

Rapport du syndicat national  
Solidaires Finances Publiques

# Le prélèvement à la source : point d'étape





# Le prélèvement à la source : point d'étape

## Introduction.

La Cour des comptes publie son rapport en date du 25 janvier 2022, deux ans après la mise en place du prélèvement à la source. Habitué à des rapports à charge contre les administrations, ce dernier a une approche plutôt bienveillante de cette réforme du mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu, comprise, de fait, dans le bilan du quinquennat d'Emmanuel Macron. Solidaires Finances publiques avait été auditionné le 20 mai 2021 sur le sujet. D'après les éléments communiqués à l'époque, le rapport devait être publié avant l'été, finalement la Cour le divulgue fin janvier 2022, soit deux mois et demi avant les élections présidentielles. Il permet d'afficher un bilan positif de cette réforme pour l'actuel président de la République, même si l'initiative de la mise en place du Prélèvement à la source était antérieure à son mandat.

Solidaires Finances Publiques avait été très critique à la fois sur le fond de cette réforme et sur les conditions de sa mise en œuvre. Notre « livre vert » revenait sur les différents arguments en présence à savoir quel serait l'impact précis d'une telle réforme si d'aventure elle était véritablement mise en œuvre. Ce projet constituerait-il un progrès pour les contribuables ? Ou ne serait-il qu'un palliatif plutôt qu'une véritable réforme de la fiscalité ?

Aujourd'hui en nous appuyant sur le « rapport définitif » de la Cour des comptes, il nous a semblé nécessaire de faire un premier point sur ce sujet, qui a percuté d'une manière ou d'une autre l'ensemble de la population française.



# PPAS

## Sommaire

**page 1** I/ AVANT-PROPOS : LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE, C'EST QUOI ?

**page 3** II/ Un rapide panorama historique

**page 5** III/ Des manquements statistiques flagrants

**page 8** IV/ Parlons « emplois » et « productivité »

**page 11** V/ Une « modernisation » synonyme de simplifications, vraiment ?

**page 16** VI/ Quelle analyse de ce rapport ?

**page 19** VII/ Et demain ?



# Le prélèvement à la source : point d'étape

## I/ Avant-Propos :

### Le prélèvement à la source, c'est quoi ?

« 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. » La mise en œuvre du prélèvement à la source – Observations définitives – Cour des comptes - Janvier 2022.

Le prélèvement à la source, véritable serpent de mer du débat fiscal français, car régulièrement évoqué au fil de ces 40 dernières années (1966, 1973, 2009) a été lancé par François Hollande en juin 2015 puis confirmé par Emmanuel Macron en 2017. Initialement prévue pour le 1er janvier 2018, la réforme a finalement été mise en œuvre au 1er janvier 2019.

Schématiquement, le prélèvement à la source peut être défini comme un mode de collecte de l'impôt sur le revenu prélevé sur le salaire ou la pension pour les retraités et porté sur la fiche de paie et/ou le récapitulatif des retraites, afin que le « salaire (ou revenu disponible) soit net de tout prélèvement ».

Pour qu'un tel système soit instauré, il est absolument nécessaire que l'impôt soit préalablement calculé et prélevé « en temps réel » sur les revenus de l'année en cours. Le système du PAS est donc différent du système antérieur (avant 2019) : les paiements de l'impôt s'effectuaient en N+1 (par voie de mensualisation ou de tiers provisionnel ou encore par paiement à l'échéance) sur l'ensemble des revenus de l'année N. Pour autant, le système de collecte basé sur le PAS n'évite pas le dépôt d'une déclaration l'année qui suit celle de perception des revenus, soit en N+1 et, bien souvent, une régularisation.



En effet, l'impôt sur le revenu appréciant la situation du foyer fiscal sur l'année entière, il faut toujours :

*- Régulariser la situation du foyer fiscal en tenant compte de l'ensemble des revenus et/ou dépenses ouvrant droit à réduction, déduction ou crédit d'impôt ;*

*- Prendre en compte les éventuels changements de situation du foyer fiscal (personnes à charge, divorce, mariage, naissance, décès...);*

*- Intégrer les autres revenus (revenus fonciers, revenus de capitaux mobiliers...).*

C'est sur la base de cette déclaration, que l'impôt dû est calculé, puis les versements opérés par voie de PAS sont pris en compte, et suit éventuellement une régularisation. Celle-ci peut prendre la forme d'une restitution au bénéfice du foyer fiscal si les versements sont supérieurs à l'impôt dû, ou au contraire nécessiter un paiement complémentaire.

Rappelons que le PAS ne constitue pas en lui-même une réforme fiscale en tant que telle. En effet la mise en place de la réforme n'induit pas de hausses ou de baisses des taux de barèmes de l'impôt sur le revenu ni de modifications des règles particulières qui le régissent, comme le quotient familial ou les réductions et crédits d'impôt (RI/CI).



