CYRILLE DAVID

Techniques de prélèvement et rapports des citoyens avec les prélèvements obligatoires

L'ensemble des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations de Sécurité sociale) représente une part croissante du PIB, aussi bien en France qu'à l'étranger. En France ce pourcentage croît de 35,4 % en 1970 à 39,3 % en 1975 et 42,5 % en 1980 (1). Mais les parts respectives des impôts et cotisations varient sensiblement suivant l'époque et le pays : en France les cotisations de Sécurité sociale représentaient 36,4 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires en 1970, 40,8 % en 1975 et 43,12 % en 1980 (2). On constate en France (comme dans la plupart des pays développés) une augmentation générale des prélèvements obligatoires par rapport au PIB sur les vingt dernières années, augmentation qui est plus marquée pour les cotisations de Sécurité sociale que pour les impôts (3).

Ces deux catégories de prélèvements obligatoires diminuent le revenu disponible net du citoyen. A ce titre ils sont dans les deux cas mal acceptés, mais pas au même degré. Depuis toujours le citoyen paye sans joie l'impôt que l'Etat lui réclame, car c'est un prélèvement obligatoire sans contrepartie directe (4). Cette répugnance naturelle

(1) *Rapport du Conseil des Impôts*, 1979, p. 22 et *Rapport sur les Comptes de la Nation*, 1980, t. 1, p. 135.

(2) Ministère de l'économie et des finances, *Note bleue*, 40/1981, p. 76.

(3) Sur la situation dans la CEE en 1977, voir *Report on the scope of convergence of tax systems in the Community*, *Bulletin of the European Communities*, 1/1980, p. 19 : les cotisations de Sécurité sociale représentent à l'époque 41,92 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires en France et seulement 1,24 % au Danemark.

(4) Et même sans aucune contrepartie pour les personnes estimant que les dépenses publiques sont un pur gaspillage.

à payer l'impôt croît en fonction de multiples facteurs : l'ampleur du décaissement à opérer par le contribuable, le sentiment que l'impôt est injuste ou mal réparti, ou qu'il reste définitivement à la charge du redevable légal, la complexité du système fiscal (source d'incertitudes pour le contribuable et de l'impression qu'il est victime du pouvoir arbitraire de l'Administration). La même répugnance se manifeste pour le paiement des cotisations de Sécurité sociale, mais elle paraît alors atténuée pour trois raisons : d'abord les redevables des cotisations sont moins nombreux que les assujettis aux impôts directs, puisque l'employeur paye à la fois sa propre cotisation patronale et la cotisation ouvrière par voie de retenue à la source ; ensuite le redevable employeur a peut-être, plus que pour l'impôt, le sentiment que la cotisation de Sécurité sociale comporte une contrepartie, même si elle est pour lui indirecte ; enfin cette cotisation ne paraît pas rester définitivement à sa charge puisqu'il la répercute normalement sur le consommateur (pour la cotisation patronale) ou le salarié (pour la cotisation ouvrière).

De ce fait l'hostilité du redevable existe pour les cotisations de Sécurité sociale comme pour l'impôt : dans les deux cas le redevable tente souvent de se soustraire au prélèvement (5). Mais, étant moins marquée pour les cotisations, elle empruntera des formes moins violentes : il n'y a pas à ma connaissance de révolte anti-cotisations comme il y eut des révoltes antifiscales sous l'Ancien Régime, et aucune grève du paiement des cotisations ne paraît s'être produite, à la différence de la situation constatée en matière fiscale (6). On en reste ici à des protestations verbales dénonçant la charge insupportable des cotisations sur les entreprises françaises (7) ou à des manœuvres politiques pour atténuer ce poids sur telle ou telle catégorie d'entreprises (8).

Il est souhaitable d'améliorer les rapports des citoyens avec les prélèvements obligatoires, ne serait-ce que pour limiter les pertes de recettes dues à l'évasion. Peut-on réaliser cette amélioration en employant telle technique de prélèvement plutôt que telle autre ?

(5) *Rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales*, 1966, sur le recouvrement des cotisations de Sécurité sociale, p. 38 et s. Rapport du Conseil des Impôts, 1979, p. 322 et s.

