



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

KCC A2200207 KZZ
17/01/2022

LES MINISTRES

Bruno LE MAIRE

Ministre de l'Économie, des Finances et de
la Relance

Olivier DUSSOPT

Ministre délégué auprès du ministre de
l'Économie, des Finances et de la Relance

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Premier Président de la Cour
des Comptes
13 rue Cambon
75100 PARIS

Paris, le 13 JAN. 2022

MEFI -D22-00359

Objet : Réponse aux observations définitives de la Cour des comptes sur la mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS) de l'impôt sur le revenu.

Monsieur le Premier Président,

Vous avez bien voulu nous adresser les observations définitives de la Cour concernant la mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS) de l'impôt sur le revenu, ce dont nous vous remercions. Ces observations constituent une présentation complète et équilibrée tant des principaux facteurs de réussite, que des principes, du fonctionnement et des premiers résultats de la réforme. Il contient également des développements éclairants sur l'histoire du PAS.

Comme le relève la Cour, le PAS a été mis en œuvre dans un calendrier et avec des coûts maîtrisés, grâce notamment à un fort portage politique et à l'implication de l'administration. La réforme s'est appuyée sur une méthode et une conduite de projet innovante et adaptée aux enjeux. Le projet a également bénéficié de choix techniques structurants, comme l'adossement du PAS à la déclaration sociale nominative.

Comme le constate la Cour, trois ans après sa mise en œuvre, le PAS est un succès. La crise sanitaire l'a particulièrement illustré. Les employeurs ont été au rendez-vous, ce qui se traduit par un très bon civisme fiscal et un très faible taux de défaillance déclarative de leur part. Les Français se sont globalement bien appropriés la réforme, et portent un jugement très positif sur le PAS. D'après un sondage Ipsos réalisé début 2021, 82 % des Français ne souhaitent plus revenir au système antérieur.

Naturellement, dans le sens de la recommandation n° 1 de la Cour, la direction générale des finances publiques (DGFiP) poursuit ses efforts d'accompagnement des usagers pour répondre à l'ensemble de leurs questions concernant le PAS. Les échanges avec les usagers peuvent donner lieu à l'identification d'améliorations du dispositif, qui sont mises en œuvre à chaque fois que possible. C'est ainsi par exemple qu'ont été allégées, postérieurement à l'entrée en vigueur du PAS, les conditions initialement prévues pour la modulation à la baisse (suppression de la condition relative au montant minimum de 200 € prévue initialement). De même, il est désormais possible, pour les usagers qui en font la demande, de renoncer à l'étalement automatique en quatre mensualités du paiement du solde à payer après la réception de l'avis d'impôt quand il est d'un montant supérieur à 300 €.

Pour mémoire, le PAS prend la forme, d'une part, d'une retenue à la source prélevée par le débiteur des revenus lors du paiement des traitements, salaires, pensions et revenus de remplacement, et, d'autre part, d'un acompte contemporain pour les revenus fonciers, les revenus des travailleurs indépendants ou les pensions alimentaires, prélevé directement par l'administration. Le PAS est liquidé en appliquant à l'assiette des revenus soumis au prélèvement un taux synthétique, propre à chaque foyer, calculé par l'administration fiscale sur la base des dernières informations qui lui sont connues.

L'ajustement immédiat et automatique de la retenue à la source aux variations de revenus (effet « assiette ») constitue l'intérêt majeur de la réforme du PAS car il tient compte de manière automatique et immédiate des variations des revenus soumis à la retenue à la source qui représentent la très grande majorité des revenus soumis à l'impôt sur le revenu.

Afin de renforcer la contemporanéité des versements, la loi prévoit, d'une part, que le contribuable doit déclarer, dans les soixante jours, certains changements de situation susceptibles d'avoir un effet significatif sur son niveau d'imposition à l'administration fiscale, qui calcule alors un nouveau taux de prélèvement et, le cas échéant, un nouveau montant d'acompte contemporain, et, d'autre part, que le contribuable peut moduler, sous sa propre responsabilité, son taux de prélèvement ou le montant de son acompte contemporain. Pour les revenus dans le champ de la retenue à la source, la modulation est utile lorsque la variation de revenus est telle qu'elle induit un effet important sur le taux.

