscaux ont effectué en mai/juin 2019 leur déclaration d'impôt sur le revenu portant sur l'intégralité des revenus qu'ils auront perçus lors de l'année 2018.

L'impôt a été liquidé normalement par l'administration fiscale mais le crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR) a été appliqué sur l'impôt résultant des revenus non exceptionnels perçus en 2018. L'administration fiscale a transmis aux contribuables l'avis d'imposition 2019 mentionnant le montant d'impôt, net du CIMR, sur les revenus que le ménage a perçus lors de l'année 2018. Si cet impôt net est positif, par exemple dans le cas d'un ménage qui aurait perçu des revenus exceptionnels par nature ou des revenus non concernés par le prélèvement à la source (ex : gains provenant de la cession de valeurs mobilières) lors de l'année 2018, celui-ci a dû être acquitté par le ménage.

Si cet impôt net est nul, le ménage n'a eu aucun montant à acquitter au titre de l'année 2018. Si cet impôt net est négatif, en cas d'acquis de droits à réduction ou crédit d'impôt, les foyers fiscaux concernés ont bénéficié de la restitution des montants correspondants.

Le CIMR a permis aux contribuables de ne pas acquitter un millésime d'impôt sur les revenus non exceptionnels, perçus lors de l'année 2018, concernés par le prélèvement à la source prévu par le projet de réforme du Gouvernement : traitements, salaires, pensions, revenus de remplacements, BIC, BNC, BA, revenus fonciers. En revanche, les jeunes entrant dans la vie active en 2019, et les expatriés, rentrés en France en 2019 et n'ayant pas perçu de revenus en France en 2018, n'ont pas bénéficié du CIMR. Ils ont dû intégrer ce changement de logique non neutre pour leur trésorerie. Par ailleurs, ont été imposés, pour un montant d'impôt de 2,2 Md€, 1,35 million de foyers fiscaux (soit 8,2 % des 16,5 millions de foyers ayant payé l'impôt sur le revenu dans l'année ayant précédé la réforme) avec des revenus exceptionnels dans le champ du prélèvement à la source non pris en compte dans le calcul du CIMR et pour lesquels le montant d'impôt sur le revenu associé à l'absence de prise en compte des revenus exceptionnels dans le champ du prélèvement à la source pour calculer le CIMR est positif. Enfin, l'impôt sur le revenu étant retenu à la source, seul l'impôt restant dû est désormais déduit de l'assiette pour le calcul des droits de successions à verser à l'État.

Tableau n° 14 : Données sur les revenus exceptionnels à l'issue de la 6^e édition des revenus 2018

Revenus	Salaires	Pensions	RF*	RVTO*	BA*	BIC*	BNC*	Total
Revenus nets imposables non exceptionnels soumis à CIMR (en M€)	49 993	14 358	7 403	31	3 004	5 451	14 886	95 126
Nombre de foyers fiscaux avec des revenus nets imposables exceptionnels non soumis à CIMR (en milliers)	663	44	318	1	160	382	274	Non significatif **
Revenus nets imposables exceptionnels non soumis à CIMR (en M€)	4 915	232	1 158	1	1 170	1 674	3 223	12 373

Source : DGFIP, déclarations de revenus 2018, à la 6^{ème} émission. Note de lecture* : RF : revenus fonciers ; RVTO : rentes viagères à titre onéreux ; BA : bénéfices agricoles ; BIC : bénéfices industriels et commerciaux ; BNC : bénéfices non commerciaux ; ** : un même ménage peut apparaître dans plusieurs catégories de revenus.

2.2.2 Des revenus exceptionnels qui demeurent non contrôlés à ce jour

Les revenus exceptionnels déclarés par les contribuables au titre de l'année 2018 ont été à l'origine de recettes qui se sont établies en définitive à 2,2 Md€, soit 3 % du produit de l'IR en 2019.

Aucune recette prévisionnelle n'avait été inscrite en loi de finances au titre de ces revenus exceptionnels dont il était difficile de prévoir le montant.

L'administration fiscale a établi en février 2020 les modalités du contrôle du CIMR. Mais, en raison du contexte de crise sanitaire, aucun contrôle n'a porté en 2020 et pendant la plus grande partie de 2021 sur les revenus exceptionnels déclarés au titre de 2018. Toutefois, la loi de finances pour 2020 a étendu à quatre ans le délai de prescription des revenus déclarés au titre de l'année 2018. L'administration fiscale a donc, de manière dérogatoire, la possibilité de mener des actions jusqu'au 31 décembre 2022 pour contrôler ces revenus.

Recommandation n° 2. (DGFIP) Faire de la vérification des revenus exceptionnels de 2018 l'un des axes prioritaires de la campagne de contrôles à mener en 2022.

2.3 Les réductions d'impôts et crédits d'impôts, une exception au principe de simultanéité des revenus et de l'imposition

Les réductions et crédits d'impôt ont été profondément affectés par la mise en œuvre du PAS. Alors que ces deux types de dispositifs étaient contemporains du paiement de l'impôt dans le régime précédant le PAS, ils en sont désormais distincts et interviennent au cours de l'année suivant celle du paiement de l'impôt. Ce décalage est l'une des complexités les plus importantes introduites par la réforme et l'un des points sur lesquels le régime actuel peut apparaître moins simple que son prédécesseur. Elle est d'autant plus notable que l'impôt sur le revenu est, avec l'impôt sur les sociétés, le principal vecteur des dépenses fiscales.

2.3.1 Les réductions et crédits d'impôts et l'impôt sur le revenu : un enjeu d'une dizaine de milliards d'euros annuels

Pour des raisons historiques, liées d'une part à l'acceptation longtemps fragile de l'IR dans notre pays et d'autre part à la concentration de cet impôt sur environ 50 % des contribuables, l'imposition des revenus est caractérisée par le grand nombre des dépenses fiscales. Ainsi, sept des quinze plus importantes dépenses fiscales mises en œuvre en 2020 concernaient l'impôt sur le revenu.

Tableau n° 15 : Coût des principales dépenses fiscales liées à l'IR (hors CICE et CIR⁴⁵)

Rang (en coût)	Dispositif	PLF 2020 (M€)	PLF 2021 (M€)	Écart
3	Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile [...]	5 175	5 045	-130
4	Abattement de 10 % sur les pensions et retraites	4 515	4 562	47
7	Exonération [...] au titre de l'épargne salariale	1 785	2 200	415
8	Exonération des prestations familiales, de l'AAH ou des pensions d'orphelin, des aides à la garde d'enfant	1 916	1 955	39
11	Exonération [...] des heures supplémentaires et complémentaires	1 880	1 879	-1
13	Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration	1 840	1 650	-190
15	Réduction d'impôt au titre des dons	1 500	1 545	45
Total des principales dépenses fiscales liées à l'IR (hors CICE et CIR)		18 611	18 836	225
Total des 15 principales dépenses fiscales		47 763	46 959	-804

Source : PLF pour 2021

Certaines de ces dépenses fiscales sont des crédits ou des réductions d'impôts faisant l'objet d'une procédure particulière de remboursement : dans le cadre du prélèvement à la source, elles prennent la forme du versement d'un acompte de 60 % en janvier de chaque année et d'un solde durant l'été. En 2019, les remboursements intervenus à ce titre ont représenté 10 Md€.

⁴⁵ Le tableau ne comprend pas les deux premières dépenses fiscales que sont le CICE et le CIR en raison d'un emploi marginal sur l'impôt sur le revenu. Les principales autres dépenses fiscales sont les taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, le taux de 10 % pour la restauration commerciale, les exonérations en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste, le niveau des taux de TVA en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion, etc.

Remboursements et crédits d'impôts

Si ces deux types de dispositifs ont pour objet d'alléger la charge de l'impôt, ils diffèrent toutefois dans leurs mécanismes. Ainsi, la réduction d'impôt vient en déduction de l'impôt calculé selon le barème progressif de l'impôt sur le revenu. Dans le cas où le montant de la réduction d'impôt est supérieur au montant de l'impôt, il ne peut y avoir de remboursement, ni de report de cette différence sur l'impôt dû au titre des années suivantes, l'impôt est alors ramené à 0 €. Le crédit d'impôt est également déduit de l'impôt calculé selon le barème progressif, mais s'il est supérieur au montant de l'impôt, le surplus (ou la totalité si le contribuable n'est pas imposable) donne lieu à remboursement.

2.3.2 Un facteur de complexité pour la mise en œuvre du prélèvement à la source

Le traitement des réductions et crédits d'impôt (ci-après RI-CI) a fait partie des facteurs de complexité les plus notables de la réforme du prélèvement à la source. Deux difficultés principales sont apparues :

- en premier lieu s'est posé le problème de l'année 2018, « année blanche » du point de vue de l'imposition des revenus, mais qui ne pouvait l'être au titre des RI-CI, sauf à mettre entre parenthèses pendant un an les incitations liées à ces mécanismes et à remettre en cause certains secteurs d'activité (associations, organismes faisant appel à la générosité publique, mécénat...) ;

- par ailleurs, alors que la logique générale du prélèvement à la source est de rendre contemporains la perception des revenus et le paiement de l'impôt correspondant, la prise en compte des RI-CI ne peut être que décalée dans le temps ; en effet, le droit à ces dispositifs ne peut être constaté qu'après la déclaration de revenus, soit au cours de l'année suivant la perception de ces derniers. Si la perception de l'impôt est contemporaine des revenus, apparaît donc un décalage d'un an entre le paiement de l'impôt et les RI-CI dus au titre de cet impôt. Cette situation est apparue d'autant plus complexe que dans le système antérieur au prélèvement à la source, les RI-CI d'une année pouvaient être déduits de l'impôt dû au titre de cette même année. Il a donc fallu créer un système destiné à pallier cette difficulté.

2.3.2.1 Un décalage d'un an résultant notamment des difficultés de traitement de l'année 2018

L'une des objections longtemps faites à la faisabilité du prélèvement à la source a résidé dans les modalités de traitement de l'« année blanche », notamment du point de vue des RI-CI qui y étaient rattachées.

Une première solution consistait à annuler à la fois l'impôt concernant l'année 2018 et les dépenses fiscales correspondantes. Une telle solution aurait été juridiquement viable, une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel reconnaissant la possibilité de supprimer des avantages fiscaux auxquels le contribuable n'a pas un droit absolu. Une telle décision aurait toutefois conduit à renoncer aux effets comportementaux associés aux dépenses fiscales annulées, ce qui aurait posé des difficultés importantes à certains secteurs, comme cela a été souligné *supra*.

Une deuxième solution consistait à rendre contemporains le paiement de l'impôt et le bénéfice des RI-CI. Dans un tel système, la contemporanéité de l'impôt et des crédits et réductions d'impôts aurait pu prendre la forme soit d'une intégration des RI-CI dans le taux moyen, soit d'un versement par l'administration au contribuable des sommes dues. Il ne se serait agi que d'une fausse contemporanéité puisque le versement des RI-CI se serait fait sur la base de la déclaration de l'année n-2, l'administration fiscale ne pouvant connaître, au 1^{er} janvier de l'année n, que les dernières dépenses déclarées ouvrant droit aux RI-CI, soit celles de l'année n-2. Dans ces conditions, une régularisation définitive n'aurait pu intervenir qu'en n+1. Mais le principal inconvénient de ce système aurait résidé dans la nécessité pour l'État de payer en 2019 à la fois les RI-CI relatifs à l'année 2018 et ceux relatifs à l'année 2019. Il en aurait résulté une charge supplémentaire d'une dizaine de milliards d'euros - soit le montant des versements de RI-CI en 2019 - sur la première année de mise en œuvre du dispositif.

À cette deuxième solution coûteuse a finalement été préféré le maintien du décalage d'un an entre le paiement de l'IR et le paiement des réductions et des crédits d'impôts. Ce système présentait l'avantage d'éviter un double paiement des RI-CI en 2019, à la fois au titre de 2019 et de 2018. En revanche, il est affecté d'un inconvénient important puisqu'il constitue une dérogation à la contemporanéité entre le revenu et l'impôt.

2.3.2.2 Le choix de réductions et crédits d'impôts non contemporains et d'un acompte en début d'année

Le dispositif des RI-CI apparaît comme une exception à la simultanée entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt. En effet, les dépenses des contribuables ouvrant droit à ces dispositifs ne sont connues par l'administration fiscale qu'au moment de la déclaration de revenus, c'est-à-dire 6 à 18 mois après qu'elles ont été effectuées.

Paradoxalement, le système antérieur au PAS, dans lequel existait un décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt correspondant, autorisait d'imputer directement ces sommes sur l'impôt à payer.

Dès lors que le décalage a été décidé, deux solutions étaient techniquement possibles dans le cadre de la mise en œuvre du prélèvement à la source :

- imputer les RI-CI de l'année n-1 sur l'impôt dû en n, en les intégrant dans le calcul du taux moyen ;
- rembourser directement aux contribuables, en n, les sommes correspondant aux RI-CI de l'année n-1.

C'est cette seconde possibilité qui a été choisie, selon des modalités qui ont évolué dans le temps. Alors que dans un premier temps avaient été envisagés le versement des RI-CI par le biais d'acomptes de 30 %, c'est finalement un système en deux temps qui a été choisi, avec un acompte de 60 % des RI-CI en janvier et le versement d'un solde durant l'été⁴⁶. Le versement de l'acompte de 60 % dès le mois de janvier 2019 a été un facteur d'adhésion des contribuables au nouveau dispositif, puisque celui-ci s'est traduit pour les contribuables concernés par des

⁴⁶ Article 1665 bis du CGI.

flux financiers positifs, avant même que la première mensualité de prélèvements à la source soit payée, en fin de mois.