## II/ Un rapide panorama historique

Relevons d'emblée une confusion, pour ne pas dire une erreur, d'ordre sémantique. La Cour estime que le PAS est une importante « réforme fiscale ». Or, comme nous l'avons écrit précédemment, il s'agit là d'une seule réforme du mode de recouvrement et non d'une réforme des règles qui régissent l'impôt sur le revenu. Le terme n'est toutefois pas neutre pour qui peut craindre que cette réforme en appelle de futures qui, elles, viseraient l'impôt sur le revenu au-delà du simple aspect du recouvrement.

« L'absence de prélèvement à la source en France : un obstacle durable à la modernisation de l'impôt sur le revenu » La mise en œuvre du prélèvement à la source – Observations définitives – Cour des comptes - Janvier 2022.

Dès le début de son développement, la Cour des comptes met ainsi en parallèle la mise en place du prélèvement à la source et la modernisation de l'impôt sur le revenu.

C'est en quelque sorte un postulat qui, inévitablement, sera la conclusion du rapport... On ne peut qu'être surpris de voir en préambule un tel lien fait entre le PAS et l'Impôt sur le Revenu, d'autant que dans les observations de la Cour des comptes, rien ne vient étayer cet argument par la suite (notamment dans le chapitre II). Cette affirmation semble alors être plus une ligne directrice du document qu'une analyse pleinement démontrée.

En effet, qualifier de moderne ce mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu peut être sujet à interprétation. Qu'est-ce qu'un impôt moderne : un impôt dématérialisé ? Ou un impôt facteur de redistribution de richesses et de réductions des inégalités ?

Bien évidemment, pour Solidaires Finances Publiques, un impôt innovant serait une réelle réforme fiscale basée sur plus de progressivité et nettoyée des niches fiscales. Voilà qui répondrait à une réelle modernité.

Sur ce point et sur l'aspect historique, nous ne pouvons donc cautionner le lien entre la mise en place du PAS et la modernisation de l'impôt. Dès 2015, dans notre première version du Livre vert sur le PAS, nous nous étions déjà longuement exprimés sur ce sujet. Un rapide tour d'horizon des systèmes de retenue (ou de prélèvement) à la source montre que ceux-ci ont été dans le passé mis en place dans des contextes écono-





miques difficilement comparables à la période actuelle, avec des administrations fiscales encore en construction. Il s'agissait alors de compléter les modalités classiques de recouvrement, là où la France avait une pratique et une tradition « administratives » plus développées.

Le PAS a ainsi été instauré en 1920 en Allemagne (notons toutefois qu'un PAS existait déjà depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle en Prusse), en 1943 aux États-Unis (alors que Roosevelt s'engageait sur la voie du New Deal et d'une forte hausse de l'impôt sur le revenu), en 1944 en Grande-Bretagne ou encore en 1962 en Belgique. Dans le même temps, la France s'engageait sur une autre voie : l'impôt sur le revenu, créé en 1914, a connu une évolution différente avec notamment l'instauration du quotient familial (un dispositif qui n'a pas de réel équivalent ailleurs), les prélèvements sociaux étant prélevés à la source après la création de la Sécurité sociale en 1945.

Le PAS est donc loin d'apparaître comme un mode de recouvrement moderne. Bien au contraire, les États qui l'ont instauré ont pallié des déficiences, aujourd'hui largement comblées. Il s'est imposé dans des systèmes fiscaux en pleine construction ou en plein bouleversement. De plus, les PAS sont toujours très différents d'un pays à l'autre puisque les systèmes fiscaux sont eux-mêmes différents. Cette forme de recouvrement de l'impôt fonctionne d'ailleurs plus ou moins bien selon les pays. Établir une comparaison est donc loin d'être aussi simple qu'une juxtaposition. Dire et porter aujourd'hui que le PAS est synonyme de modernisation de l'impôt sur le revenu est, a minima, un argument erroné, pour ne pas dire partisan.



### III/ Des manquements statistiques flagrants

Dans la première partie du rapport, la Cour fait un résumé des différentes phases ayant conduit à la mise en place du PAS, et rappelle le but et l'objectif de la réforme. La Cour décrit les choix techniques ayant permis le passage au PAS : adossement à la Déclaration sociale nominative (DSN), description synthétique des travaux conduits par les services informatiques de la DGFiP, communication vis-à-vis des contribuables et tiers collecteurs.

Dans cette partie, peu d'informations réellement nouvelles, pas d'analyses et beaucoup de données chiffrées simplement reprises.

Il serait légitime de s'interroger sur ce manque de hauteur, et on ne peut que regretter l'absence d'une vraie analyse et réflexion sur le sujet.

À ce titre et pour illustrer notre propos, nous pouvons prendre l'exemple de la mise en place du dispositif d'accompagnement pour les contribuables. Si le rapport fait le constat de l'existence d'un numéro national d'assistance et de la présence d'une offre multicanale offerte par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFiP) pour renseigner les usagers, il ne contient aucune analyse sur l'adéquation des dispositifs pour la mise en place de la réforme ni sur le nombre de demandes traitées...