Au total, le PAS, qui ne modifie pas les règles de calcul de l'impôt sur le revenu, a permis de moderniser le recouvrement de l'impôt sur le revenu en anticipant, dans la mesure du possible, le paiement de l'impôt sur le revenu dû au titre d'une année, par la mise en place d'une contribution aux charges publiques contemporaine versée lors de cette même année au fur et à mesure de la perception des revenus, tout en veillant à maintenir globalement inchangé le niveau des recettes afférentes à l'impôt sur le revenu perçues chaque année par l'Etat.

Le PAS a ainsi permis d'atténuer notablement pour les ménages, et en particulier pour ce qui concerne la gestion de leur trésorerie, les conséquences du décalage d'une année qui existait auparavant, pour la plupart des catégories de revenus, entre la perception de ces revenus et le paiement de l'impôt sur le revenu correspondant. Il a en outre permis d'améliorer la lisibilité, pour le contribuable, du paiement de l'impôt sur le revenu.

A cet égard, le traitement adapté des crédits d'impôt et des réductions d'impôt n'a pas altéré l'appréhension du mécanisme général de liquidation de l'impôt et des avantages fiscaux existants. Un équilibre a été trouvé entre, d'une part, l'impossibilité d'anticiper totalement le recours à ces avantages fiscaux sans faire supporter un coût disproportionné aux finances publiques et, d'autre part, le souci de réduire le décalage entre l'engagement des dépenses et la perception de l'avantage fiscal correspondant qui préexistait à la réforme.

Visant à concilier ces préoccupations, l'acompte de 60 % du montant des avantages fiscaux dits « récurrents », prévu avant le 1^{er} mars de l'année de la liquidation de l'impôt afférent aux revenus de l'année précédente, est en cours pour la quatrième année consécutive, les virements correspondants devant intervenir le 15 janvier 2022. En outre, la situation des contribuables modestes habituellement non imposés du fait des réductions et des crédits d'impôt a également été préservée par la loi qui permet de ne pas les prélever.

Ainsi, les évolutions législatives du PAS qui pourraient être envisagées sur ces points doivent être appréciées avec grande mesure.

La mise en place du PAS a par ailleurs donné lieu à la création d'un crédit d'impôt exceptionnel pour la modernisation du recouvrement (CIMR), afin d'éviter une double imposition en 2019 (mécanisme dit de l'« année blanche »). Dans sa recommandation n° 2, la Cour suggère de faire de la vérification des revenus exceptionnels de 2018 l'un des axes prioritaires de la campagne de contrôle à mener en 2022. Dans ce sens, l'administration fiscale a déjà engagé plusieurs actions de contrôle du CIMR, qui a fait par ailleurs l'objet d'actions de formation des agents concernés.

La DGFIP a ainsi publié une note aux services sur le contrôle du CIMR le 5 février 2020 afin de présenter les spécificités du dispositif ainsi que les modalités de son contrôle. Toutefois, dans le contexte sanitaire qui a suivi la publication de cette note, le contrôle des particuliers par les services s'est davantage orienté sur le contrôle patrimonial.

Afin de faciliter les travaux des services de contrôle, le CIMR a été intégré à l'été 2021, dans le dispositif de couverture des risques fiscaux (data-mining), des analyses visant à détecter des mouvements anormaux des montants déclarés au titre de certaines catégories de revenus (revenus fonciers, salaires, etc.) qui pourraient correspondre à des revenus exceptionnels non éligibles au CIMR.