L'avance de janvier a donné lieu à des paiements d'un montant moyen de 640 € par contribuable en 2021 et a concerné 8,53 millions de foyers, soit la moitié de ceux imposables à l'impôt sur le revenu. Mais le montant de l'acompte se fonde sur une estimation par l'administration fiscale, objectivée ensuite après la déclaration de revenus. Cela a conduit à ce que des contribuables reçoivent un acompte trop important en janvier 2019 avec demande de restitution à l'été suivant, en décalage avec l'objet de la réforme du prélèvement à la source de lisser mensuellement la pression fiscale sur la trésorerie des contribuables. En 2019, 2,3 millions de foyers fiscaux ont reçu un acompte en janvier supérieur à leurs RICI réels dans le champ de l'acompte (source : DGFIP). Depuis l'expérience de la première année de l'acompte, les contribuables peuvent demander à l'administration fiscale de percevoir un acompte inférieur à celui prévu par l'administration fiscale ou y renoncer. Ils doivent en faire la demande avant le 1^{er} décembre de l'année qui précède celle au cours de laquelle l'acompte est perçu.

Tableau n° 16 : Avances de crédits et réductions d'impôts liés à l'IR de 2019 à 2021

Versement de l'avance	Actions pour modifier le montant		Versement effectif		
	Demande de baisse du montant	Renonciation à l'avance	Nombre de foyers	Montant total (en euros)	Montant moyen
Début 2019	0	0	8 820 470	5 532 713 503	627 €
Début 2020	55 040	66 475	8 796 738	5 520 725 516	628 €
Début 2021	80 052	128 966	8 545 211	5 472 187 667	640 €

Source : DGFIP

En 2020, seuls 55 040 foyers bénéficiant de l'avance (établie sur l'année n-2) ont demandé une baisse de son montant, tandis que 66 475 y renonçaient, anticipant que les RI-CI dont ils bénéficiaient (au titre de l'année n-1) étaient respectivement inférieurs à cette avance ou nuls. Ce nombre reste faible au regard des régularisations effectuées pendant la période d'été : sur les 8,7 millions de foyers bénéficiaires de l'acompte de janvier 2020, 2,4 millions de foyers ont reçu un acompte en janvier supérieur à leurs RICI dans le champ de l'acompte (source : DGFIP). Ce sont donc un peu moins de 2,3 millions de contribuables qui n'ont pas voulu ou pas été en mesure de tirer les conséquences dès janvier 2020 de l'évolution de leurs droits à RI-CI et qui ont dû anticiper en trésorerie un remboursement en fin d'année en totalité ou en partie de ce qu'ils ont reçu de l'administration fiscale en début d'année.

Un tel résultat semblait suggérer que le taux de l'avance avait été fixé à un niveau trop élevé au regard de la variabilité des droits à RI-CI d'une année à l'autre. Mais, les études faites par la DGFIP montrent que la baisse du taux d'acompte s'avère peu significative par rapport aux autres variables agissant sur l'impôt sur le revenu à payer après prélèvement à la source. Ainsi un taux d'acompte réduit à 50% versé en janvier 2020 aurait conduit à ce que 200 000

foyers ne payent plus de complément d'IR à l'été 2020 sur les 3,1 millions de foyers concernés, soit 6,3%, et à un montant moyen d'IR à restituer en augmentation de 65,7€. Mais, dans le même temps, en l'absence totale d'acompte versé en janvier 2020, 1,8 million de foyers aurait eu à payer un complément d'IR à l'été 2020 du fait des autres variables intégrant la liquidation de l'IR 2019 (complément de PAS, revenus hors prélèvement à la source à ajouter, etc.).

Tableau n° 17 : Effet de la baisse du taux de l'acompte de RICI sur les foyers fiscaux ayant bénéficié de l'acompte en janvier 2020

Simulation	Acompte de 60%		Acompte de 50%		Acompte de 30%		Acompte de 0%	
	Nombre de foyers en millions	Solde d'IR moyen (en €)	Nombre de foyers en millions	Solde d'IR moyen (en €)	Nombre de foyers en millions	Solde d'IR moyen (en €)	Nombre de foyers en millions	Solde d'IR moyen (en €)
Nombre de foyers bénéficiant d'une restitution d'IR	5,6	-1 345	5,8	-1 403	6,1	-1 541	6,6	-1 764
Foyers devant payer un complément d'IR	3,1	2 426	2,9	2 492	2,6	2 648	1,8	3 508
Ensemble des foyers	8,7	19	8,7	-85	8,7	-294	8,7	- 607

Source : DGFIP

Les raisons du faible recours à la modulation de l'avance versée en janvier restent incertaines : il peut s'agir d'un choix délibéré de trésorerie, d'une incompréhension de l'intérêt de moduler, d'une difficulté à calculer les crédits d'impôts, d'un canal de communication de la DGFIP non adapté ou d'un besoin d'outils de simulation.

Dès lors, les campagnes de communication de l'administration fiscale, pour rappeler aux contribuables la possibilité et l'intérêt de moduler en cas de changement de situation, doivent être poursuivies. Les raisons de l'absence de modulation par les contribuables, qui y auraient eu intérêt, pourraient être étudiées par échantillons de contribuables concernés afin d'établir leurs besoins et adapter les futures campagnes de communication relatives à la modulation de l'acompte.

2.3.3 Une réforme du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile qui est rendu contemporain à partir de 2022

Le décalage d'un an entre le paiement de l'impôt et le versement des RI-CI est une source de complexité dans la gestion du prélèvement à la source, notamment en ce qu'ils provoquent de nombreux trop-versés auxquels correspondent des régularisations ultérieures.

C'est pourquoi l'un des enjeux de l'évolution du prélèvement à la source est de mettre fin à ce décalage.

La synchronisation de l'impôt et du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est prévue dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022⁴⁷. La mesure permet aux employeurs de salariés à domicile de bénéficier immédiatement du crédit d'impôt pour les services à la personne, et ce dès la déclaration des rémunérations de leur salarié, alors qu'ils le perçoivent habituellement avec 6 à 18 mois de décalage. En pratique, la mesure permet l'imputation immédiate du crédit d'impôt ne laissant que le reste à charge au bénéficiaire lors du paiement de son salarié à domicile au moyen du dispositif CESU+, ou de son prestataire de service au moyen d'un nouveau service de paiement des factures en ligne développé par l'Urssaf. Cette mesure fait suite à une expérimentation débutée en 2020 à Paris et dans le département du Nord, conduite en concertation avec les différents ministères, collectivités et acteurs du secteur des services à la personne⁴⁸.

Dès lors qu'ils contribuent à l'impôt sur le revenu, plus de trois millions de particuliers sont potentiellement concernés : 300 000 particuliers employeurs recourent au service CESU+, 1,1 million particuliers employeurs utilisent le service CESU et 1,8 million particuliers ont recours ont des prestataires et des bénéficiaires pour bénéficier de services à la personne⁴⁹.

Cette mesure pose la délicate question de l'année de transition, au cours de laquelle devront être versés les crédits d'impôt de l'année n-1 et ceux de l'année n. L'enjeu budgétaire est de 5 milliards d'euros, soit le coût annuel de cette dépense fiscale. Un tel aménagement signifie un surcoût temporaire puisque l'année au cours de laquelle les RI-CI seront rendus contemporains, les bénéficiaires reçoivent le paiement des crédits d'impôts au titre de l'année précédente et de l'année courante. En raison de la diversité des publics visés et du fait que le bénéfice automatique en 2022 de cette mesure est réservée aux utilisateurs du service Cesu +, le Gouvernement prévoit un déploiement progressif de la mesure jusqu'en 2024. Le surcoût budgétaire est donc lissé sur plusieurs années. L'année durant laquelle les particuliers employeurs basculeront dans le système de crédit d'impôt contemporain, ils bénéficieront deux fois du crédit d'impôt, à la fois au titre de l'année précédente et au titre de l'année en cours. Selon le PLFSS pour 2022, le surcoût projeté s'élève à 1,1 Md€ en 2022, première année de mise en œuvre de la réforme.

Tableau n° 18 : Chronique du coût de la transition au crédit d'impôt service à la personne contemporain

	2022	2023	2024	2025
Dépense supplémentaire du crédit d'impôt	1,1 Md€	1,9 Md€	1,6 Md€	0,4 Md€

Source : Cour des comptes d'après l'annexe 9 du PLFSS 2022, page 56.

⁴⁷ Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, article 11.

⁴⁸ Prévue par l'article 20 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

⁴⁹ Source : Annexe 9 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

Même si le mouvement de rendre contemporain les réductions et crédits d'impôts était poussé jusqu'à son terme, les réductions d'impôt resteront décalées d'un an dans la mesure où elles ne peuvent être versées qu'à concurrence de l'impôt dû et donc, après que la déclaration de revenus a été faite par le contribuable. Le risque est grand de voir les RI-CI évoluer vers une situation illisible dans laquelle coexisteraient :

- des réductions d'impôt versées avec un décalage d'un an ;
- des crédits d'impôt versés avec un décalage d'un an ;
- des crédits d'impôt versés de manière contemporaine (un même dispositif, comme le Cesu, pouvant s'inscrire dans les deux catégories - avec ou sans décalage - selon que le contribuable aura ou non activé l'option Cesu +).

Pour la lisibilité du système de RI-CI et l'efficacité des incitations auxquelles elles sont liées, il conviendrait d'engager une réflexion sur les mesures permettant à terme une application plus large de la logique de contemporanéité en étant attentif au coût de la transition entre le système actuellement en vigueur et un système de remboursement contemporain.

2.4 Le taux du prélèvement à la source, nouveau pivot de l'impôt

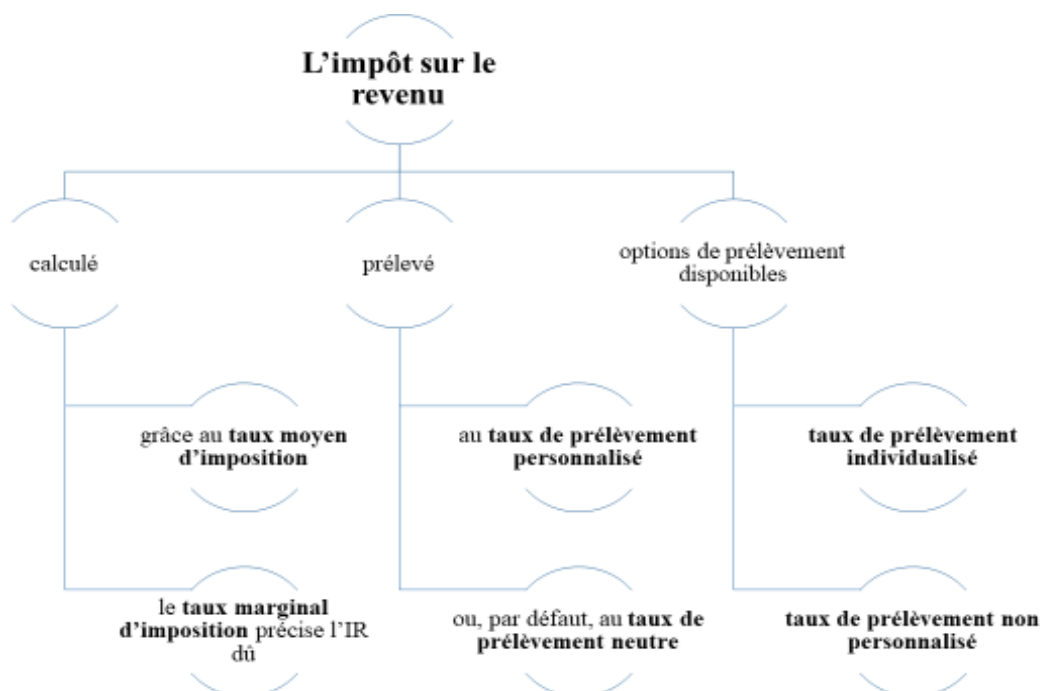
La mise en place du prélèvement à la source a donné au taux un rôle nouveau. Alors que, dans le système antérieur, le barème de l'impôt sur le revenu était relativement mal connu et maîtrisé par les contribuables (notamment pour ce qui est de la différence entre taux marginal et taux moyen), le taux de prélèvement est devenu, dans le cadre du PAS, une variable opérationnelle essentielle.

2.4.1 La détermination du taux de prélèvement à la source

2.4.1.1 Un taux de prélèvement à la source synthétique et personnalisé

Le prélèvement à la source a créé de nouveaux taux afin de calculer la retenue à la source et l'acompte provisionnel sur les revenus des travailleurs indépendants ou sur les revenus fonciers.

Schéma n° 3 : Les différents taux liés à l'impôt sur le revenu



Source : Cour des comptes

La retenue à la source est prélevée à un taux de PAS, par principe personnalisé au niveau du foyer fiscal⁵⁰. Ce taux de prélèvement à la source personnalisé constitue un taux moyen d'imposition, dit « synthétique », hors réductions/crédits d'impôt, obtenu en divisant le montant de l'impôt sur le revenu (avant réductions et crédits d'impôt) par le montant des revenus dans le champ du prélèvement à la source.