Elle se borne à relever que le prélèvement à la source a généré une hausse importante des sollicitations des contribuables, ce que notre syndicat a toujours prévu et affirmé : « 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 ».

En reprenant les données de la DGFiP elle-même, on peut tenter de compléter et préciser ces chiffres : « Les centres de contact, les centres impôts service et les centres prélèvement service, mobilisés depuis le mois d'avril 2018 derrière le numéro national d'assistance au prélèvement à la source, ont reçu près d'1,1 million d'appels lors de la campagne déclarative 2019 ». (Bilan 2019 des flux d'accueil de la DGFiP annexe I - Usagers particuliers – DGFiP – SRP)



Certes, ces services ont pu réceptionner des appels de contribuables n'ayant pas pour objet le PAS, il n'en demeure pas moins une hausse globale des appels sur la période. En effet, au total, le nombre d'appels reçus par les services plateformes de la DGFiP s'élève à 4,2 millions en 2019 contre 3,6 millions en 2018. Il en est de même pour le canal de la messagerie qui a augmenté de près 17,5 % entre 2018 et 2019.

Si on ne peut donner de chiffre exact, il est possible d'en déduire que le PAS a bien provoqué une hausse des sollicitations des services. Il est donc pour le moins surprenant que la Cour des comptes se contente de reprendre les réponses plus que superficielles de l'administration et n'ait pas souhaité creuser cette question. Toutefois, elle recommande de renforcer le suivi des questions adressées par les contribuables à l'administration fiscale, ce qui n'engage pas à grand-chose...

Le coût réel de la mise en place du dispositif n'est pas encore chiffré. Si la restitution des dépenses du côté de l'administration fiscale est à peu près reconstituée de manière détaillée (un peu moins de 215 millions d'euros pour la période 2016-2020), aucune évaluation n'est faite du côté des entreprises. La Cour des comptes déclarant simplement que les données nécessaires à l'établissement de ce coût ne sont pas disponibles.

Dépenses d'investissement (2016-2020)	Dépenses de fonctionnement (2019-2020)	Coût complet du PAS (2016-2020)
181,10 M€	33,50 M€	214,60 M€

Source DGFiP / Cour des comptes

Dans son rapport de septembre 2017, l'Inspection générale des finances avait pourtant fait une estimation en reprenant notamment les données du cabinet Mazars. À l'époque, le coût prévisionnel était situé entre 4 et 9 euros par an et par salarié et la charge globale pour les entreprises comprise entre 310 et 420 M€. Or, aujourd'hui, il semble que ce coût était sous-estimé, notamment pour les petites entreprises.

Une rapide prospection permet par exemple d'évaluer grossièrement le coût annuel informatique lié à la mise en place du PAS. En tenant compte des différents paramétrages, résolutions de bugs et autres,



nous pourrions aujourd'hui estimer les dépenses à environ 50 euros par mois pour les petites entreprises (entre 3 et 5 salariés). En France en 2021, nous pouvons dénombrer près de 144 000 PME. Un rapide calcul basé sur ces données permet de chiffrer la dépense globale annuelle liée à la mise en place du PAS à plus de 86 millions d'euros annuels, rien que pour les PME.

Certes, ce chiffre est une approximation, et à prendre avec toute la réserve nécessaire. Mais il est pour le moins curieux que la Cour des comptes n'ait pas pu (ou voulu ?) essayer d'appréhender cette problématique, comme a pu le faire l'Inspection générale des Finances...



## IV/ Parlons « emplois » et « productivité »

Certes, ce chiffre est une approximation, et à prendre avec toute la réserve nécessaire. Mais il est pour le moins curieux que la Cour des comptes n'ait pas pu (ou voulu ?) essayer d'appréhender cette problématique, comme a pu le faire l'Inspection générale des Finances...

### 4 Parlons « emplois » et « productivité »

Un même manque de recul peut également être souligné sur les gains de productivité. La Cour déplore que si les gains de productivité n'ont pas été affichés comme un objectif de la réforme du prélèvement à la source, la mesure de ces éventuels « gains » n'en demeure pas moins nécessaire. Pour cette dernière, de nombreuses tâches ont aujourd'hui disparu dans les services de l'administration fiscale, à la suite de la mise en place du PAS : disparition des 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, disparition du paiement par carte bancaire et en numéraire des contribuables ni mensualisés ni prélevés à l'échéance (environ 30 % des foyers imposables avant la réforme). Les travaux de relance des défaillants, les demandes de délai de paiement et de remise gracieuse pour le solde de l'impôt sur le revenu ont également diminué.

Elle fait toutefois le constat que de nouveaux travaux ont vu le jour, comme 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.