(6) Plusieurs grèves nationales constatées en matière d'impôt sur le revenu : grève des salariés en 1918, mouvement Poujade en 1954-1955, mouvement du CID-UNATI aujourd'hui...

(7) Par exemple rapport Yvon CHOTARD, *Bulletin du CNPF*, 1977, p. 2.

(8) Par exemple ordonnance n° 204 du 1er mars 1982 prévoyant des contrats de solidarité atténuant la charge des cotisations de Sécurité sociale sur les entreprises industrielles du textile et de l'habillement.

La réponse est positive, mais le sens de l'expression technique de « prélèvement » doit être précisé. Elle peut recevoir un sens étroit, où elle apparaît comme le procédé employé uniquement pour *recouvrer* le prélèvement auprès des citoyens ; ou un sens large où elle est l'ensemble des procédés permettant de prendre une certaine somme d'argent à un citoyen. Ce sens large sera adopté ici : font donc partie de la technique de prélèvement la détermination du montant du prélèvement (combien payer) (I), de son redevable (qui doit payer) (II) et enfin de ses modalités (quand et comment payer) (III). Plusieurs techniques peuvent être employées pour résoudre chacun de ces trois problèmes : or elles sont plus ou moins bien acceptées par le citoyen. J'examinerai le droit positif sur ce point avant de conclure sur la nécessité de le réformer.

I. — LES TECHNIQUES DÉTERMINANT LE MONTANT DU PRÉLÈVEMENT

Deux techniques peuvent être choisies pour fixer le montant du prélèvement :

— une technique exacte où le montant du prélèvement varie (de façon proportionnelle ou progressive) avec l'importance de sa base : cette base est fixée de façon aussi exacte que possible, le plus souvent par une déclaration contrôlée du redevable ;
— une technique approximative dans laquelle la base du prélèvement s'éloigne, de façon plus ou moins marquée, de sa valeur réelle.

Dans l'ensemble, la technique approximative est mieux acceptée que la technique exacte par le redevable : elle aboutit en fait le plus souvent à diminuer la base du prélèvement, et elle réduit les contacts avec l'Administration.

A) *Importance respective de ces deux techniques en droit positif*

1) En matière fiscale, la technique exacte est en principe consacrée pour tous les impôts (droits d'enregistrement, TVA, impôt sur les grandes fortunes ou impôt sur le revenu).

Mais elle est écartée :

— souvent en matière d'impôt sur le revenu pour certains types de revenu qui font l'objet d'un forfait collectif (bénéfices agri-

coles) ou individuel (bénéfices industriels et commerciaux) ou d'une évaluation administrative (bénéfices non commerciaux) (9). Les bénéficiaires de ces revenus ne sont pratiquement jamais imposés sur le montant réel des revenus dont ils ont disposé, ce qui aboutit le plus souvent à une sous-évaluation importante de leur base imposable ;

— dans les mêmes conditions en matière de TVA (10) ;

— enfin de façon exceptionnelle par l'Administration en matière d'impôt sur le revenu lorsque les revenus déclarés par le contribuable font l'objet d'une « disproportion marquée » avec son train de vie (art. 168 CGI) ou sont inférieurs à ses dépenses personnelles ostensibles ou notoires (art. 180 CGI) (11).

2) En matière de Sécurité sociale, l'employeur paye (au titre du seul régime général) à la fois la cotisation patronale au titre de l'assurance maladie (13,45 % de la rémunération versée), de l'assurance vieillesse (8,20 %) et des allocations familiales (9 %), et d'autre part la cotisation ouvrière au titre des assurances maladie (4,5 %) et vieillesse (4,8 %). Ces cotisations patronale et ouvrière sont en principe calculées sur un salaire plafonné en 1980 à 5 010 F par mois, et en 1981 à 5 730 F ; sont seules calculées sur le salaire intégral non plafonné la totalité de la cotisation ouvrière au titre de l'assurance maladie (4,5 %) et une fraction de la cotisation patronale au même titre (soit 4,5 % sur une cotisation patronale totale de 13,45 %).

L'existence de ce plafond fait que la cotisation est exacte seu-

(9) Au titre des revenus 1979, il y avait :

— 374 517 forfaits agricoles contre 29 624 bénéficies réels (soit 92,6 %) ;

— 758 722 forfaits industriels et commerciaux contre 249 706 bénéfices réels simplifiés et 203 592 bénéfices réels (soit 62,6 % forfaits) ;

— 173 926 évaluations administratives en matière de BNC contre 162 067 déclarations contrôlées (soit 51,7 % d'évaluations administratives). *Statistiques et Etudes financières*, série rouge, n° 386 (janv. 1982), p. 8.