Le taux de prélèvement à la source personnalisé se calcule de la manière suivante⁵¹ :

$$\left(\frac{\text{Impôt sur le revenu total avant réductions/crédits d'impôt}}{\text{Revenus imposables dans le champ du prélèvement à la source}} \times \frac{\text{Revenus imposables dans le champ du prélèvement à la source}}{\text{Total des revenus imposables}} - \left(\frac{\text{Crédit d'impôt égal à l'impôt payé à l'étranger}}{\text{Revenus dans le champ du prélèvement à la source}} \right) \right) \times 100$$

Il s'applique aux revenus mensuels du foyer, par tous les employeurs. Il est réévalué au minimum une fois par an à l'issue de la campagne déclarative et est indiqué sur le dernier avis

⁵⁰ Le taux de prélèvement du contribuable constitue une donnée à caractère personnel, au sens de l'article 2 de la loi du 06 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et une information protégée par le secret fiscal défini à l'article L.103 du livre des procédures fiscales. Des sanctions pénales sont prévues en cas de violation de ce secret professionnel.

⁵¹ Source : DGFIP, CERFA n° 15953*01.

d'imposition du foyer. Sauf demande de modulation faite par les contribuables, il est non contemporain car fondé sur les revenus de l'année n-2 de janvier à août de l'année n et sur les revenus de l'année n-1 de septembre à décembre de l'année n.

Le taux de prélèvement à la source personnalisé ne se substitue ni au taux moyen d'imposition (proportion que représente l'impôt dans les revenus, c'est-à-dire le montant de l'impôt à payer après déduction des crédits et réductions d'impôt/ revenu net imposable) ni au taux d'imposition marginal d'imposition (Cf. schéma n°3 *supra*). En effet, la réforme du prélèvement à la source ne modifie pas le calcul de l'impôt sur le revenu. Le calcul de l'impôt sur le revenu s'effectue en définissant le revenu net imposable (revenus soumis à prélèvement à la source et les autres revenus), en le divisant par le nombre de parts de quotient familial, en appliquant le barème progressif de l'impôt sur le revenu applicable et en multipliant le résultat obtenu par le nombre de parts du quotient familial.

Ainsi, dans l'hypothèse d'un cadre juridique d'imposition identique, un foyer fiscal qui conserve la même situation familiale d'une année sur l'autre avec des revenus identiques, paye chaque année le même montant d'impôt sur le revenu. Le prélèvement à la source conduit simplement à lisser son paiement sur 12 mois.

En revanche, le taux de prélèvement à la source concrétise chaque mois le coût de l'impôt sur le revenu mensuel pour les foyers imposables, indépendamment des réductions et crédits d'impôts dont ils peuvent bénéficier. Plus lisible que le taux moyen d'imposition ou le taux marginal, il est identifié systématiquement sur la feuille de paie mensuelle, sur le relevé de pension ou sur le justificatif de versement de revenu, tandis que l'information sur le taux moyen d'imposition n'apparaît plus que sur l'avis d'imposition annuel. Il représente désormais l'impôt sur le revenu.

2.4.1.2 Des taux optionnels de prélèvement à la source proposés aux contribuables

Par défaut ou à la demande des contribuables, le taux de prélèvement à la source personnalisé peut être remplacé par d'autres dispositifs permettant la retenue à la source.

Le **taux neutre** est appliqué pour les salariés et agents pour lesquels un taux de prélèvement à la source n'a pas pu être calculé par l'administration fiscale et transmis à l'employeur (Cf. schéma n°3 *supra*). Le taux neutre se calcule en fonction du montant des revenus du contribuable et du type de contrat, en appliquant un barème. Le taux neutre est notamment utilisé en cas de changements d'employeurs ou de néo-travailleurs. Ainsi, pour les contrats de travail ou de mission de moins de deux mois, l'employeur applique le taux qui dépend du montant de la rémunération versée, équivalent au taux qui serait appliqué à un célibataire sans enfant et sans réduction ou crédit d'impôt. Les contribuables dans cette situation bénéficient d'un abattement spécifique d'un demi-SMIC. Dans ce cas, il n'est soumis au prélèvement à la source que si son salaire net mensuel dépasse 2 067 euros.

Le **taux de prélèvement à la source individualisé** peut être appliqué, sur option, aux couples mariés ou pacsés. Il permet de calculer un taux de prélèvement à la source par conjoint. Dans le cas où les deux conjoints ont des revenus différents, celui qui gagne le moins bénéficie ainsi d'un taux de prélèvement plus faible que celui de son conjoint. Le taux de prélèvement à la source individualisé ne concerne pas les personnes à charge ou rattachées, même si elles disposent de revenus propres. Il y a eu 1,6 million de demandes de taux individuels cumulées

entre 2019 et 2020 et 692 855 demandes de sortie du dispositif du taux individualisé ⁵². Au 21 juin 2021, 6 339 737 redevables de l'impôt sur le revenu avaient opté pour l'individualisation du taux.

Le **taux de prélèvement à la source non personnalisé, ou confidentiel**, ne prenant pas en compte la situation personnelle des contribuables, peut être demandé par les contribuables ne souhaitant pas faire connaître leur taux personnalisé à leur employeur. Lorsque le taux non personnalisé est inférieur au taux personnalisé, le contribuable demandeur paye tous les mois un complément à l'administration fiscale en utilisant ce service en ligne. En cas de versement insuffisant, une pénalité peut être appliquée.

2.4.1.3 Les choix de taux témoignent de préoccupations de confidentialité marginales parmi les contribuables

L'un des arguments exprimés à l'encontre de la mise en œuvre du prélèvement à la source était relatif aux problèmes de confidentialité engendrés par la communication du taux moyen à l'employeur. Celui-ci pouvait en effet le renseigner sur des éléments de situation personnelle ou des revenus du salarié auxquels il n'avait pas accès auparavant. En réponse à cette préoccupation, un taux non personnalisé a été ouvert sur option aux salariés ne souhaitant pas que leur employeur ait accès à ces données.

Les deux premières années de fonctionnement du prélèvement à la source montrent que cette préoccupation a été très minoritaire. Un sondage avait déjà montré en 2018 que seuls 15 % des contribuables interrogés s'apprêtaient à choisir un taux non personnalisé. En réalité, ce taux a été encore plus faible encore, à environ 1,5 % : au 21 juin 2021, 257 086 redevables de l'IR avaient opté pour le taux confidentiel. En revanche, le taux individualisé recueille un plus grand succès avec 6 339 737 personnes ayant opté pour ce dispositif.

En définitive, une majorité de foyers a choisi le taux personnalisé non individualisé.

2.4.2 **La modulation du taux de prélèvement à la source, vecteur de nouvelles relations entre l'administration fiscale et les contribuables**

Clé de voûte du nouveau système de recouvrement de l'impôt, le prélèvement à la source est aussi devenu le vecteur des relations entre l'administration fiscale et les contribuables. Alors que les opposants à la réforme du prélèvement à la source redoutaient, avec la disparition du paiement direct de l'impôt à l'administration fiscale, un recul du lien citoyen entre le contribuable et l'administration fiscale, le taux de prélèvement à la source pourrait devenir le support d'un renouvellement de ce lien. En effet, loin d'être l'occasion d'une autonomisation

⁵² Source : Cour des comptes, d'après le dossier de presse du 28/01/2020 et les données DGFIP. Le détail des actions est présenté en annexe 6 du présent rapport.

du contribuable, la modulation du taux apparaît comme une occasion pour l'administration de développer son dialogue avec les contribuables.

2.4.2.1 Une modulation destinée à ajuster en cours d'année l'impôt aux évolutions de situation personnelles et de revenus

Les membres d'un foyer fiscal peuvent demander en cours d'année fiscale une modulation du taux de prélèvement à la source en signalant un changement de situation, soit personnelle (naissance, adoption, mariage, PACS, décès, divorce, séparation, *etc.*), soit financière (baisse ou hausse de revenus). La modulation du taux de prélèvement permet de rendre contemporain l'effet des changements de situation personnelle ou de l'évolution des revenus sur le taux, sans attendre la déclaration de revenus.

La prise en compte des évènements de vie n'est pas mécanique mais repose sur l'acte déclaratif du contribuable à l'administration fiscale, éventuellement en parallèle d'autres déclarations (à l'état civil, à la sécurité sociale, à l'employeur, *etc.*).

Cette demande de modulation est faite à l'administration fiscale *via* le service en ligne « Gérer mon prélèvement à la source » (GESTPAS), accessible depuis le compte personnel de chaque contribuable sur le site impots.gouv.fr, ou par l'intermédiaire des services des impôts des particuliers. Le contribuable choisit une ou plusieurs actions proposées, notamment une hausse ou une baisse de taux, une création, une augmentation un report ou une suppression d'acompte, une individualisation du taux ou son contraire, une trimestrialisation, une modification ou une renonciation à l'avance de crédit d'impôt. Il peut aussi déclarer une naissance, un mariage, un divorce, une séparation, le décès du conjoint.⁵³ À l'issue de la demande de modulation assise sur une déclaration de changement de situation par le contribuable, l'administration établit un nouveau taux de prélèvement à la source et le transmet à ses employeurs ou aux distributeurs de revenus de remplacement. Le nouveau taux de prélèvement à la source est pris en compte dans un délai maximal de trois mois par l'employeur ou le verseur de revenus de complément sur le taux de prélèvement de la retenue à la source effectuée.

2.4.2.2 Une appropriation à soutenir de la modulation du taux de prélèvement à la source par les contribuables

2.4.2.2.1 Une utilisation des possibilités de modulation en augmentation par rapport au système antérieur

De 2019 à 2020 inclus, 14,6 millions d'actions ont été effectuées *via* le service « gérer mon prélèvement à la source ». Ce sont environ 3 millions de demandes de modulation de taux ou d'acompte par an qui ont été reçues par la DGFIP. Ces demandes de modulation ont concerné

⁵³ Le détail des actions et le nombre de modulations faites en 2019 et 2020 sont présentés en annexe 4.

1,4 million de foyers, soit environ 8,1 % de ceux payant l'impôt sur le revenu. La répartition faisant apparaître une légère prépondérance pour les modulations à la baisse par rapport aux modulations à la hausse (Cf. ci-après le graphique n°2 : actions effectuées sur GESTPAS en 2019 et 2020).

En rythme infra annuel, les modulations s'accroissent pendant la campagne de déclaration des revenus, les usagers allant notamment moduler leur taux après avoir signé leur déclaration, à la suite d'une incitation faite par l'administration fiscale. Les contribuables réalisent majoritairement eux-mêmes les actions sur le site GESTPAS (89 % des actions en 2020, en augmentation de 16 points par rapport à la première année de déploiement de la réforme). Une affluence au moment de la campagne des avis après l'été et en fin d'année est également constatée, correspondant aux périodes où les usagers enregistrent ou actualisent leurs coordonnées bancaires, voire effectuent leurs modulations pour l'année suivante.

Tableau n° 19 : Principales actions effectuées sur le service en ligne « Gérer mon prélèvement à la source » (en nombre d'évènements)

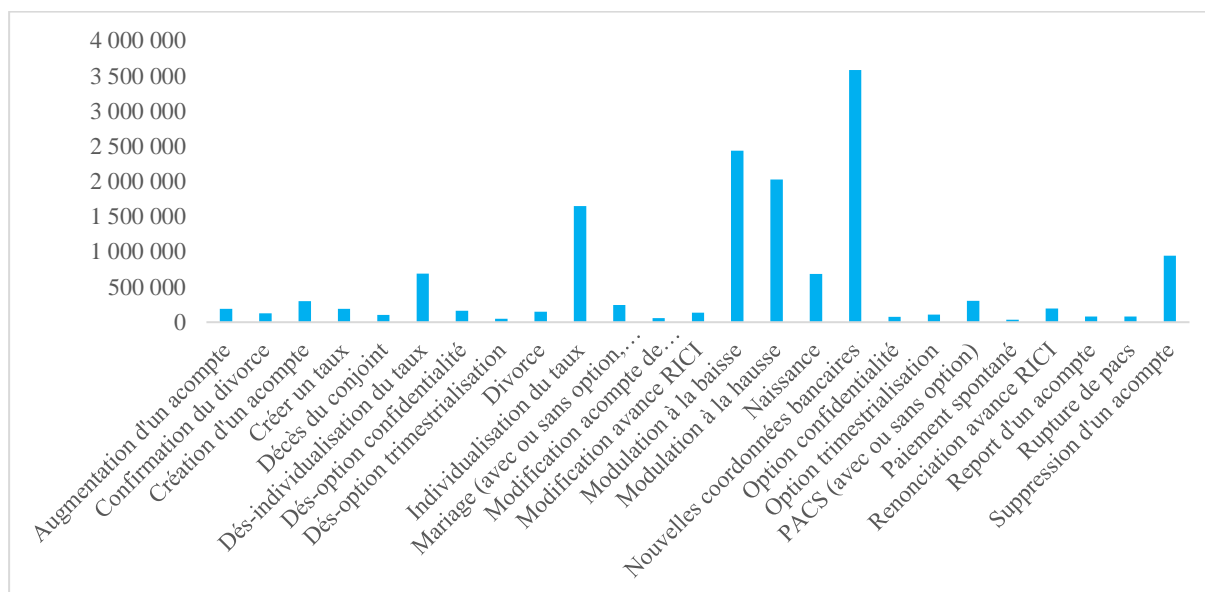
	2019	2020
Demandes de modification de taux ou acompte (à la hausse, à la baisse, création, report)	3 159 945	2 832 593
Signalements de changement de situation familiale	1 065 634	629 984
Signalement de nouvelles coordonnées bancaires	2 268 020	1 318 773
Nombre total d'actions effectués "	8 355 885	6 286 615

Source : Cour des comptes, d'après le dossier de presse du 28 janvier 2020 et données DGFIP

Ces résultats sont en augmentation au regard des possibilités de modulation qui existaient déjà dans le cadre du système antérieur de prélèvement de l'impôt, au sein duquel il était possible de modifier les tiers provisionnels ou la mensualisation, limitées à une fois par an. En 2015, ce dispositif avait fait l'objet de 2,15 millions de demandes⁵⁴.