Elle semble toutefois curieusement limiter son analyse à la mise en œuvre du prélèvement à la source sans en tirer des conclusions sur les fameux « gains de productivité ». Or, ce qu'elle nomme « suivi des questions adressées par les contribuables à l'administration fiscale » aurait mérité mieux... En effet, au-delà de l'impact conjoncturel lié à la mise en place du PAS, les situations des contribuables changent tous les ans, en grand nombre. De même, des entreprises se créent et d'autres disparaissent. Autrement dit, ainsi que notre organisation l'a toujours soutenu, le PAS n'a pas allégé le travail, il l'a juste, en quelque sorte, « déplacé » (les questions des contribuables s'étalant désormais sur l'année entière là où elles étaient davantage concentrées au moment de la sortie des avis d'imposition) et modifié. Un manque coupable du rapport...



Pour Solidaires Finances Publiques, il est évident que le PAS est présenté à ce jour, au moins indirectement, comme un moyen de dégager des gains de productivité, cependant la réalité est tout autre. Le nombre d'opérations en termes d'encaissement spontané s'est évidemment réduit, mais l'accueil du public demeure toujours élevé, le reversement à l'État de l'impôt collecté par les entreprises devra bien être contrôlé un jour, et il faudra poursuivre la gestion de l'assiette de l'IR. Ceci alors que les Services des impôts des particuliers et des entreprises sont aujourd'hui dans une situation catastrophique en termes d'emplois, que leur charge de travail augmente sous l'impact de la hausse du nombre de foyers fiscaux, de la complexité croissante de l'impôt ou encore de la diversité des situations (avec le développement des micro-entreprises par exemple).

A titre de triste illustration, cette année nous venons de franchir la barre des 20 000 suppressions d'emplois dans l'administration fiscale depuis 2012. Et ce sans remonter 20 ans en arrière, au début du mouvement de suppressions d'emplois...

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'emplois supprimés à la DGFiP	-2438	-2023	-1988	-2000	-2130	-1630	-1600

Année	2019	2020	2021	2022
Nombre d'emplois supprimés à la DGFiP	-2130	-1500	-1800	-1506

Par ailleurs, la Cour constate que depuis 2015, les SIP (service des impôts des particuliers) et SIÉ (services des impôts des entreprises) ont perdu respectivement 23 % et 11 % de leur effectif.

Pour Solidaires Finances Publiques, ces services ont été sacrifiés sur l'autel du dogmatisme budgétaire et des suppressions d'emplois depuis bien trop longtemps. La Cour a bien souvent mêlé sa voix à celles qui



réclament depuis toujours une baisse des moyens budgétaires et des emplois de la DGFiP... Le résultat est dorénavant connu : les travaux sont de plus en plus confinés et segmentés avec pour conséquences une casse des chaînes de travail, une perte du sens de la mission entraînant une dégradation des conditions de travail. De plus, le sous-effectif chronique des services amène ces derniers à fonctionner en mode survie, et ce malgré le professionnalisme, l'engagement et l'implication de tous les agents et agentes. Les potentiels gains de productivité ont toujours été utilisés par anticipation...

La Cour conclut cette première partie sur l'absence d'un vrai bilan contradictoire et de mission diligentée en ce sens. Nous ne pouvons qu'appuyer cette demande. Il semble aujourd'hui plus que nécessaire de tirer un vrai bilan de cette réforme.



## V/ Une « modernisation » synonyme de simplifications, vraiment ?

La Cour des comptes consacre la deuxième partie de son étude à « la modernisation » de la gestion de l'impôt sur le revenu. Sous cette appellation, elle met des items forts différents et sans lien entre eux.

Pour cette dernière, la mise en place du prélèvement à la source est tout d'abord une simplification du mode de recouvrement. Sur ce point, on peut se demander en quoi faire prélever l'impôt par les entreprises ou par les organismes publics est une simplification ? Nous avons vu en première partie l'adaptation obligatoire de l'ensemble des institutions privées ou publiques ainsi que les investissements nécessaires pour sa mise en place. Pour Solidaires Finances Publiques, si simplification il y a, elle est bien du côté de l'État qui, par ce biais, fait reposer sur les entreprises privées et publiques, un travail auparavant réalisé en interne, une externalisation déguisée en quelque sorte. À aucun moment une réelle comparaison des charges de travail avant / après la réforme n'a été dressée.

Elle revient sur plusieurs points sans réel rapport avec tout esprit de simplification. Ainsi en est-il des sanctions à l'encontre des collecteurs défaillants en constatant qu'elles ne sont toujours pas mises en place.

« Or les sanctions ont été très rarement appliquées depuis la mise en œuvre du prélèvement à la source. » La mise en œuvre du prélèvement à la source – Observations définitives – Cour des comptes - Janvier 2022.

La Cour fait le constat que le taux de respect avant relance des obligations fiscales était de 97,4 % en 2019 et de 97,37 % en 2020, et pour cette même année 2,6 % des collecteurs ont été défaillants. Sur ce point, il aurait été intéressant d'avoir des données sociologiques sur ces défaillants : quel type d'entreprises ? Pour quels montants d'impôts ? La seule précision donnée est que seules deux sanctions ont été appliquées (sanctions prises dans le cadre d'un contrôle externe et d'un contrôle sur pièces...). Aucune autre action ayant été visiblement menée par l'administration fiscale. Sans faire de parallélisme des formes, la TVA, dont le procédé de collecte est basé sur les déclarations des entreprises, est l'impôt le plus fraudé, il est donc légitime de s'interroger sur l'évolution de ces défaillants dans les années à venir si dès le départ la volonté de contrôle n'est pas au rendez-vous.