(10) Pour les contribuables assujettis à la TVA parce qu'ils font des affaires commerciales (BIC) ou des affaires non commerciales (BNC), le forfait BIC ou l'évaluation administrative BNC sont également retenus en matière de TVA (les agriculteurs sont soumis à un régime différent). Ceci aboutit dans la majorité des cas à une diminution de la base imposable, l'impôt étant en outre réduit par un système de franchise ou de décote.

Au titre de 1979, 1 038 217 assujettis à la TVA bénéficiaient d'un système de forfait (soit 51,4 %), 403 404 étaient soumis au régime réel simplifié, et 578 182 au régime réel normal. *Statistiques et Etudes financières*, série rouge, n° 386 (janv. 1982), p. 23.

(11) Au titre de l'année 1977, l'article 168 a été utilisé 326 fois, et l'article 180 50 fois, soit un nombre de cas négligeable : *Rapport du Conseil des Impôts*, 1977, p. 52-53 ; *infra*, note 17.

lement lorsque le salaire ne dépasse pas le plafond ; elle est au contraire inférieure à ce qu'elle devrait être (et par là approximative) dans tous les cas où le salaire dépasse le plafond, ce qui donne un caractère régressif aux cotisations de Sécurité sociale (12).

B) *Quelle technique choisir ?*

1) La technique exacte paraît préférable (quel que soit le prélèvement en cause) pour plusieurs motifs :

— un motif financier : le forfait ou l'évaluation administrative aboutissent en pratique presque toujours à diminuer la base imposable, et à réduire les rentrées fiscales. Il en est de même pour le plafonnement des salaires en matière de cotisations de Sécurité sociale. A un moment où déficit budgétaire et déficit de la Sécurité sociale s'accroissent dangereusement, le maintien de ces deux techniques approximatives est contestable ;

— un motif économique : les entreprises bénéficiant du forfait ou de l'évaluation administrative sont souvent des entreprises peu dynamiques, d'autant que leur comptabilité sommaire ne les aide guère à une meilleure gestion. Elles bénéficient d'un avantage fiscal discutable, mais sont au contraire pénalisées par le plafonnement des cotisations de Sécurité sociale, lorsqu'elles versent des salaires inférieurs au plafond ;

— un motif social : les prélèvements (et pas seulement l'impôt sur le revenu) devraient être dans leur ensemble proportionnels aux facultés contributives ; c'est loin d'être le cas aujourd'hui en raison de la prédominance des impôts indirects et de l'importance de la technique approximative dans le système français. Or seule la technique exacte permet d'apprécier correctement ces facultés.

2) Mais cette technique exacte est souvent mal acceptée par le citoyen, spécialement en matière d'impôt sur le revenu. Elle le soumet en effet à un prélèvement correspondant exactement à la valeur du revenu reçu, du salaire versé ou de l'opération effectuée ; en outre elle lui impose des contacts plus étroits avec l'Administration, alors que « le contribuable ne veut pas avoir de rapports avec le fisc » (13).

(12) En 1979 le plafond annuel des cotisations était de 53 640 F, et 75,5 % des salariés de l'industrie, du commerce et des services gagnaient moins de 53 000 F par an, *Cerc, deuxième rapport*, n° 51, p. 71. Le caractère approximatif de la cotisation de Sécurité sociale joue donc à l'époque pour un salarié privé sur quatre, proportion importante.

(13) Jean Rivoli, *Vive l'impôt* (éd. 1970), p. 71.

On comprend pour cette raison la place encore importante réservée aux techniques approximatives en France malgré les multiples critiques qu'elles suscitent. Cette place est plus importante en Franee que dans les autres pays de la CEE (14), mais elle diminue lentement : de nombreuses entreprises marginales disparaissent, et les limites du forfait ou de l'évaluation administrative n'ont pas été relevées depuis 1967 (pour les forfaits TCA ou BIC), 1971 (pour l'évaluation administrative BNC ou les forfaits BIC des entreprises de prestation de services) ou 1977 (pour les forfaits agricoles) malgré l'importance de la dépréciation monétaire pendant ces périodes (15). Au contraire, le redressement du revenu déclaré en fonction des éléments du train de vie (art. 168 CGI) ou des dépenses ostensibles ou notoires du contribuable (art. 180 CGI) doit être maintenu malgré son caractère approximatif, même s'il est aujourd'hui rarement pratiqué (16).