⁵⁴ Source : Projet de loi de finances pour 2017, évaluation préalable du projet de prélèvement à la source, page 18

Graphique n° 2 : Actions effectuées *via* le service en ligne « gérer mon prélèvement à la source » de 2019 à 2020 (en nombre d'évènements)



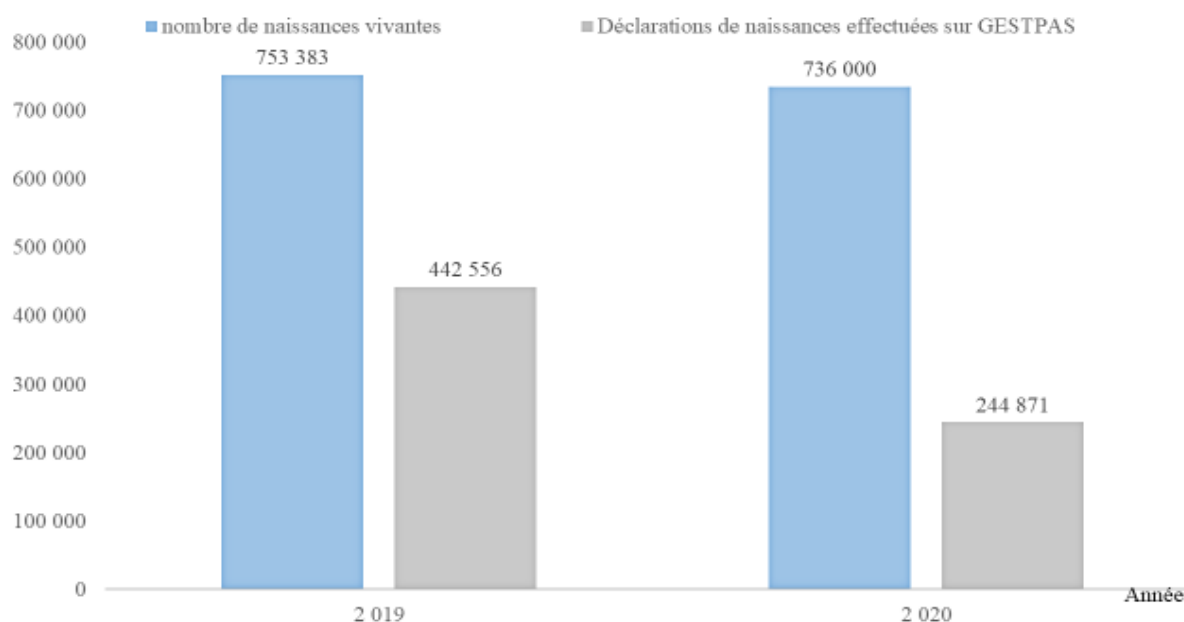
Source : Cour des comptes, d'après le dossier de presse du 28 janvier 2020 et données DGFIP

2.4.2.2.2 Un accompagnement aux déclarations de changements de situation à approfondir

Les déclarations de changements de situation (personnelle ou de revenu) effectuées sur GESTPAS ont concerné 8,5 % des foyers imposables à l'IR. Toutefois, l'analyse du nombre de déclarations de naissance sur GESTPAS montre que celles-ci représentaient seulement 50 % des naissances en 2019 et un tiers des naissances en 2020. Pourtant, la déclaration fiscale est obligatoire et a un effet immédiat sur le montant de la retenue à la source par le biais de l'augmentation du quotient familial qui modifie le taux de prélèvement à la source personnalisé.

Cet écart entre le nombre de naissances en France et celles déclarées par les contribuables dans GESTPAS, qui s'accroît entre 2019 et 2020, révèle l'effort à conduire pour aboutir à une parfaite appropriation du dispositif du prélèvement à la source, que la naissance ait lieu dans un foyer redevable de l'impôt sur le revenu ou non. L'administration fiscale pourrait se saisir de cette sous-déclaration des naissances dans GESTPAS pour développer de nouvelles formes d'accompagnement et d'assistance aux contribuables.

Graphique n° 3 : Comparaison entre le nombre de naissances vivantes en France, en 2019 et en 2020 et le nombre de déclarations de naissances adressées à l'administration fiscale via GESTPAS



Source : Cour des comptes, à partir des données DGFIP et INSEE

Dans le respect des principes du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, il faudrait pour cela que l'administration fiscale soit rendue destinataire des informations relatives à des événements de vie (naissances, adoptions, mariages, PACS, décès, divorces, séparations, etc.) et qu'elle puisse adresser aux contribuables concernés un message leur demandant de confirmer ces changements et les inciter à moduler leur taux de PAS.

Des échanges existent déjà entre l'Insee et l'administration fiscale de manière à ce que cette dernière arrête automatiquement le prélèvement d'acomptes contemporains quand elle a connaissance par l'Insee du décès d'une personne célibataire qui composait un foyer fiscal unique. Cette démarche, fondée sur la collaboration entre administrations, gagnerait à être étendue pour simplifier le parcours des familles et des contribuables. Elle se déroule en application du principe du « dites-le nous une fois », énoncé par la loi 2012-387 du 22 mars 2012 sur la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, en vertu duquel les administrations ne demandent pas une seconde fois des données déjà obligatoirement déclarées à l'une d'entre elles.

Un chantier interministériel relatif à la prise en compte des événements de vie, a été mis en place à l'initiative de l'administration fiscale et piloté par la direction interministérielle de la transformation publique. La thématique du décès est le premier champ traité de ce chantier. L'administration fiscale a participé ainsi à l'élaboration, en interministériel, à un guide d'accompagnement des familles ayant perdu un enfant. La logique du « dites-le nous une fois » oblige les administrations à aller plus loin que l'élaboration des guides conçus en interministériel : il s'agit non seulement de simplifier le parcours des usagers mais aussi

d'automatiser la transmission d'information entre administration pour limiter les demandes auprès d'usagers confrontés à des événements de vie.

Recommandation n° 3. (DGFIP) Mettre à l'étude les conditions dans lesquelles l'administration fiscale pourrait être rendue destinataire des informations concernant les changements de situation personnelle des contribuables afin d'accélérer l'intégration de ces informations dans le calcul du taux de prélèvement à la source.

Une logique identique d'incitation accrue à la modulation pourrait être appliquée aux variations des revenus. L'administration fiscale considère que de tels cas sont gérés de manière générale par l'effet assiette du prélèvement à la source et par le droit à la modulation de taux ou d'acompte. En cas d'évolution de revenus, les retenues à la source effectuées par les verseurs de revenus (salariaux et de remplacement) permettent en effet de lisser la charge de l'impôt sur le revenu en raison de l'application automatique du taux de prélèvement à la source à une assiette qui évolue de façon contemporaine. Cet effet assiette n'a pas lieu en cas d'évolution des revenus sans tiers verseurs de revenus, comme les revenus des travailleurs indépendants, les revenus fonciers, les pensions alimentaires, pour lesquels le prélèvement à la source s'effectue par acomptes prévisionnels. Les contribuables, qui sont par construction au courant de façon contemporaine de l'évolution de leurs revenus, à la différence de la DGFIP, doivent, s'ils le souhaitent, solliciter une modulation de leur taux de PAS pour ajuster leur prélèvement à leurs revenus.

L'étape suivante en matière d'incitation individualisée à la modulation en cas d'évolutions de revenus aurait pu être d'utiliser les informations relatives aux revenus annuels des contribuables salariés que l'administration fiscale reçoit des employeurs en mars de l'année suivante pour constituer la déclaration pré-remplie. Mais l'administration fiscale indique que les délais de traitement de l'ensemble de ces informations, nécessaires pour alimenter les déclarations pré-remplies de revenus utilisées lors de la campagne déclarative annuelle, ne permettent pas d'utiliser ces informations pour faire de l'incitation ciblée avant le début de la campagne déclarative.

Les campagnes de sensibilisation doivent donc être poursuivies avec une pédagogie renforcée pour que les choix soient effectués en connaissance de cause, et pas par défaut, et de la façon la plus personnalisée possible. Dans cette perspective, la Cour des comptes note avec intérêt le projet de l'administration fiscale de faire apparaître sur « GESTPAS » les bases imposables connues de l'administration afin de faciliter la comparaison par les contribuables de leur situation réelle de revenus. En cas d'évolution, ils pourraient mieux mesurer la différence avec la base imposable utilisée par l'administration fiscale et mieux évaluer l'intérêt de moduler leur taux de PAS. La mise en place de ce chantier gagnerait à être rapide.

Par ailleurs, bien que les règles de gestion du taux de prélèvement à la source s'appliquent sans difficulté à une majorité de cas, elles peuvent se révéler complexes dans certaines situations particulières. Tel est le cas des personnes qui partent en retraite en début d'année et subissent une baisse de revenus sensible. Ces personnes ont la possibilité de moduler leur taux de prélèvement à la source dès leur départ en retraite (par exemple en mars) pour bénéficier de l'effet taux lié à la diminution de leurs revenus. Or, à l'occasion de la campagne déclarative de l'année n sur les revenus n-1 (durant laquelle le nouveau retraité était en activité), un nouveau taux de prélèvement à la source est recalculé et appliqué à partir de janvier de

l'année n+1, à partir des revenus de l'année n-1. En janvier n+1, le taux de prélèvement à la source ainsi modulé est à nouveau porté à son niveau calculé à partir des revenus n-1. Les contribuables doivent alors effectuer une deuxième modulation à la baisse de leur taux. Ce n'est qu'en septembre de l'année n+1, après la déclaration des revenus de l'année n que le taux de prélèvement à la source calculé par la DGFIP s'adaptera à leurs nouveaux revenus.

Ces règles de gestion, qui appellent deux échanges avec l'administration fiscale (deux modulations successives à la baisse), en plus de la déclaration de revenus obligatoire de la part des contribuables nouvellement retraités, apparaissent complexes et peuvent être difficilement compréhensibles par les personnes concernées. Elles pourraient justifier un accompagnement plus soutenu des contribuables.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La mise en œuvre du prélèvement à la source est une réforme du mode de prélèvement de l'impôt qui s'est accompagnée d'une modernisation d'ensemble de la gestion de l'impôt.

Celle-ci a porté essentiellement sur le mécanisme des réductions et crédits d'impôts et sur le taux. S'agissant des RI-CI, leur portée apparaît renouvelée par le fait qu'ils donnent lieu à un paiement direct là où, dans le système antérieur, ils étaient le plus souvent imputés sur l'impôt. La portée de ce dispositif est affaiblie par le décalage d'un an qui persiste entre le versement des crédits et réductions d'impôts et les dépenses correspondantes. Le versement contemporain du crédit d'impôt pour l'emploi de salarié à domicile, prévu par la loi de financement de sécurité sociale pour 2022 incite à la poursuite de la réflexion pour une application plus large de la logique de contemporanéité en étant attentif au coût de la transition entre le système actuellement en vigueur et un système de remboursement contemporain.

Le taux de prélèvement est devenu désormais la clé de voûte de l'impôt sur le revenu et le vecteur essentiel du lien entre l'administration fiscale et les contribuables. Ainsi, les relations entre l'administration fiscale et les contribuables, qui étaient fortement marquées dans le système antérieur par le paiement direct de l'impôt sur le revenu à l'administration, se réorientent désormais vers la gestion du taux de prélèvement à la source et sa modulation.

Loin de conduire nécessairement à une autonomisation du contribuable, les nouvelles possibilités qui lui sont offertes par le prélèvement à la source sont de nature à susciter un renouvellement de son dialogue avec l'administration fiscale.

3 DE NOUVELLES POSSIBILITES APPORTEES PAR LE PRÉLEVEMENT A LA SOURCE

Au-delà de la modernisation de la gestion de l'impôt précédemment évoquée, le prélèvement à la source apparaît comme un instrument propre à élargir le périmètre des fonctions de l'impôt sur le revenu et ouvre de nouvelles possibilités pour les politiques publiques utilisant cet impôt comme vecteur.

3.1 Une fonction de recouvrement plus efficace

3.1.1 Des effets ponctuels du prélèvement à la source sur les recettes d'impôt sur le revenu en 2019 et en 2020.

Les effets ponctuels sur les recettes d'IR liés à la mise en œuvre du prélèvement à la source ont été les suivants :

- en 2019 : une recette supplémentaire de 2,2 Md€, non anticipée en loi de finances initiale, résultant de l'imposition des « revenus exceptionnels » de 2018 et une moindre recette de 5,1 Md€ résultant du fait que les recettes de prélèvement à la source de décembre 2019 ont été comptabilisées en janvier 2020 ;

- en 2020 : une recette supplémentaire de 5,1 Md€ liée au décalage de trésorerie précédemment mentionné, qui a été compensée par la modification du barème de l'IR (dont le coût s'est élevé à 5 Md€).