Notons que le rapport ne fait pas non plus état des entreprises en procédures collectives, et ne se questionne pas sur la production de créances faites par l'administration.

Sur la gestion de l'année blanche, la Cour décrypte le principe du CIMR (Crédit d'Impôt pour la Modernisation du Recouvrement) ayant permis d'éviter la double imposition au titre de l'année 2019.

« 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 » La mise en œuvre du prélèvement à la source – Observations définitives – Cour des comptes - janvier 2022.

Rappelons que, si une grande partie de l'impôt de 2019 a été annulée par ce biais pour les revenus récurrents, ce n'est pas le cas des revenus exceptionnels déclarés ou qui auraient dû être déclarés par les contribuables. Or, la Cour fait le constat de l'absence de contrôle total sur ce point. Elle demande aux services fiscaux de vérifier, d'ici la fin de l'année, l'ensemble de ces revenus (pour cause de prescription). À ce stade, on peut se demander comment et avec quels moyens ? Le rapport ne l'évoque pas... Quand on voit aujourd'hui l'état des services du contrôle fiscal à la DGFiP, on peut se demander comment cette demande -légitime- pourra être réalisée. Ces derniers ayant par ailleurs été particulièrement sollicités au cours des deux dernières années pour le soutien aux professionnels.

Rappelons que le risque de fraude étant réel, ce contrôle vise notamment les revenus perçus en 2018, y compris ceux exceptionnels qui n'ont pas ouvert droit au CIMR (comme les plus-values sur cession de valeurs mobilières) ou les revenus de capitaux, les charges déductibles au titre de l'année 2018 et les réductions ou crédits d'impôt obtenus pour l'année 2018.

Or, comme nous l'avons rappelé ci-dessus, les services de gestion de la Direction générale des finances publiques sont dans l'incapacité humaine d'effectuer une telle tâche, les cellules de contrôles sur pièces n'existent plus et les pôles de contrôles sont débordés... En demandant un examen qu'elle sait quasi irréalisable et dont la prescription est fixée à fin 2022, la Cour se donne ainsi bonne conscience à peu de frais. Sans toutefois s'interroger sur les raisons profondes du manque de contrôles ni sur l'éventuel manque à gagner qui en résultera.

Il est par exemple frappant de constater que les services de contrôle fis-



cal ont perdu des emplois alors que la fraude est évaluée à 80 milliards d'euros. La Cour des comptes a montré que 1 733 emplois ont été supprimés dans les services de contrôle entre 2012 et 2016 (plus de 3 000 depuis le milieu des années 2000). Le taux de couverture du tissu fiscal a, lui aussi, drastiquement baissé. Difficile de combattre efficacement la fraude et l'évitement de l'impôt dans ces conditions...

Par la suite, la Cour constate que le traitement des réductions d'impôts/ crédits d'impôts a été un facteur de complexité dans la mise en place du PAS (nous sommes toujours dans le chapitre modernisation et simplification...).

Rappelons qu'initialement le principe mis en place consistait en un versement anticipé de 30 % du montant de l'année précédente en janvier, avec un solde versé durant l'été. Très rapidement, le choix politique a été fait de porter le montant de janvier à 60 % avec un solde toujours versé après le dépôt de la déclaration des revenus. Les contribuables pouvant depuis 2020 moduler la somme de janvier en cas de baisse prévisionnelle de leurs RI/CI.

Toutefois, cette possibilité est peu ou pas utilisée. Sur 8,53 millions de contribuables qui ont touché une avance de RI/CI, seuls 55 040 ont demandé une baisse de son montant, tandis que 66 745 y renonçaient complètement. Or sur ces plus de 8 millions de bénéficiaires, plus de 2,3 millions ont reçu un acompte de RI/CI supérieur et ont dû le rembourser.

Pour la Cour, les causes peuvent être multiples : choix délibéré de trésorerie, incompréhension de l'intérêt de moduler, difficulté de calculer les crédits d'impôts, un canal de communication de la DGFiP non adapté, ou un besoin d'outils de simulation...

Il demeure donc encore beaucoup de « trous dans la raquette » selon la formule consacrée, comme il demeure pas mal d'incompréhensions liées à la modulation du taux de prélèvement et à la prise en compte du quotient familial.

La Cour ne chiffre pas les conséquences financières liées à l'oubli de modulation en cas de hausse ou de baisse des revenus, et sur les éventuelles sommes mises en jeu. Elle se borne à constater que beaucoup de contribuables ne signalent pas des changements importants dans leur situation, comme la naissance d'enfant par exemple.

Ainsi, en 2020, seulement un tiers des naissances ont été déclarées. La Cour demande donc que les naissances puissent être injectées de



manière automatique dans les données des contribuables. Elle précise que trois millions de demandes de modulation de taux ont été reçues par la DGFiP en 2019 et 2020 pour 1,4 million de foyers.