3) Il n'y a d'ailleurs pas d'opposition absolue entre ces deux techniques, malgré les apparences : on passe en fait insensiblement d'une technique exacte à une technique approximative.

Une première raison tient à la difficulté d'évaluer un bien de façon exacte : la valeur vénale d'un bien immobilier par exemple ne correspond bien souvent pas à un montant déterminé et précis, mais plutôt à une certaine fourchette de prix (le prix finalement retenu dépendant de nombreux facteurs...).

Une seconde raison est que le redevable tend à minorer la base du prélèvement pour réduire celui-ei. L'Administration ou les URSSAF peuvent certes redresser une base insuffisante, lorsqu'elles la découvrent. Mais les contrôles permettant cette découverte sont rares (17), malgré la volonté sans cesse proclamée de pourchasser la fraude fiscale. En fait une base de prélèvement exacte se trans-

(14) En ce sens, rép. JUNG, *JO*, déb. Sénat, 5 mai 1976, p. 862, n° 19452.

(15) Sur une base 100 en moyenne 1970, l'indice national des prix à la consommation (295 postes) était de :

— 85,4 en moyenne 1967 ;
— 105,5 en moyenne 1971 ;
— 183,2 en moyenne 1977 ;
— 285 en moyenne 1981.

(16) *Rapport du Conseil des Impôts*, 1979, p. 52.

(17) Aussi bien en matière de Sécurité sociale (v. Rapport de la Cour des comptes pour 1979, *JO*, doc. adm. n° 43, 1981, p. 128) qu'en matière fiscale : en 1979 il y a eu 39 592 vérifications de comptabilité (total non pondéré) et 6 529 vérifications approfondies de situation personnelle pour 15,4 millions de foyers assujettis à l'impôt sur le revenu : ces contrôles ont porté approximativement sur trois foyers pour mille foyers assujettis.

forme ainsi souvent en une base approximative, aussi bien en matière fiscale que pour les cotisations de Sécurité sociale. Il ne suffit pas de choisir la technique adéquate de prélèvement pour obtenir les résultats souhaités.

La pratique française doit donc être réformée sur deux points :

— il faut d'abord réduire la place du forfait et de l'évaluation administrative en matière fiscale, et sans doute aussi déplafonner les cotisations en matière de Sécurité sociale ;
— en outre cette technique exacte doit être appliquée exactement. La multiplication des contrôles ne me paraît pas souhaitable, mais plutôt une application rigoureuse des sanctions (fiscales, civiles ou répressives).

Cette réforme sera mal accueillie par les bénéficiaires actuels du système laxiste en vigueur ; mais leurs réticences seront moins fortes s'ils peuvent répercuter le prélèvement dont ils sont redevables.

II. — LES TECHNIQUES DÉTERMINANT LE REDEVABLE DU PRÉLÈVEMENT

Pour savoir qui est redevable d'un prélèvement, on distingue le redevable légal d'une part (c'est-à-dire la personne tenue de payer ce prélèvement au Trésor ou à l'URSSAF) et le redevable de fait d'autre part (c'est-à-dire la personne qui supportera la charge définitive de ce prélèvement). Ces deux personnes sont confondues lorsque le prélèvement n'est pas répercuté, elles se distinguent dans le cas contraire. La technique de prélèvement se borne à désigner le redevable légal ; mais elle joue aussi un rôle indirect pour savoir si ce redevable légal pourra ou non répercuter le prélèvement. Cette possibilité dépend essentiellement de l'importance du redevable légal dans le circuit économique (18), et accessoirement de la nature du prélèvement (distinction des impôts indirects qui sont théoriquement répercutés, et des impôts directs qui normalement ne le sont pas). Mais elle dépend aussi de la technique employée pour le prélèvement (A) ; je verrai ensuite que le prélèvement répercutable est mieux accepté (B) : d'où l'importance (d'ailleurs accessoire) d'une technique favorisant cette répercussion.