Des listes de dossiers ont été élaborées : 8 804 dossiers ont ainsi été transmis aux services pour contrôles sur des thématiques relatives au CIMR en février et juillet 2021. Ces dossiers figuraient dans quatre listes portant sur la détection de revenus exceptionnels en matière de salaires, de pensions, de recettes et de charges foncières. Les 1 527 contrôles du bureau (CSP) réalisés à partir de ces dossiers se sont traduits par 8,6 M€ de rappels de droits et pénalités. 1 730 autres CSP sont par ailleurs toujours en cours début décembre 2021.

A l'occasion de ces contrôles, de nombreux services déconcentrés ont sollicité l'administration centrale pour avis ou demande de solution concernant la nature des rappels ou des précisions en matière de pénalités. Ainsi, par souci de mutualisation, les réponses ont été agrégées dans une foire aux questions publiée à destination des services en juin 2021 et mise à jour pour enrichissement en août 2021.

Pour 2022, deux nouvelles listes de dossiers sont prévues sur le CIMR, en complément des quatre listes déjà envoyées :

- contrôle des primes de départ à la retraite en cas de demande d'étalement sur 4 ans ;
- produits exceptionnels déclarés dans le résultat d'exploitation des activités indépendantes.

Parallèlement, une réflexion est engagée pour modifier la liste envoyée en 2021 sur le contrôle du CIMR sur les traitements et salaires en abaissant le seuil caractérisant le caractère exceptionnel des traitements et salaires pour identifier de nouveaux dossiers.

Comme le relève la Cour, le PAS a eu pour effet d'augmenter le caractère contra-cyclique de l'impôt sur le revenu, en renforçant l'effet des « stabilisateurs automatiques », qui lissent les variations du cycle économique. En cas de choc économique négatif induisant une diminution du revenu des ménages, l'impôt versé par ces deniers s'ajuste plus rapidement à la baisse, réduisant l'ampleur de leur baisse de revenu. À l'inverse, en période de forte croissance de l'activité et des revenus, le PAS entraîne un versement plus rapide de la fiscalité associée.

La crise sanitaire a, de ce point de vue, constitué une démonstration particulièrement spectaculaire de l'utilité du PAS. Alors que les ménages étaient confrontés à un choc inédit susceptible de fragiliser leur situation financière, le PAS a permis de lisser les effets des pertes de revenus. Sans la mise en place du prélèvement à la source, la crise de 2020 aurait pu avoir des effets économiques et sociaux sensiblement plus importants.

Les chiffres du premier confinement témoignent de l'importance qu'a pu avoir ce mécanisme et l'ajustement aux conditions économiques qu'il a permis : les retenues à la source effectuées par les employeurs du secteur privé sur les salaires versés en avril et mai 2020 ont diminué respectivement de 6 % et 5 % par rapport à avril et mai 2019. Comme le relève la Cour, cet effet a été toutefois limité grâce à l'ampleur des dispositifs mis en place par le Gouvernement pour soutenir l'activité et protéger les revenus des salariés (activité partielle et indemnités journalières).

En outre, la faculté offerte aux contribuables de modifier à tout moment leurs taux ou d'interrompre, moduler, reporter ou supprimer leurs acomptes à partir du service « Gérer mon prélèvement à la source » a aussi fait la preuve de son efficacité.

Ainsi, la fonctionnalité du report des acomptes s'est révélée particulièrement adaptée à la situation des indépendants, dont les revenus ont été particulièrement affectés pendant la crise sanitaire.

On a ainsi pu constater un nombre très élevé de reports d'acomptes sur les neuf premiers mois de l'année 2020 (74 261 reports), comparé au nombre de reports observés sur la même période pour les années 2019 (5 429) et 2021 (3 577).

En 2020, 6,3 millions d'actions ont été enregistrées dans l'application « Gérer mon prélèvement à la source », dont 89 % (5,6 millions) directement réalisées par les usagers eux-mêmes, contre 73 % en 2019, signe d'une meilleure appropriation du dispositif par les usagers. Près de 3 millions d'actions ont porté sur la modulation du taux ou des acomptes.