Tableau n° 20 : Évolution des recettes de l'IR de 2018 à 2020

2018	2019	2020
73 Md€	71,7 Md€	74 Md€

Source : Cour des comptes

3.1.2 Une accélération du recouvrement

Avant la réforme du prélèvement à la source, le taux de recouvrement après l'envoi des avis d'impôts et à l'issue d'une année de recouvrement forcé s'établissait avant la réforme à 99,4 %. Les données disponibles ne permettent pas de comparer la performance globale après contrôle du recouvrement de l'impôt sur le revenu, avant et après la mise en place du prélèvement à la source, dans la mesure où le cycle complet du recouvrement de l'impôt sur les revenus 2019 s'achève à la fin de l'année 2021. L'administration fiscale cible un taux de recouvrement complet de 99,4%, identique à avant la réforme.

En revanche, il apparaît d'ores et déjà que le recouvrement sous prélèvement à la source est plus réactif que dans le régime antérieur et que le taux de recouvrement avant la phase de recouvrement forcé s'est amélioré. Il est en effet possible de comparer le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu de l'année n après prise en charge et émission des restes d'impôts dus

en n+1, avant et après la réforme. Ainsi, le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu au titre des revenus de l'année 2019 après prise en charge et émission des restes dus d'impôts fin 2020 s'élève à 98,66% au 31 décembre 2020 alors qu'il se situait à 97,98% au 31 décembre 2018 pour les revenus 2017. Par ailleurs, le recouvrement des retenues à la source et des acomptes contemporains s'est amélioré entre 2019 et 2020.

En définitive, il n'est pas encore possible de connaître le taux de recouvrement final en mode prélèvement à la source, mais on constate que ce dispositif accélère la rentrée des recettes fiscales et rend moins nécessaires les relances qui caractérisaient le système précédent.

Tableau n° 21 : Taux brut de recouvrement de l'IR en temps réel hors contrôle fiscal, sur les prises en charge de N-1 apprécié au 31 décembre de chaque année

Impôts sur les revenus 2017 au 31 décembre 2018	Impôts sur les revenus 2019 au 31 décembre 2020
97,98 %	98,66 %

Source : DGFIP

Tableau n° 22 : Taux brut de recouvrement en année n des retenues à la source et des acomptes contemporains au titre des revenus de l'année n

2019		2020
Cible initiale de la DGFIP	Résultat	Résultat
97,8 %	99,15 %	99,36 %

Source : DGFIP

3.1.3 Une meilleure adaptation de l'impôt à la situation des contribuables se traduisant par une diminution des demandes de délais de paiement

Le nombre de délais de paiement ayant dû être accordés aux contribuables pour payer leur impôt sur le revenu a diminué de 55 % entre la campagne d'IR 2018 et la campagne d'IR

2020 au niveau national. Dans le département du Nord, la baisse est de 65% sur la même période. La campagne 2019 n'est pas étudiée en raison de l'application du CIMR.

Tableau n° 23 : Délais de paiement de l'impôt sur le revenu accordés par l'administration fiscale, pour les campagnes 2018 et 2020

	Campagne IR 2018	Campagne IR 2020
Nombre de délais accordés*	247178	110 658
Montant des sommes concernées	620,8M€	310,8M€

Source : DGFIP. * Les délais sont accordés pour le paiement de l'IR de l'année n pendant toute la campagne de recouvrement, d'août de l'année n à mars de l'année n+1.

Tableau n° 24 : Délais de paiement de l'impôt sur le revenu accordés par la DDFIP du Nord pour les campagnes 2018 et 2020

	Campagne IR 2018	Campagne IR 2020
Nombre de délais accordés*	10 036	3 441
Montant des sommes concernées	21,3 M€	5,5 M€

Source : DGFIP. * Les délais sont accordés pour le paiement de l'IR de l'année n pendant toute la campagne de recouvrement, d'août de l'année n à mars de l'année n+1.

La forte diminution des sommes concernées par les délais de paiement accordés par l'administration fiscale au titre de l'IR est corrélée à la diminution du reste à payer lors de l'émission des avis d'impôts. En 2020, les montants restant à payer par les contribuables lors de l'émission des avis après les déclarations de revenus s'élevaient à 14,9 Md€ contre 29 Md€ en 2018, dans le système de recouvrement antérieur au PAS⁵⁵.

La baisse des délais de paiement accordés par l'administration traduit une diminution des difficultés de paiement des contribuables ainsi qu'un meilleur ajustement des sommes prélevées à l'impôt sur le revenu, dans le cadre du prélèvement à la source par rapport au système antérieur, au service d'une relation plus sereine entre l'administration fiscale et les contribuables

⁵⁵ Estimation de l'administration fiscale sur le fondement du reste à payer de l'IR 2017, après prise en compte des mensualités / tiers provisionnels.

3.2 Une réactivité accrue de l'impôt sur le revenu à la conjoncture

3.2.1 Un effet d'amplification des stabilisateurs automatiques

3.2.1.1 Le prélèvement à la source, un outil favorisant théoriquement les effets de stabilisation automatique

La mise en œuvre d'un prélèvement à la source contribue à une meilleure synchronisation de l'impôt et des revenus qui en constituent l'assiette.

Sur le plan théorique, le prélèvement à la source permet donc d'accroître l'effet des stabilisateurs automatiques :

- en période de récession, les recettes liées à l'impôt sur le revenu diminuent davantage que dans le système précédent, caractérisé par un décalage d'un an entre l'impôt et les revenus imposés, tandis que les transferts des administrations publiques augmentent ; il en résulte un effet-ciseau qui se traduit par une hausse du déficit budgétaire ;

- en période de reprise, l'augmentation des recettes d'IR est caractérisée par une même absence d'inertie tandis que les transferts publics diminuent. Il en résulte une résorption du déficit conjoncturel.

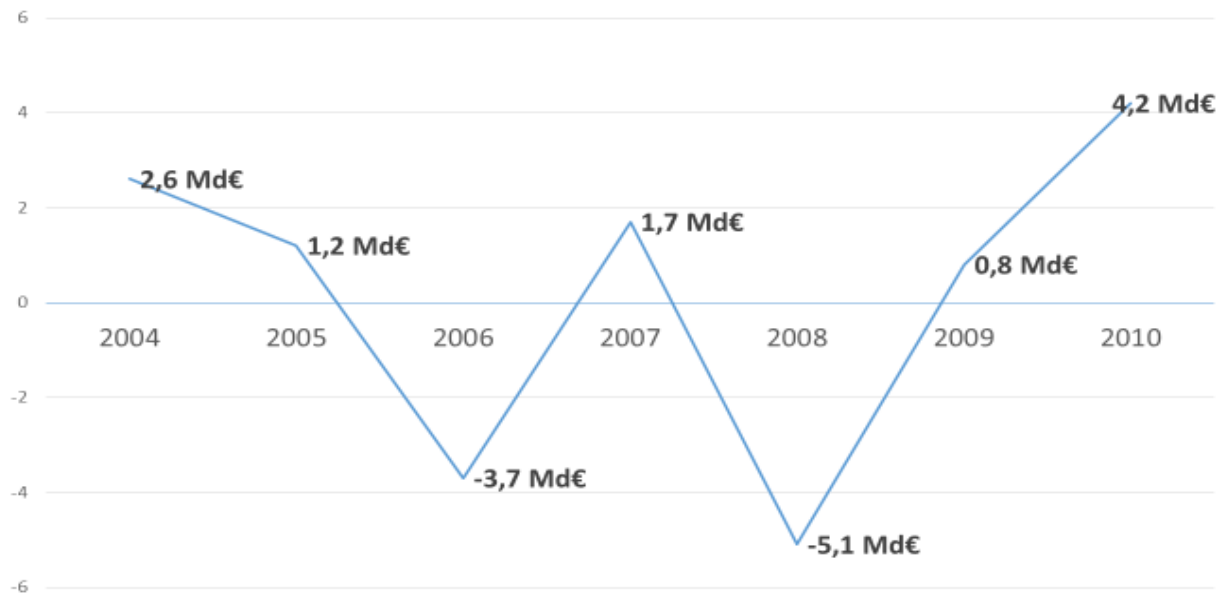
Il convient de noter que le lien entre l'évolution des revenus et celle des recettes de l'IR passe par deux effets :

- un « effet assiette » : l'impôt sur le revenu étant dorénavant prélevé sur les revenus de l'année courante, il s'ajuste dès la survenance de la variation de revenus (alors que dans le système précédent, l'impôt s'ajustait avec un an de décalage, soit en $n+1$) ;

- un « effet taux » : le taux de l'impôt peut être recalculé en temps réel pour tenir compte des variations de revenu, ce qui accélère la prise en compte des variations de revenu dès l'année n (et non pas lors de la régularisation de $n+1$).

Des simulations faites dans le cadre du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2012 sur le prélèvement à la source de l'IR, et portant sur le seul « effet assiette », montraient ainsi que le passage au prélèvement à la source devait avoir pour effet d'accélérer la variation des recettes fiscales en réponse à la conjoncture. Ainsi, si un tel système avait été mis en place, les recettes en 2008 auraient été inférieures de 5,1 Md€ à celles effectivement observées, en raison de la plus grande simultanéité entre l'évolution de la base de l'impôt et celle de ses recettes.

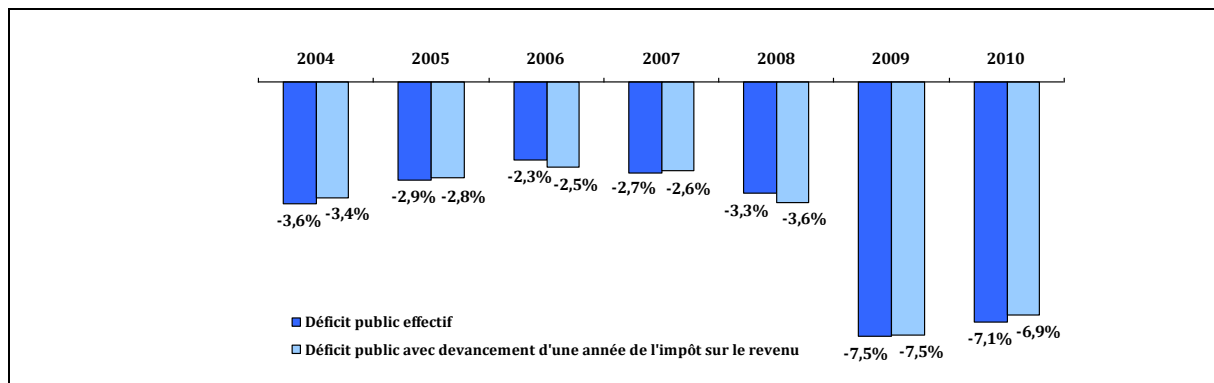
Schéma n° 4 : Ampleur des variations de recettes fiscales de 2004 à 2010 si la base d'imposition avait été avancée d'une année par rapport au système en vigueur avant le prélèvement à la source



Source : DGFIP

Pour autant, l'effet anticipé de la réforme sur le plan macroéconomique restait modeste en raison du faible poids de l'impôt sur le revenu dans les recettes fiscales et aurait atteint au maximum 0,3 point de PIB en 2008.

Graphique n° 4 : Impact sur le déficit public du devancement d'un an de la recette d'impôt sur le revenu (en % du PIB) sur la période allant de 2004 à 2010



Source : Comptes nationaux INSEE et direction générale des finances publiques. Le déficit public est le déficit public des administrations publiques au sens de Maastricht, exprimé en pourcentage du produit intérieur brut.

3.2.1.2 Un effet limité en 2020 en raison de la nature des mesures de réponse à la crise

L'observation des recettes de l'impôt sur le revenu en 2020 n'a pas permis d'illustrer ce caractère pro-cyclique du PAS. En effet, alors que le PIB reculait en valeur de 6,1 %, le produit de l'impôt sur le revenu a progressé de 3,2 % (+ 2,3 Md€ par rapport à 2019, à 74 Md€). Si une

partie de la hausse (1,3 Md€) est attribuable aux mesures nouvelles, l'IR a crû spontanément de 1 Md€ soit une progression de 1,4 %.

Cette évolution positive du produit de l'IR s'explique par le caractère atypique de la crise sanitaire de 2020, et l'importance des dispositifs mis en place par l'État pour soutenir les revenus des salariés (activité partielle et indemnités journalières).

Un autre facteur explique cette relative inertie des recettes d'IR à l'occasion de la crise : sauf modulation de la part des contribuables, le taux d'imposition appliqué aux revenus 2020 était celui calculé à partir des revenus de 2019. Dans ces conditions, c'est l'« effet assiette » qui était majoritairement observable dans les chiffres de recettes d'IR à la fin 2020. Si les retenues à la source effectuées par les employeurs du secteur privé sur les salaires versés en avril et mai 2020 ont ainsi diminué respectivement de 6% et 5% par rapport à avril et mai 2019, les déclarations de revenus 2020 et leur prise en compte dans le taux, à l'automne 2021, permettront d'observer l'effet complet de l'évolution des revenus en 2020 sur les recettes de l'IR.

3.2.2 Un instrument permettant d'agir rapidement sur le pouvoir d'achat des ménages

La loi de finances pour 2020 a prévu une baisse du taux de la première tranche du barème de l'IR de 14 % à 11 % ⁵⁶, correspondant à un allègement d'impôt de 5 Md€. Le prélèvement à la source a permis de diminuer le délai de mise en œuvre de cette mesure : alors que dans le système antérieur, une baisse de barème avait un effet sur le pouvoir d'achat au mieux vingt mois après le vote de la mesure (au moment de la régularisation de l'impôt de l'année n, en septembre n+1), celle décidée dans la loi de finances pour 2020 a eu un effet dès janvier 2020. En effet les taux de prélèvement applicables à partir de janvier 2020 ont tenu compte de ce nouveau barème. Si cela n'avait pas été le cas, la baisse d'impôt n'aurait pas dû être ressentie avant août ou septembre 2021 au moment du calcul de l'impôt par l'administration fiscale après la déclaration des revenus 2020 au printemps prochain.