3 millions de changements, voilà qui peut sembler important. Mais il faut mettre ceci au regard du nombre de changements de situation personnelle et professionnelle qui peuvent avoir un impact sur le taux d'imposition. À titre d'exemple, on rappellera qu'on dénombre tous les ans environ :

- Plus de 400 000 mariages ou PACS,
- 740 000 naissances,
- 600 000 décès,
- 130 000 divorces,
- 750 000 jeunes sortent chaque année du système éducatif pour travailler ou tenter de travailler,

Ces quelques exemples ne reflètent pas l'ensemble des changements de situation personnelle, mais impactent tous la composition du foyer fiscal (notamment du quotient familial et conjugal). Les changements de situations professionnelles et financières sont plus importants, qu'il s'agisse des hausses ou des baisses de revenus, des personnes qui trouvent un emploi, le perdent, ou en changent (sur un an, 32 % des ouvriers non qualifiés changent de métier contre 18 % des ouvriers qualifiés), des contribuables qui bénéficient d'une « niche fiscale » ou au contraire n'en bénéficient plus, etc.

Autrement dit, il reste très certainement des millions de foyers qui n'ont pas effectué le changement de leur taux de prélèvement alors que leur situation le justifiait. Une telle estimation manque, elle permettrait de montrer le degré d'appropriation du PAS, ou son manque.

L'incidence de la non-appropriation par les contribuables des différents taux de prélèvement : taux neutre, taux personnalisé, taux individualisé, peut être lourd pour un foyer fiscal aux composantes multiples.

Un exemple pour illustrer notre propos :

Dans le cadre d'un foyer fiscal composé d'un couple pacsé avec un enfant majeur rattaché, il peut y avoir plusieurs prélèvements et plusieurs taux appliqués :

- si le déclarant 1 perçoit des salaires il pourra avoir soit le taux individualisé ou le taux du foyer ;



- si le déclarant *2* perçoit des pensions il pourra avoir soit le taux individualisé ou le taux du foyer;
- si l'enfant rattaché perçoit des revenus, il aura l'application d'un taux non personnalisé;
- si le foyer perçoit des revenus fonciers, l'acompte contemporain sera calculé avec l'application du taux du foyer.

Dans cet exemple, quatre revenus donc 4 prélèvements avec potentiellement 4 taux différents.

Ainsi, pour un même foyer fiscal, quatre prélèvements distincts s'opèrent et au moment du dépôt de la déclaration d'impôt sur le revenu, il ne faut pas oublier de déduire l'ensemble des prélèvements non repris automatiquement, car le lien informatique entre l'enfant rattaché et le foyer fiscal n'existe pas.

Cet exemple n'est certes pas généralisable, mais il n'en est pas anecdotique pour autant. La simplification tant vantée du mode de recouvrement n'est toujours pas une vérité pour l'ensemble des contribuables. Ainsi, en plus d'intégrer la loi fiscale, un certain nombre de contribuables doivent en maîtriser son mode de recouvrement.

Quant à la situation des personnes partant à la retraite, la Cour aborde de manière très rapide ce sujet. Rappelons que dans cette situation, si les futurs retraités veulent coller de près à leurs impôts, ce n'est pas moins de trois interventions qu'ils vont devoir réaliser en un an sur l'application informatique GESTPAS et ceci concerne tout de même près de 700 000 personnes chaque année.

Bien évidemment, bien peu de contribuables en ont conscience, ce qui provoque un décalage entre l'impôt et son montant fort éloigné d'une vraie contemporanéité. Sur ce point, la Cour se contente de demander un accompagnement plus soutenu des contribuables... Il est étonnant qu'une analyse plus poussée des taux d'imposition, donc des taux des PAS appliqués aux contribuables, n'ait pas été effectuée pour déterminer si les contribuables ont véritablement appréhendé le nouveau dispositif ou encore si les acomptes devant être versés pour certains revenus (revenus fonciers, revenus des commerçants ou des indépendants...) l'ont été de façon contemporaine et pertinente.

Nous le voyons, cette pseudo-simplification n'existe que dans la vision idéologique de la Cour des comptes, et uniquement sur le papier.



## VI/ Quelle analyse de ce rapport ?

Nous le voyons, l'analyse de la Cour des comptes sur ces différents points est très limitée pour ne pas dire plus. Pour Solidaires Finances Publiques, la vraie problématique, qui n'est pas soulevée, est que **ni la philosophie ayant porté cette réforme ni son fonctionnement intrinsèque ne sont compris et intégrés par les contribuables**. L'insuffisance de demandes de modification du taux, liée à un changement de situation familiale et/ou financière, était l'une des craintes de notre syndicat. Elle s'avère fondée et devrait inciter les auteurs du rapport à la prudence quant au succès de la réforme et à l'adhésion de la population au PAS...