En 2021, on observe une augmentation des modulations, qui s'établissent à 2,2 millions contre 2,1 millions en 2020 et 1,5 million en 2019. Cette augmentation porte principalement sur les modulations à la hausse, ce qui peut laisser supposer que les usagers sont venus adapter leur taux de PAS dans le contexte de sortie de crise.

Pour sa part, la DGFIP poursuit et renforce l'ensemble de ses actions de communication et de promotion du service en ligne auprès des contribuables, afin d'inviter ces derniers à l'utiliser autant que possible. Dans cette logique, une nouvelle stratégie est mise en place à compter de 2022 concernant la communication grand public en matière d'impôt sur le revenu, qui devient annuelle et sera axée sur la nécessité pour les contribuables de déclarer en temps réel l'ensemble de leurs changements de situation (mariage, naissance, divorce, évolution des revenus, etc.) dans « Gérer mon prélèvement à la source », afin de permettre l'ajustement de leur impôt en conséquence.

En complément, et dans le sens de la recommandation n° 3 de la Cour, l'administration s'efforce de mieux prendre en compte de manière contemporaine l'ensemble des changements de situation personnelle des usagers, dans une approche de nature interministérielle.

C'est l'esprit du chantier relatif à la prise en compte des « événements de vie », piloté par la direction interministérielle à la transformation publique, auquel contribue la DGFIP. D'une manière générale, dans la logique du principe « dites-le nous une fois », les objectifs poursuivis par ces travaux sont à la fois de simplifier le parcours des familles et des usagers confrontés à ces événements, et de permettre aux administrations d'en tirer toutes les conséquences, y compris au plan fiscal concernant la DGFIP. Les aspects liés à la transmission des informations concernant les changements de situation personnelle par l'utilisateur et entre administrations sont bien évidemment inclus dans le périmètre de réflexion.

Dans sa recommandation n° 4, la Cour recommande que l'administration fiscale accélère la valorisation des données recueillies dans le cadre du PAS, 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.

Nous partageons totalement cette orientation. C'est tout le sens de la création au sein de la DGFIP d'une nouvelle délégation à la transformation numérique, particulièrement chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie de l'administration fiscale en matière de valorisation de l'ensemble des données disponibles dans son système d'information. L'alimentation progressive du dispositif avec les données de la fiscalité des particuliers, dont celles issues des collectes du PAS, est prévue à compter de 2022. Elle permettra, grâce à cette nouvelle infrastructure, la construction de nouveaux cas d'usage permettant la valorisation des données selon les besoins.

Cela étant, les données associées au PAS sont d'ores et déjà utilisées par la DGFIP, tant par le service du contrôle fiscal que par le département des études et statistiques fiscales.

Ces données sont notamment utilisées pour l'analyse économique et les prévisions de recettes fiscales, et cette utilisation a vocation à être renforcée, à mesure que le recul historique sur ces données augmentera. Une mise à disposition des chercheurs en économie est évidemment envisagée, et pourra se faire dans le cadre juridique déjà existant de partage des données fiscales.

Par ailleurs, le PAS modifie la chronique pluriannuelle de l'impact budgétaire pour l'État et en trésorerie pour le contribuable d'une réforme de l'impôt sur le revenu. Ainsi, il a permis d'anticiper, dans la mesure du possible, de manière contemporaine, la baisse de 5 Md€ de l'impôt sur le revenu prévue par l'article 2 de la loi de finances pour 2020 à compter de l'imposition des revenus de l'année 2020 via son intégration dans le calcul du taux de PAS applicable à compter du 1^{er} janvier 2020, ainsi que dans les grilles de taux par défaut applicables à compter de cette même date, alors qu'il aurait fallu attendre l'automne 2021 avec l'ancien système. Il en a résulté un gain de trésorerie immédiat pour les ménages concernés. Le PAS a ainsi permis d'améliorer notablement la réactivité des politiques fiscales en matière d'impôt sur le revenu.