Cette plus grande réactivité de l'impôt sur le revenu aux décisions concernant son taux et son assiette vaut pour les baisses comme pour les hausses de prélèvements. Du point de vue de la politique économique, elle donne au gouvernement les moyens d'un pilotage plus précis de l'évolution des revenus dans le cadre de délais de mise en œuvre réduits.

3.2.3 Un instrument adapté à des mesures d'urgence en cas de crise

La réactivité du prélèvement à la source en fait un instrument pertinent pour des mesures d'urgence. Comme le montre le tableau ci-dessous, l'impôt sur le revenu prélevé à la source a été à l'étranger un vecteur important de mesures destinées à lutter contre les effets de la crise sanitaire, tant à travers la modification des règles d'assiette, de taux, que de l'aménagement des modalités de prélèvement de l'impôt (reports ou annulations de prélèvements).

⁵⁶ Un ajustement des deuxième et troisième tranches et une modification de la décote ont permis de concentrer l'effet de cette mesure sur les premières tranches.

Tableau n° 25 : Mesures sur l'impôt sur le revenu mises en place par les États membres de l'OCDE en réponse à la crise sanitaire ⁵⁷

Modification des allègements d'impôts sur le revenu	Allemagne, Royaume-Uni, Luxembourg, Lituanie, Nouvelle-Zélande
Modification du taux ou des seuils	Autriche
Report du paiement	Italie, Autriche, Finlande, Pologne, Turquie

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires 2021*, d'après les descriptions des mesures adoptées dans chaque pays.

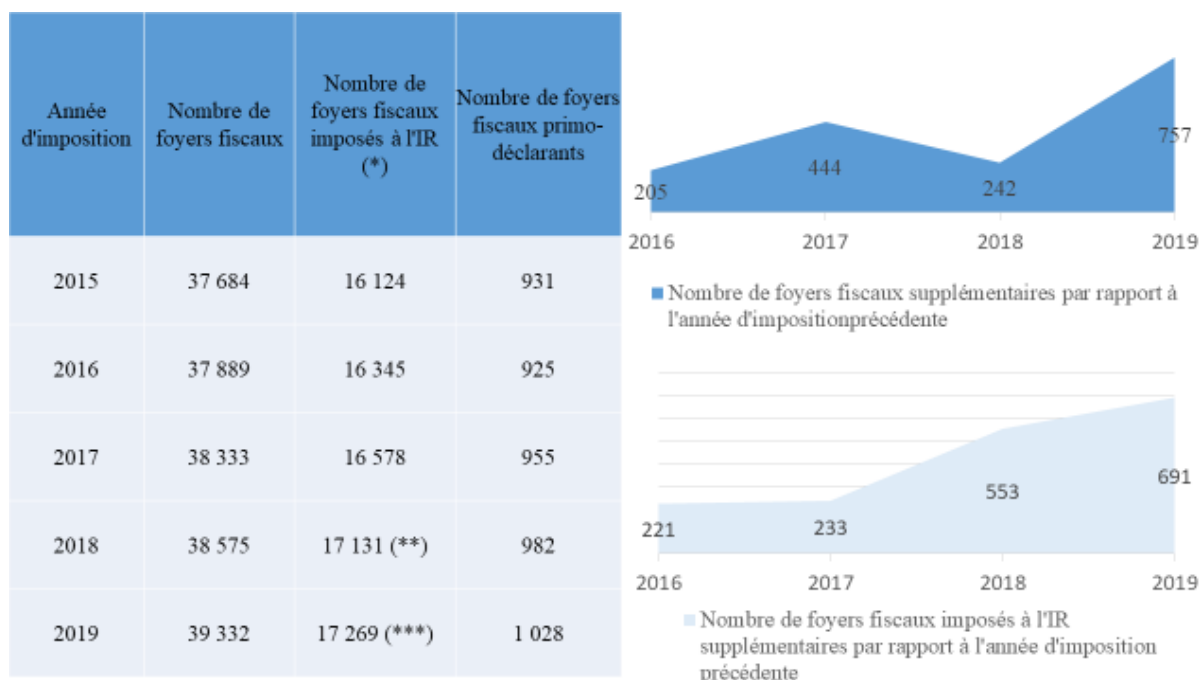
3.3 Une source de données d'une grande richesse

La réalisation du prélèvement à la source se fonde sur les données recueillies dans le cadre de la DSN, échangées grâce aux technologies permettant l'échange de données de masse entre serveurs, en temps réel. Le dispositif du prélèvement à la source n'a pas été conçu pour valoriser les données recueillies. Toutefois, l'ampleur de ces dernières en fait un actif dont l'exploitation présenterait un grand intérêt à des fins de statistiques ou d'études.

3.3.1 Une meilleure connaissance des foyers fiscaux

La mise en place du prélèvement à la source a permis à l'administration fiscale d'avoir une connaissance plus complète des foyers fiscaux. En effet, les employeurs procèdent systématiquement à une déclaration à l'administration fiscale pour chaque employé, qu'ils soient ou non imposables au titre de l'impôt sur le revenu. La mise en place du prélèvement à la source a donc conduit un certain nombre de personnes à se rapprocher de l'administration fiscale pour préciser leur situation, faire appliquer un taux nul à leurs revenus et confirmer leur situation par leur déclaration de revenu (Cf. tableau relatif à l'évolution du nombre de foyers fiscaux de 2015 à 2019).

⁵⁷ Ce tableau présente les mesures fiscales introduites par les États membres de l'OCDE pour répondre à la crise du COVID-19, relatives à l'impôt sur le revenu issu du travail. Il ne comprend pas les autres mesures fiscales et prestations introduites pour soutenir les ménages et les entreprises.

Tableau n° 26 : Évolution du nombre de foyers fiscaux de 2015 à 2019 (en milliers)

Source : DGFIP - fichiers des déclarations de revenus 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019 à la 6ème émission

(*) Ce dénombrement concerne les traitements primitifs uniquement.

(**) IR recalculé pour l'imposition des revenus 2018 en neutralisant le crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR) et la reprise d'avance de RI/CI. (***) IR recalculé pour l'imposition des revenus 2019 en neutralisant le prélèvement à la source.

Entre 2015 et 2019, le nombre de foyers fiscaux a augmenté de 1,6 million et de 757 000 entre 2018 et 2019 tandis que le nombre de foyers fiscaux primo-déclarants est resté stable, dans une fourchette entre 2,4 % et 2,6 % du nombre total de foyers fiscaux. Le prélèvement à la source n'est toutefois pas le seul facteur ayant abouti à la croissance du nombre de foyers fiscaux identifiés. La mise en place de la déclaration automatique a également été un puissant facteur d'incitation aux contribuables à se faire connaître de l'administration fiscale et à déclarer leurs revenus et leur situation personnelle.

3.3.2 Une connaissance en temps réel de l'évolution des revenus

Les données collectées dans le cadre du fonctionnement du prélèvement à la source permettent également de connaître mois après mois les salaires, traitements, pensions et revenus de remplacement servant de base au PAS. Ces données à jour et mensualisées concernant une partie des revenus des foyers fiscaux constituent une ressource particulièrement riche, dont le potentiel en termes de suivi des dynamiques de salaires par type d'activités, de prévisions de recettes fiscales et de prévisions économiques, apparaît particulièrement prometteur.

Ces données mensuelles ne sont pas exploitées directement par l'administration fiscale pour le moment. Le dispositif de ressources mensuelles (ci-après « DRM »), porté par la Direction de la sécurité sociale en lien avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse, illustre

le potentiel d'exploitation des données. Le DRM⁵⁸, alimenté par des issues des flux DSN et Pasrau, agrège depuis 2019 les données de salaires et de revenus de remplacement de l'ensemble de la population, à la maille individuelle et les restitue pour répondre à des enjeux de modernisation de la délivrance des prestations sociales, de suppression de démarches des usagers, d'amélioration du recouvrement et de lutte contre la fraude.

La création d'une délégation de la transformation numérique en janvier 2021 et la constitution d'un « lac de données » révèlent l'ambition de l'administration fiscale en matière de valorisation des données disponibles dans ses systèmes d'information. Le « lac de données » doit permettre de stocker l'ensemble des données de la DGFIP, qu'elles soient brutes ou très raffinées, afin d'optimiser leur traitement, faciliter la constitution *in itinere* de nouveaux cas d'usage et accélérer les cycles d'innovation de l'administration fiscale. L'exploitation de celles-ci par l'administration fiscale est susceptible d'étayer des projets de réforme et de simplifier les dispositifs fiscaux. L'intégration des données issues du PAS dans le « lac de données » de la DGFIP ne figurait pas dans la programmation initiale de la délégation à la transformation numérique, créée en janvier 2021. L'administration fiscale la prévoit désormais à compter de l'année 2022.

Par ailleurs, dans le respect du secret fiscal et du secret statistique, les données issues du PAS (notamment celles liées aux taux et aux montants de retenues à la source, mises à jour mensuellement) sont susceptibles d'intéresser les chercheurs.

Recommandation n° 4. (DGFIP) Accélérer la valorisation des données recueillies dans le cadre du prélèvement à la source, à des fins de suivi de la dynamique des revenus et d'amélioration de la conduite des politiques publiques, dans le respect du secret fiscal et du secret statistique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le prélèvement à la source améliore l'efficacité de l'impôt sur le revenu dans deux des principales fonctions traditionnelles de l'impôt : le rendement et l'action conjoncturelle.

Concernant le rendement, il est encore trop tôt pour se prononcer sur la capacité de ce nouveau mode de recouvrement à faire évoluer positivement le taux de recouvrement global, après contrôle, qui s'établissait déjà au niveau très élevé de 99,4 %. En revanche, il est possible d'observer que le prélèvement à la source permet une accélération du recouvrement, le taux de recouvrement en temps réel atteignant déjà des niveaux supérieurs à 99 %. Il permet aussi une meilleure adaptation de l'impôt à la situation des contribuables, conduisant à diminution des demandes de délais de paiement.

⁵⁸ Ce dispositif trouve une assise juridique dans le décret n° 2019-969 du 18 septembre 2019 relatif à des traitements de données à caractère personnel portant sur les ressources des assurés sociaux, soumis à la Commission nationale Informatique et Libertés.

Concernant l'action conjoncturelle, le prélèvement à la source permet également une meilleure réactivité de l'impôt : celui-ci réagit plus rapidement à la conjoncture, en amplifiant le jeu des stabilisateurs automatiques ; il réagit également plus vite aux décisions de politique économique, en permettant une action immédiate sur le pouvoir d'achat des ménages.

À cette efficacité renforcée des fonctions traditionnelles de l'impôt sur le revenu, le prélèvement à la source ajoute de nouvelles perspectives relatives à l'exploitation des données particulièrement fines que sa mise en œuvre met à la disposition de l'administration fiscale.

CONCLUSION

La mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu était une réforme nécessaire ; deux ans après sa mise en œuvre, il apparaît que c'est également une réforme globalement réussie. En attestent aussi bien le taux d'approbation élevé dont elle bénéficie dans la population (81 % des Français ne souhaitent pas un retour à l'ancien système), que la qualité de sa mise en œuvre opérationnelle ou encore, son rapport coût-rendement favorable.

L'évolution des technologies est sans doute pour beaucoup dans cette réussite, de même que le choix de s'appuyer sur la déclaration sociale nominative, qui a constitué le socle technique du prélèvement à la source. Il a été ainsi possible de mettre en place un taux de prélèvement à la source non pas standardisé mais personnalisé à chaque foyer. L'adossement à la DSN a permis d'utiliser un canal préexistant d'échange de données actualisées de façon contemporaine, entre une grande partie des tiers créditeurs de revenus et l'administration, évitant ainsi la création d'une nouvelle plateforme de déclaration.

Pour autant, il ne faudrait pas sous-estimer les obstacles qui demeuraient à la réalisation de cette réforme : une opinion publique méfiante devant un changement sensible du mode de prélèvement de l'impôt, des employeurs hostiles aux responsabilités impliquées par un nouveau rôle de tiers collecteur, des représentants des salariés craignant pour la confidentialité de certaines informations personnelles vis-à-vis des employeurs, une administration fiscale elle-même longtemps réservée sur un projet qui risquait de remettre en cause à la fois son organisation et certains principes de base de l'imposition des revenus dans notre pays. Ces réticences ont toutefois pu être levées par une méthode de réforme volontariste, mais soucieuse de pédagogie et reposant sur large concertation, notamment avec les entreprises.