Ainsi, la communication du gouvernement et de l'administration fiscale portant sur le fait que l'impôt s'adaptait automatiquement à la situation des contribuables a mis ces derniers dans une forte position d'attentisme (pourquoi devrais-je intervenir sur mon impôt alors qu'il va « s'adapter » automatiquement ?).

**Cette communication est trompeuse puisqu'elle porte sur le montant prélevé et non sur le taux alors que ce dernier est déterminant.** De plus, cette réforme a donné au contribuable un faux sentiment de sécurité alors qu'à l'opposé, une bonne assimilation du PAS devrait passer par une plus grande veille et réactivité de nos concitoyens.

De même, combien de taux sont erronés et ne correspondent pas à la situation réelle des foyers fiscaux ? A ce stade, rien ne permet de le savoir. Pourtant, un véritable bilan du PAS aurait dû l'estimer...

Alors que la Cour n'effectue pas d'analyse de fond sur le nombre de modifications déclarées à temps, lire dans le rapport que le PAS permet d'agir rapidement sur le pouvoir d'achat des ménages relève plus de l'assertion que de la démonstration. Si cela est vrai pour les changements et évolutions législatives du taux d'impôt sur le revenu, dans les autres cas, il est impossible d'affirmer ceci sans une évaluation précise du nombre de changements de situations.

Elle relève néanmoins la forte inertie de l'effet « taux », notamment en absence de modification en cas de changement de situation, ce que notre syndicat avait pointé et illustré dans son « Livre vert » de 2015. Sans le dire ouvertement, elle note que la contemporanéité de l'impôt est loin d'être démontrée.

Aujourd'hui, nous pouvons toujours constater la méconnaissance, voire



l'appréhension d'une grande partie des contribuables d'utiliser l'outil numérique et Internet. Quoi qu'en dise aujourd'hui l'administration, il ressort qu'une grande partie des contribuables est peu ou pas à l'aise avec ces outils dématérialisés. Ainsi des questions « basiques » du style « quel est votre navigateur internet » laissent de nombreux contribuables dans une grande perplexité. Il semble donc compliqué de continuer à déporter le travail de l'administration sur les contribuables, alors qu'en parallèle les structures pour les recevoir diminuent drastiquement.

Les derniers sujets abordés dans la publication ont trait au recouvrement et à l'instrument que peut être le prélèvement à la source en cas de crise. Si la Cour fait le constat qu'il est encore trop tôt pour connaître le recouvrement final, elle constate que celui-ci demeure identique, voire légèrement supérieur au taux enregistré avant la mise en place de la réforme. Ainsi, le taux de recouvrement qui était de 97,09 % au 31 décembre 2018 est passé à 98,66 % au 31 décembre 2020, avec moins de relances des services qu'auparavant.

L'argument du taux de recouvrement a été longuement débattu avant la mise en œuvre du PAS. La France présente de longue date un excellent taux de recouvrement. La Cour note que celui-ci augmente. Mais elle livre un taux étonnamment bas pour 2018 alors que ce taux s'élevait ainsi à 98,5 % en 2017... Elle ne s'appesantit pas non plus sur le calcul de ce taux qui a nécessairement été revalorisé par le travail mené sur la fiabilisation des bases, différentes aujourd'hui « d'avant » ...

En conclusion, on ne peut être que surpris par les observations dites « définitives » de la Cour des comptes. Nous l'avons vu, l'aspect analyse critique et contre-proposition est totalement absent. Nous n'avons droit qu'à une reprise des données de l'administration fiscale sans aucune vision des conséquences de la réforme sur nos concitoyens et surtout sans aucune réelle piste ou proposition d'amélioration.

Nous sommes dans une communication très propre, très policée, une sorte de panégyrique de l'action portée par les différents gouvernements et par l'administration fiscale.

Certes, sur le plan technique, on ne peut qu'applaudir le travail accompli dans un laps de temps très contraint à la fois par les agentes et agents des services informatiques, des bureaux « métiers » et, in fine, par les services territoriaux. Et ce n'était pas gagné. Mais la prouesse technique n'est pas un but en soi.



Si, comme l'écrit la Cour des comptes, le but était vraiment de moderniser l'impôt sur le revenu et de simplifier le recouvrement de l'impôt, l'objectif est-il vraiment atteint ?

Pour Solidaires Finances Publiques, ceci est loin d'être avéré. Comme nous l'avons vu dans le déroulé de notre exposé, de nombreuses questions se posent encore, certaines n'ont quasiment pas été soulevées dans le rapport de la Cour des comptes.

**Tout d'abord sur la contemporanéité de l'impôt, on ne peut que constater que ce sujet est quasi absent des observations de la Cour alors qu'il était central dans la mise en place du PAS. Pourquoi ?**

Cette contemporanéité tant vantée n'existe que dans l'esprit et le rêve de nos dirigeants... À titre d'exemple, rappelons que les 8 premiers mois de 2021 ont été prélevés sur le taux de 2019 ! Bien évidemment, les contribuables ont la possibilité de faire évoluer leur taux, mais nous l'avons vu ces derniers ne comprennent pas, ou ne pensent pas à le faire lorsque leurs revenus changent ou évoluent. Et le phénomène n'est toujours pas ou peu anticipé...