En outre, comme l'a d'ailleurs constaté la Cour, le PAS permet d'obtenir un recouvrement plus réactif de l'impôt sur les revenus, dans le cadre d'une relation plus apaisée avec les contribuables.

Ainsi, il a été constaté un excellent taux de recouvrement en temps réel du PAS (ensemble des sommes retenues à la source ou prélevées par l'administration fiscale de manière contemporaine à la perception des revenus), bien supérieur aux prévisions initiales : alors que ces dernières s'établissaient initialement pour 2019 à 97,8 % de recouvrement en temps réel des sommes prélevées à la source, les résultats obtenus ont finalement atteint 99,2 % dès la première année (et 99,4 % en 2020, deuxième année de PAS, malgré le contexte sanitaire).

À ce stade du processus concernant les revenus 2019, c'est-à-dire après émission des avis d'impôt, paiement spontané de ceux-ci et éventuelle relance amiable, le taux de recouvrement global atteint désormais, à fin 2020, 98,7 % là où, dans l'ancien système, il atteignait fin 2018 97,98 %. Les résultats définitifs du premier cycle de recouvrement en mode PAS portant sur les revenus de 2019 seront connus en février 2022.

Ces excellents résultats de recouvrement sont par ailleurs obtenus dans le cadre d'une relation plus apaisée avec les contribuables, comme en atteste la diminution très importante du nombre de délais de paiement accordés aux contribuables pour régler leur impôt sur le revenu : - 58 % au plan national entre 2018 et 2020, cette baisse étant elle aussi la conséquence directe de la baisse des montants restant à payer par le contribuable après le PAS.

Enfin, d'autres réformes ont été entreprises en matière d'impôt sur le revenu. C'est le cas, notamment, de la mise en place en 2020 de la déclaration automatique, qui permet à l'utilisateur de ne plus avoir à remplir sa déclaration dès lors que l'administration fiscale dispose de toutes les informations nécessaires à la taxation des revenus.

Cette simplification a bénéficié à 11,1 millions d'utilisateurs en 2021.

Par ailleurs, comme l'a relevé la Cour dans son rapport, le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est rendu progressivement contemporain à compter de janvier 2022, après une expérimentation conduite avec succès dans le Nord et à Paris depuis septembre 2020.

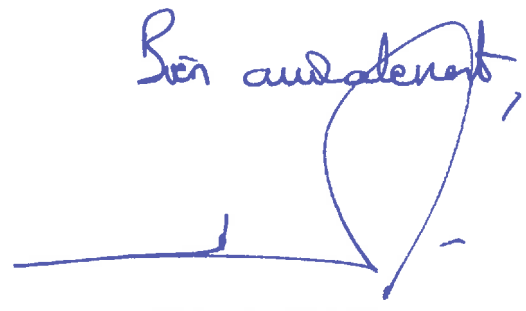
L'objectif de cette réforme est de permettre aux usagers de percevoir de manière immédiate une avance sur l'ensemble des aides aux services à la personne dont ils bénéficient, au lieu de devoir supporter la dépense complète avant d'obtenir les prestations sociales correspondantes en différé dans les mois qui suivent, et le crédit d'impôt l'année suivante.

Ainsi, la dépense engagée sera directement diminuée des aides sociales et fiscales auquel le particulier a droit, et ce dernier n'aura plus qu'à régler le montant « net » restant à sa charge.

Cette réforme réussie nous paraît en tout état de cause être un exemple de modernisation de l'administration qui a également permis une amélioration très sensible du service rendu aux usagers. Elle constitue, dans sa conduite comme dans ses résultats, un succès qu'il convient de souligner.



Bruno LE MAIRE
Ministre de l'Economie, des
Finances et de la Relance



Olivier DUSSOPT
Ministre délégué
auprès du Ministre
de l'Economie, des Finances
et de la Relance,
chargé des Comptes publics