En définitive, la portée de la mise en œuvre du prélèvement à la source va au-delà du seul domaine de l'impôt sur le revenu. Tant sa conduite par l'administration fiscale que le soutien politique dont elle a fait l'objet au cours de deux quinquennats successifs ont montré que, lorsque les objectifs sont clairement identifiés et l'administration responsabilisée, les projets de réforme, même ambitieux, peuvent aboutir.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des sigles et acronymes	80
Annexe n° 2. Glossaire.....	82
Annexe n° 3. Bilan des coûts de mise en œuvre du prélèvement à la source.....	87
Annexe n° 4. Présentation des actions effectuées sur le service « Gérer mon prélèvement à la source » pour moduler le taux de PAS	89
Annexe n° 5. Incidence du décalage entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt sur le revenu	91

Annexe n° 1. Liste des sigles et acronymes

ACOSS : agence comptable des organismes de sécurité sociale
 API : ApplicatiInterface
 AMOA : assistance à maîtrise d’ouvrage
 AMOE : assistance à maîtrise d’œuvre
 ASDIR : avis de situation déclarative à l’impôt sur le revenu
 BA : bénéfices agricoles
 BIC : bénéfices industriels et commerciaux
 BNC : bénéfices non commerciaux
 CAF : caisse d’allocations familiales
 CEA : chèque emploi associatif
 CESU : chèque emploi service universel
 CGI : code général des impôts
 CIMR : crédit d’impôt « modernisation du recouvrement »
 CNIL : commission nationale de l’informatique et des libertés
 CPO : conseil des prélèvements obligatoires
 CSG : contribution sociale généralisée
 CSS : code de la sécurité sociale
 DGFIP : direction générale des finances publiques
 DINUM : direction interministérielle du numérique
 DITP : direction interministérielle à la transformation publique
 DSS : direction de la sécurité sociale
 EQTP : équivalent temps plein
 PLF : projet de loi de finances
 PLFSS : projet de loi de financement de la sécurité sociale
 GIP : groupement d’intérêt public
 GIP MDS : groupement d’intérêt public « modernisation des déclarations sociales »
 IR : impôt sur le revenu
 INSEE : institut national de la statistique et des études économiques
 LOLF : loi organique relative aux lois de finances
 LFI : loi de finances initiale
 LFSS : loi de financement de la sécurité sociale

MOA : maîtrise d'ouvrage

MOE : maîtrise d'œuvre

NIR : numéro d'inscription au répertoire national des personnes physiques de l'INSEE

NTT : numéro technique transitoire

OCDE : organisation de coopération et de développement économique

PACS : pacte civil de solidarité

PAJE : prestation d'accueil du jeune enfant

PAS : prélèvement à la source

PIB : produit intérieur brut

PLF : projet de loi de finances

PS : prélèvements sociaux

RAS : retenue à la source

RFR : revenu fiscal de référence

RSI : régime social des indépendants

RVTO : rente viagère à titre onéreux

SI : système d'information

SIE : service des impôts des entreprises

SIP : service des impôts des particuliers

SIRCOM : service de la communication des ministères économiques et financiers

SIREN : système d'identification du répertoire des entreprises

SIRET : système d'identification du répertoire des établissements

SMIC : salaire minimum interprofessionnel de croissance

SPI : numéro fiscal

TESA : titre emploi simplifié agricole

TESE : titre emploi service entreprise

TPE : très petites entreprises

TVA : taxe sur la valeur ajoutée

UE : Union européenne

URSSAF : union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale de d'allocations familiale

Annexe n° 2. Glossaire

API ou Applicative Programming Interface : échange de données informatisé *via* un échange de fichiers électroniques entre deux serveurs distants issus de deux systèmes d'informations distincts, sans intervention humaine au moment de l'envoi. Cela permet d'automatiser le traitement de l'information. L'Interface de Programmation Applicative DSN est l'interface qui permet au logiciel de paie du déclarant (ou au concentrateur) de s'authentifier directement sur le point de dépôt des déclarations sociales nominatives sans avoir à naviguer sur Net-Entreprises.fr (ou msa.fr) pour y déposer ses déclarations.

Acompte: paiement partiel à valoir sur le montant d'une somme due.

Acomptes contemporains : dans le cadre de la réforme du prélèvement à la source, acomptes calculés par l'administration fiscale sur la base des revenus déclarés (en N-2 puis, dès que l'information est disponible, en N-1) et acquittés par le contribuable.

Ayant-droit: personne ayant acquis un droit d'une autre personne (enfant en cas de décès d'un parent, par exemple).

Base d'imposition : montants retenus par l'administration fiscale pour calculer le montant de l'impôt.

Collecteur : tiers verseur de revenus responsable de la collecte de la retenue à la source auprès des contribuables auxquels il verse des salaires, pensions de retraite, indemnités journalières, allocation chômage, etc.

CESU ou Chèque emploi service universel : dispositif simplifié qui permet de déclarer la rémunération versée au salarié occupant un emploi de service à la personne (emploi direct). Il est géré par le Centre national Cesu.

Crédit d'impôt : somme qui est soustraite du montant de l'impôt dû par une entreprise ou un particulier. Un crédit d'impôt est un dispositif généralement incitatif visant à favoriser certaines activités ou dépenses (les dépenses en faveur de la recherche donnant lieu au crédit d'impôt recherche ; dépenses en faveur des emplois à domicile qui permettent aux foyers fiscaux de bénéficier d'un crédit d'impôt emploi à domicile...). Un crédit d'impôt peut être accordé pour différents types d'impôts (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés par exemple). Il s'impute sur l'impôt dû et peut faire l'objet d'un remboursement total ou partiel si le montant de l'impôt est nul ou inférieur à celui du crédit.

Déclaration Sociale Nominative (DSN) : fichier mensuel produit à partir de la paie destinée à communiquer les informations nécessaires à la gestion de la protection sociale des salariés aux organismes et administrations concernées et au prélèvement à la source. Elle permet de remplacer l'ensemble des déclarations périodiques ou événementielles et diverses formalités administratives adressées jusqu'à aujourd'hui par les employeurs à une diversité d'acteurs (CPAM, Urssaf, AGIRC ARRCO, Organismes complémentaires, Pôle emploi, Centre des impôts, Caisses régimes spéciaux, etc.). Les données transmises dans la DSN mensuelle sont le reflet de la situation d'un salarié au moment où la paie a été réalisée. La DSN relate les événements survenus dans le mois (maladie, maternité, changement d'un élément du contrat de travail, fin de contrat de travail...) ayant eu un impact sur la paie. Elle alimente par ailleurs le compte personnel de formation et le compte pénibilité. La DSN repose sur la transmission unique, mensuelle et dématérialisée des données issues de la paie et sur des signalements d'événements. La déclaration sociale nominative s'effectue *via* le dépôt d'un fichier en EDI à la norme en vigueur sur le site net entreprises ou par une API en « machine to machine ».

« **Effet assiette** » du prélèvement à la source : l'impôt sur le revenu étant dorénavant prélevé sur les revenus de l'année courante, il s'ajuste dès la survenance de la variation de revenus (alors que dans le système précédent, l'impôt s'ajustait avec un an de décalage, soit en $n+1$).

« **Effet taux** » du prélèvement à la source : le taux du prélèvement à la source peut être recalculé en temps réel pour tenir compte des variations de revenu ou des changements de situation familiale, ce qui accélère la prise en compte des variations de revenu dès l'année n (et non pas lors de la régularisation de $n+1$).

Foyer fiscal (impôt sur le revenu) : ensemble des personnes dont les ressources font l'objet d'une seule déclaration de revenus. L'impôt est établi sur l'ensemble des revenus du foyer fiscal (déclarant, conjoint, personnes à charge).

Foyers fiscaux imposables (à l'impôt sur le revenu) : foyers fiscaux dont l'impôt avant imputation de tout crédit ou réduction d'impôt est strictement positif.

Foyers fiscaux non imposables (à l'impôt sur le revenu) : foyers fiscaux dont l'impôt avant imputation de tout crédit ou réduction d'impôt est nul. Les foyers fiscaux non imposés (à l'impôt sur le revenu) sont les foyers fiscaux pour lesquels aucun montant d'impôt n'est mis en recouvrement.

Impôt sur le revenu : impôt établi sur l'ensemble des revenus catégoriels dont bénéficient les personnes physiques au cours d'une année déterminée.

Pajemploi : offre de service du réseau des Urssaf. Elle est destinée à simplifier les formalités administratives pour les parents employeurs qui font garder leur(s) enfant(s) par une assistante maternelle agréée ou une garde d'enfants à domicile.

Prélèvement à la source pour les revenus autres (PASRAU): déclaration mensuelle permettant d'assurer le prélèvement à la source pour les organismes versant des revenus autres que les salaires, que ces revenus soient assujettis à l'impôt sur le revenu ou non : la CNAM, la MSA ; la CNAF, les organismes conventionnés de la Sécurité sociale des indépendants réunis au sein de l'AROCMUT (mutuelles) et de la ROCA (assureurs), les 42 régimes de retraite, dont la CNAV et l'Agirc-Arrco, les organismes complémentaires adhérents à l'une des trois fédérations CTIP/FFA/FNMF, Pôle emploi ; les caisses de congés payés ; l'ASP ; l'Acoss, devenue URSSAF Caisse nationale; les mandataires judiciaires et les entreprises déclarant *via* PASRAU des revenus autres que des traitements et salaires. La déclaration PASRAU est proposée en mode API par la transmission directe de la déclaration du Système d'Information du collecteur à l'application PASRAU, en mode EDI par le dépôt d'un fichier généré par un logiciel de paie ou de gestion ou en mode EFI, par la saisie en ligne dans un formulaire informatique des informations nécessaires (mode EFI).

Recouvrement de l'impôt : désigne l'ensemble des opérations qui ont pour objet d'obtenir le paiement des impôts par les contribuables. Le recouvrement de l'impôt sur le revenu s'effectue après émission d'un titre exécutoire, après la déclaration déposée par le contribuable. L'avis d'imposition reçu par le foyer fiscal mentionne l'ensemble des revenus déclarés, le nombre de parts du quotient familial, le revenu fiscal de référence, le montant de l'impôt calculé, le solde de l'impôt à payer compte tenu des acomptes perçus et des prélèvements réalisés auprès des tiers collecteurs et des crédits d'impôts dont bénéficie le foyer, les conditions d'exigibilité, la date de mise en recouvrement et la date limite de paiement. Le contribuable est informé de l'avis d'imposition par courrier postal ou par mise à disposition sur son compte personnel sur le site internet de l'administration fiscale. Les modalités de poursuite engagées en cas de non-paiement se fondent sur des lettres de relance ou de mise en demeure de payer. Le recouvrement du solde de l'IR s'effectue après calcul de l'impôt et imputation des RICI, retenues à la source, prélèvements et acomptes par voie de rôle. Les impositions initiales ne sont pas mises en recouvrement en dessous du seuil de 61 €⁵⁹. Les modalités de poursuite engagées en cas de non-paiement se fondent sur des lettres de relance ou de mise en demeure de payer. L'administration procède à des restitutions en cas de solde négatif.

Redevable : terme désignant une personne passible d'un impôt.

Réduction d'impôt : somme soustraite du montant de l'impôt dû par une entreprise ou un particulier. Une réduction d'impôt est un dispositif généralement incitatif visant à favoriser certaines activités ou dépenses. Dans le cas où le montant de la réduction d'impôt est supérieur au montant de l'impôt dû, il ne peut y avoir de remboursement, ni de report de cette différence sur l'impôt dû au titre des années suivantes. En conséquence, la réduction d'impôt ne pouvant excéder le montant de l'impôt dû, la différence n'est pas restituée au contribuable. Les dépenses permettant de réduire son impôt sont multiples.

Il peut s'agir notamment :

⁵⁹ Article 1657- 1 bis du CGI. Les cotisations initiales d'impôt sur le revenu ne sont pas mises en recouvrement lorsque leur montant, avant imputation de tout crédit d'impôt, est inférieur à 61 €.

- de certains placements (investissements en logement locatif neuf, location meublée non professionnelle, investissements forestiers, etc.);
- de l'embauche d'un salarié à domicile ;
- des frais d'hébergement d'une personne dépendante ;
- des frais de scolarisation ;
- des parts prises dans une PME (petite ou moyenne entreprise) ;
- de certains dons ;
- de sommes versées par les entreprises au titre du mécénat.

Retenue à la source (RAS) : retenue effectuée directement par un tiers verseur de revenus sur le revenu imposable versé à un individu. La RAS consiste en l'application, par le tiers-verseur, d'un taux de prélèvement communiqué par l'administration fiscale au revenu imposable versé. Le revenu versé à l'individu est net de la RAS. La retenue à la source collectée est ensuite transmise à l'administration fiscale.

Revenus catégoriels : catégories de revenus déclarés par des foyers fiscaux en matière d'impôt sur le revenu : traitements et salaires, pensions et retraites, gains de cession de valeurs mobilières, droits sociaux et gains assimilés plus-values, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers, bénéfices agricoles, bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux.

Revenus déclarés : revenus indiqués sur la déclaration de revenus avant toute déduction.

Revenus fonciers : revenus provenant de la location des propriétés bâties (appartements, maisons...) et non bâties (terrains...), lorsqu'ils ne sont pas inclus dans les bénéfices d'une entreprise commerciale, industrielle ou artisanale, d'une exploitation agricole ou d'une profession non commerciale.

Prélèvement à la source (PAS) : modalités de recouvrement contemporain de l'impôt sur le revenu (IR). Par convention, en France, depuis la loi de finances pour 2017, le terme de prélèvement à la source recouvre à la fois la retenue à la source, pour les revenus versés par un tiers (salaires, indemnités...), et le dispositif des acomptes contemporains, notamment pour les revenus fonciers et les revenus des travailleurs indépendants.