Ce que la communication gouvernementale n'a jamais vraiment précisé, c'est qu'il existera toujours une régulation l'année suivante sauf en cas de salaires totalement stables. Cette régulation est dans les gènes du système et ne peut être évitée ! D'autre part avec le PAS, il n'y a pas de récurrence calendaire automatique d'une année sur l'autre. En cas d'augmentation ou de baisse des revenus, il est nécessaire d'intervenir, mais pas forcément tous les ans...

Sur tous ces aspects, nous ne pouvons que constater un lourd silence de la Cour des comptes. Rien également sur l'aspect sociologique du PAS (qu'en est-il du consentement à l'impôt ? et du sentiment de participer à la vie de la société ?). Pour Solidaires Finances Publiques, cet aspect est primordial. En effet l'impôt est un lien important entre la société et l'individu, et le renforcement du consentement à l'impôt est indispensable au bon fonctionnement d'une démocratie.

Dans une actualité marquée par la question du pouvoir d'achat, et par de récents mouvements sociaux, il est primordial que nos concitoyens aient pleinement conscience de leur participation à la vie sociétale. Elle ne doit pas être gommée, mais au contraire pleinement consciente et assumée. Or de ce côté, le prélèvement à la source a très largement effacé cet aspect important.



## VII/ Et demain ?

Qu'en est-il des solutions alternatives ? Certes, au vu du contexte politique actuel, il est peu probable qu'un quelconque retour en arrière se fasse sur ce sujet. Mais n'aurait-il pas été de la responsabilité de la rue Cambon d'envisager autre chose ?

S'il n'est pas inutile de rappeler que les règles actuelles de l'impôt sur le revenu empêchent une synchronisation parfaite entre la situation globale du contribuable (revenus, composition du foyer fiscal, utilisation de « niches fiscales » ; l'imposition se faisant en prenant en compte sur une année complète l'ensemble de ces facteurs) et le paiement de l'impôt, on peut admettre intellectuellement que la « contemporanéité » est un argument fort. Et ce, même si le PAS ne peut parvenir à une synchronisation parfaite, nous l'avons vu.

L'enjeu de la contemporanéité n'est pas nécessairement lié au PAS : il serait en effet tout à fait possible d'imaginer un système d'acomptes (modulables en fonction des changements de situation) directement versés par le contribuable à l'administration fiscale sur le modèle de la mensualisation, mais calculés sur les revenus de l'année en cours. Un tel système n'aurait pas gommé la complexité inhérente à la structure de l'impôt sur le revenu (gestion des changements de situation, réactivité nécessaire du contribuable), mais il aurait eu le mérite de ne pas multiplier les parties prenantes. En effet, le contribuable n'aurait eu pour unique interlocuteur que la DGFiP, comme c'était le cas dans le système précédent. En outre, cette organisation aurait permis de respecter le principe d'égalité devant l'impôt, puisqu'il pourrait s'appliquer à tous les contribuables et pas seulement aux salariés et aux retraités comme avec le PAS. Pour Solidaires Finances Publiques, la Cour des comptes aurait dû, a minima, se pencher sur cette question.

Les pistes d'amélioration possible auraient également dû être abordées. Que faire pour les salariés partant à la retraite ? Que faire pour permettre une meilleure appréhension et compréhension du PAS de la part des contribuables ? Solidaires Finances Publiques avait dénoncé et écrit que ni le fond, ni la forme de cette réforme ne sont compris et intégrés par les contribuables. La situation actuelle et ce rapport démontrent que si les contribuables ne veulent pas d'un retour en arrière, la position que nous avons portée à l'époque devant l'administration et les représentants nationaux, à savoir celui de la mise en place d'acomptes modulables ou l'option d'une généralisation de la mensua-





lisation, avait toute sa légitimité et aurait représenté une plus grande facilité d'assimilation par les contribuables.

Il est dommage que les différents gouvernements aient privilégié l'idéologie et le dogmatisme à une vraie analyse de la réalité fiscale et sociale de la population française.

Dans tous les cas, il sera nécessaire de faire un vrai bilan de la mise en place du prélèvement à la source et de ne pas se contenter de ce constat superficiel. Solidaires Finances Publiques le souhaite de tous ses vœux et prendra toute sa part dans ce futur débat.



## Recommandations de la cour des comptes :

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.

## Bibliographie :

- Rapport de la Cour des comptes – Observations définitives – (janvier 2022)
- Rapport du Syndicat Solidaires Finances Publiques – Notre livre vert sur le prélèvement à la source (19 octobre 2015) révisé en 2018.





**syndicat national Solidaires Finances Publiques**

Boite 29, 80 rue de Montreuil 75011 PARIS

[contact@solidairesfinancespubliques.org](mailto:contact@solidairesfinancespubliques.org)

[solidairesfinancespubliques.org](http://solidairesfinancespubliques.org)