Taux de prélèvement (aussi appelé parfois « taux de RAS » ou « taux de prélèvement à la source ») : taux appliqué par le collecteur au revenu imposable, afin de déterminer le montant de la RAS. Le taux de prélèvement peut varier en fonction des options retenues par le contribuable et transmises à l'administration fiscale. Le taux de prélèvement peut s'assimiler au « taux d'imposition », même si le taux de prélèvement à la source n'est pas libératoire de l'impôt. Contrairement au « taux moyen d'imposition » que connaissaient les contribuables, il n'intègre pas les crédits et réductions d'impôt (qui seront régularisés, comme aujourd'hui, avec une année de décalage – hors dispositif spécifique prévu pour les non imposables à revenus modestes et moyens). Ce taux de prélèvement peut prendre plusieurs formes : taux de prélèvement personnalisé, taux de prélèvement individualisé, taux neutre.

Taux de prélèvement à la source personnalisé : taux de prélèvement propre à la situation du foyer fiscal. Il est appliqué lorsque les contribuables n'ont pas fait le choix de recourir au taux neutre et accepte la transmission de leur taux aux tiers collecteurs. Le collecteur n'a aucune connaissance des bases ayant servi au calcul du taux personnalisé. Il s'agit de la situation de référence prévue par la réforme.

Taux de prélèvement à la source individualisé : taux de prélèvement personnalisé calculé au niveau de l'individu (indépendamment des revenus personnels de son conjoint), appliqué lorsque le contribuable a fait le choix d'individualiser son taux. Le contribuable n'est pas libre de déterminer lui-même son « taux individualisé ». L'impôt globalement dû par le foyer fiscal (dont les conjoints sont solidairement responsables) n'est pas modifié. Par construction, le taux du conjoint est également « individualisé ». Pour calculer les taux individualisés, les revenus communs, les charges et le quotient familial sont répartis par moitié entre les deux conjoints ;

Taux de prélèvement à la source neutre : taux de prélèvement appliqué par le collecteur lorsqu'il n'a pas connaissance du taux personnalisé de l'individu. Le taux neutre est appliqué lorsque le contribuable a fait le choix de cacher son taux personnalisé ou lorsque l'administration fiscale n'a pas été en mesure d'adresser le taux personnalisé au collecteur (ce taux est parfois aussi appelé « taux par défaut » ou « taux du barème »). Le taux neutre est déterminé en fonction du seul revenu versé par le collecteur, à partir d'une grille de taux (appelée aussi parfois « barème du taux neutre »).

TOPAze (taux du PAS) : service permettant aux collecteurs de retenue à la source, qu'ils déclarent le prélèvement à la source par la DSN ou par PASRAU, d'opérer un « appel de taux » unitaire sur un salarié nouvellement embauché ou sur un nouveau prestataire afin de récupérer un taux de prélèvement à la source personnalisé, et ceci, dès l'entrée de l'individu, en dehors du rythme mensuel des déclarations.

Annexe n° 3. Bilan des coûts de mise en œuvre du prélèvement à la source**Tableau n° 27 : Coûts directs d'investissement du prélèvement à la source de 2016 à 2020 en M€**

Description du coût	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA)	1,4	3,3	4,4	1,1	0,3	10,5
Assistance à maîtrise d'œuvre (AMOE)	6,3	14,0	13,6	6,8	4,6	45,3
Coûts en infrastructure et matériels	3,1	3,0	0,6	0,4		7,1
Partenariat DGFIP/GIP MDS		5,4	4,4	0,4		10,2
Frais de formation SI et frais de déplacement	0,0	2,1	2,5	0,0		4,6
Coût assistance usagers et tiers collecteurs	0,9	0,9	2,5	0,1	0,0	4,4
Affranchissement et éditique	1,1	1,0	2,9	11,1		16,1
Coût de communication		2,6	6,2	2,1	2	12,9
Intérêts moratoires		0,0	0,0	0,0		0,0
Coûts directs (M€)	12,8	32,3	37,1	22,1	6,9	111,2

Source : DGFIP, Cour des comptes

Tableau n° 28 : Coûts indirects d'investissement du PAS de 2016 à 2020

Description du coût	Nature	Exprimé	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
Pilotage du projet PAS	Coûts MOA	ETP	5,5	7	6	3		21,5
Maîtrise d'ouvrage PAS	Coûts MOA	ETP	32,9	68,7	62,4	13,1	4,8	181,9
MOE pilotage du projet PAS	Coûts MOE	ETP	2	2,8	2,6			7,4
MOE développement	Coûts MOE	ETP	17,4	61,8	58,8	22,1	9	169,1
MOE travaux d'urbanisation SI, architecture, audit code, sécurité	Coûts MOE	ETP	1,2	0,7	0,2			2,1
MOE accompagnement développement, support et intégration	Coûts MOE	ETP	0,6	5,6	8	3,6	1,1	18,9
Formation professionnelle	Coûts MOE	ETP		129	153			281,7
Formation professionnelle	Temps stagiaires	ETP		18,1	21,2			39,3
Total exprimé en ETP	Temps formateurs	ETP	59,5	294	312	41,8	14,8	721,6
Coûts indirects exprimés en ETP valorisés		M€	5,6	28,2	30,5	4,2	1,5	70

Source : DGFIP

Tableau n° 29 : Coûts de fonctionnement du PAS

Description du coût	Nature du coût		2019	2020	2019-2020
Maîtrise d'ouvrage MOA	Coûts de personnel	ETP	21,2	9,8	31
MOE maintien en condition opérationnelle, exploitation, intégration, charges d'architecture	Coûts de personnel	ETP	32,4	23,1	55,5
Coûts de fonctionnement exprimée en ETP valorisés		M€	5	3,1	8,1
Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA)	Externalisations	M€	3,2	2,6	5,8
AMOE - maintien en condition opérationnelle, exploitation, intégration, charges d'architecture	Externalisations	M€	4	1,4	5,4
Maintenance matérielle/logiciel	Maintenance matériel et infrastructure	M€	0,2	0	0,2
Maintenance évolution et exploitation du GIP MDS	Externalisations	M€	2,4	4,3	6,8
Coûts assistance usagers et tiers collecteurs	Externalisations	M€	1,3	1,7	3
Coûts de fonctionnement		M€	11,2	10,1	21,3
Coûts de fonctionnement globaux		M€	16,2	13,2	29,3

Source : DGFIP

Annexe n° 4. Présentation des actions effectuées sur le service « Gérer mon prélèvement à la source » pour moduler le taux de PAS

Type d'évènement	Total en 2019	Total en 2020	Total sur 2019 et 2020	Tendance entre 2019 et 2020
Nouvelles coordonnées bancaires	2 268 020	1 318 773	3 586 793	-949 247
Option trimestrialisation	67 765	42 443	110 208	-25 322
Dés-option trimestrialisation	26 951	21 874	48 825	-5 077
Individualisation du taux	954 486	695 580	1 650 066	-258 906
Dés-individualisation du taux	363 217	329 638	692 855	-33 579
Option confidentialité	41 526	33 440	74 966	-8 086
Modification acompte de confidentialité	33 248	23 167	56 415	-10 081
Dés-option confidentialité	120 606	43 303	163 909	-77 303
Création d'un acompte	169 015	132 138	301 153	-36 877
Augmentation d'un acompte	116 510	73 498	190 008	-43 012
Suppression d'un acompte	541 765	405 911	947 676	-135 854
Report d'un acompte	6 444	75 086	81 530	68 642
Modulation à la hausse	967 620	1 063 821	2 031 441	96 201
Modulation à la baisse	1 358 591	1 082 139	2 440 730	-276 452
Naissance	442 556	244 871	687 427	-197 685
Mariage avec option (1)	22 561	7 940	30 501	-14 621
Mariage sans option (1)	96 444	52 218	148 662	-44 226

Type d'évènement	Total en 2019	Total en 2020	Total sur 2019 et 2020	Tendance entre 2019 et 2020
Pacs avec option (1)	37 089	17 818	54 907	-19 271
Pacs sans option (1)	159 700	90 696	250 396	-69 004
Divorce	89 532	60 492	150 024	-29 040
Rupture de pacs	48 367	34 402	82 769	-13 965
Décès du conjoint	59 146	43 040	102 186	-16 106
Mariage des partenaires de pacs	35 372	29 023	64 395	-6 349
Confirmation du divorce	74 867	49 484	124 351	-25 383
Créer un taux	132 972	57 575	190 547	-75 397
Modification avance RICI	55 040	80 052	135 092	25 012
Renonciation avance RICI	66 475	128 966	195 441	62 491
Paiement spontané	0	34 197	34 197	34 197
Total	8 355 885	6 271 585	14 627 470	-2 084 300

Source DGFIP

Annexe n° 5. Incidence du décalage entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt sur le revenu ⁶⁰

A- Incidence du décalage entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt sur le revenu pour un salarié célibataire sans personne à charge traversant une période de chômage

Au cours de l'année N et jusqu'en juillet N+1, son revenu mensuel imposable s'est élevé à 2 500 € par mois. À partir de juillet de l'année de l'année N+1, il traverse une période de chômage de dix-huit mois au cours de laquelle il perçoit un revenu mensuel imposable de 1 100 €. En janvier de l'année N+3, il retrouve un emploi rémunéré à 2 500 € par mois. Ce salarié acquitte son impôt sur le revenu sous forme de mensualités.

La mensualité de paiement de l'IR constitue un peu moins d'un quart du revenu mensuel du contribuable durant sa période de chômage, sans modulation de sa part. L'impôt se réajuste au revenu du contribuable deux ans après la reprise d'emploi de celui-ci

Année	Revenu annuel	Revenu mensuel	Montant de la mensualité acquittée	Part de la mensualité sur le revenu mensuel	Impôt dû	Année d'acquittement	Trop perçu ou reste à payer après calcul de l'IR
N	30 000 €	2 500 €			2 455 €	N+1	0 €
N+1	21 600 €	2 500€ pendant 6 mois	245€ pendant 10 mois	9,8%	1 222 €	N+2	0 €
		Chômage =1100€ pendant 6 mois		22,3%			
N+2	13 200 €	1 100 €	245€ de janvier à juillet	22,3%	0 €	N+3	remboursement de 493€ de trop perçu versé en août
			remboursement trop perçu (1222-(245x7)	0%			
N+3	30 000 €	2 500 €	122€ pendant 7 mois	4,9%	2 455 €	N+4	remboursement d'un trop perçu de 854€
			trop perçu (0-122€*7) de septembre à novembre	0,0%			
N+4	30 000 €	2 500 €	0€ de janvier à juillet	0,0%	2 455 €	N+5	Reste à payer de 2455€
			reste à payer de(2455/3) de septembre à novembre	32,7%			
N+5	30 000 €	2 500 €	245 €	9,8%	1 222 €	N+6	0 €

⁶⁰ Source : PLF pour 2017, évaluation préalable au PAS, pages 21 à 24

B- Impact fiscal de divers changements de situation familiale dans le système antérieur au prélèvement à la source

1. Pour un couple qui se sépare en mars de l'année N :

Le revenu mensuel imposable du premier membre du couple est de 3 000 €, celui du second membre du couple est de 1 000 €. Malgré la séparation, le couple est redevable lors de l'année N de l'impôt sur le revenu dû au titre des revenus de l'année N-1, soit 3 484 €. Ayant opté pour la mensualisation, le couple acquitte lors de l'année N des mensualités d'un montant de 348 € (3 484 / 10). À la suite de la séparation, le compte bancaire joint sur lequel est effectué le prélèvement mensuel est clos. L'administration fiscale effectue le remboursement des mensualités prélevées depuis le 1er janvier de l'année N, soit 1 044 € à l'un des ex-conjoints.

En septembre de l'année N, les deux ex-conjoints doivent payer l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année N-1 dans son intégralité, soit 3 484 €, et s'organiser entre eux pour se répartir la charge correspondante.

2. En cas de décès d'un contribuable

Un contribuable veuf, titulaire de pensions et retraites importantes (5 000 € de revenu mensuel imposable), affectées au paiement de ses frais de maintien à domicile, décède en décembre de l'année N. Ses deux enfants sont quant à eux titulaires de faibles revenus au titre des années N et N+1 (1 000 € de revenu mensuel imposable chacun).

L'impôt sur le revenu dû lors de l'année N par les ayants droits au titre des revenus du défunt perçus lors de l'année N-1 sera de 1 242 €, indépendamment du niveau de revenus des deux enfants.

3. Cas du couple dont l'un des membres décède en mars de l'année N

Le revenu mensuel imposable du défunt était de 3 000 €, celui du conjoint survivant avant et après le décès est de 1 000 €. Le couple est redevable lors de l'année N de l'impôt sur le revenu dû au titre des revenus perçus lors de l'année N-1, soit 3 484 €. Ayant opté pour les mensualités, le couple acquitte lors de l'année N des mensualités d'un montant de 348 € (3 484 / 10).

Le conjoint survivant doit payer après le décès entre avril et octobre de l'année N le solde de l'impôt sur le revenu dû au titre des revenus perçus par le couple lors de l'année N-1, soit 2 440 € (3 484 – 3 x 348). Entre avril et octobre de l'année N, le montant de l'impôt à payer mensuellement représente ainsi plus de 30 % des revenus du conjoint survivant. En mai/juin de l'année N+1, le conjoint survivant doit effectuer deux déclarations de revenus au titre de l'année N, la première pour le couple pour la période allant de janvier à mars de l'année N, la seconde en tant que conjoint survivant pour la période allant d'avril à décembre de l'année N. Il n'est alors imposable ni au nom du couple, ni à titre individuel. Ainsi, le conjoint survivant ne bénéficie que l'année suivant celle du décès des effets favorables des règles de calcul de l'impôt sur le revenu dans ce type de situation.