(18) En ce sens LAURÉ, *Traité de politique fiscale* (1956), p. 59 : les répercusions se font des « économiquement forts » aux « économiquement faibles », une même personne pouvant revêtir l'une ou l'autre qualité selon la conjoncture.

A) *Répercussion et technique de prélèvement*

La possibilité de répercuter le prélèvement dépend en partie du choix de la technique de prélèvement : deux éléments paraissent importants dans cette technique pour déterminer si le prélèvement pourra être ou non répercuté.

1) Favorise d'abord la répercussion la technique de prélèvement dans laquelle le redevable légal apparaît comme payant *pour le compte d'autrui* : c'est ce qui se passe dans tous les cas de retenue à la source.

— Par exemple la cotisation ouvrière de Sécurité sociale est bien payée par l'employeur, mais pour le compte du salarié par voie de retenue à la source sur son salaire : elle est ainsi en fait répercutée sur le salarié (19).
— En matière d'impôt sur le revenu, le banquier paye l'impôt pour le compte de son client lorsqu'il pratique une retenue à la source sur les intérêts d'obligations ou de bons de caisse encaissés par le client (art. 119 *bis* et 1678 *bis* CGI). Il en est de même lorsque ce banquier pratique un prélèvement forfaitaire sur les sommes versées au client à la suite de l'option exercée par celui-ci (art. 125 A CGI). Cette retenue à la source ou ce prélèvement sont dans les deux cas répercutés en arrière sur le client, alors même que le redevable légal de l'impôt est bien le banquier.
— De nombreux pays étrangers (République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni, Etats-Unis), dans lesquels l'impôt sur le revenu a une place beaucoup plus importante qu'en France, prévoient la retenue à la source par l'employeur de l'impôt dû par le salarié sur sa rémunération. Cette technique de prélèvement présente l'avantage de rendre l'impôt sur le revenu indolore pour la grosse majorité des assujettis (20) ; il est souhaitable de l'instituer en France, si l'on veut accentuer le poids de l'impôt sur le revenu pour harmoniser la structure fiscale française avec celle des autres pays de la CEE. Les salariés y sont d'ailleurs favorables (21), mais non les employeurs.

2) Même quand le redevable légal paye le prélèvement *pour son propre compte*, il pourra plus facilement en répercuter le montant

(19) En ce sens Civ. 2e, 30 octobre 1963, *D*, 1964.261, note DUPEYROUX.
(20) Les salariés représentent 65,9 % de la population active en 1960 et 82,8 % en mars 1980.
(21) En ce sens DUBERGÉ, *La psychologie sociale de l'impôt dans la France d'aujourd'hui* (PUF, 1961), p. 64.

lorsqu'il est seul à le connaître (le redevable de fait ignorant au contraire ce montant). Ainsi un commerçant répercute la TVA dont il est redevable légal sur le consommateur en incorporant cette TVA dans le prix du produit ou du service vendu, sans normalement le faire figurer de façon distincte sur la facture. La répercussion est sans doute facilitée par cette ignorance du consommateur quant au montant de TVA sur lui répercuté. Il en est de même pour la part patronale des cotisations de Sécurité sociale qui paraît très largement répercutée sur les consommateurs.

Mais la répercussion peut s'opérer même si le consommateur connaît le montant exact du prélèvement payé par l'employeur et répercuté sur lui (cas où le montant de la TVA figure sur la facture). L'ignorance du consommateur quant au montant du prélèvement répercuté est seulement un élémcnt accessoire pour savoir si la répercussion est ou non possible.

B) *Le prélèvement répercutable est mieux accepté*

Le redevable légal accepte plus facilement le prélèvement lorsqu'il pense pouvoir le répercuter en avant ou en arrière sur autrui. Une technique de prélèvement favorisant cette répercussion facilitera l'acceptation du prélèvement par le citoyen. On le constate pour la technique de la retenue à la source : elle n'est guère contestée par les redevables de fait du prélèvement, même quand celui-ci apparaît injuste. C'est par exemple le cas pour la cotisation ouvrière de Sécurité sociale, dont le montant figure pourtant sur la feuille de paye du salarié : la retenue à la source de cette cotisation par l'employeur évite en effet tout décaissement par le salarié. *A fortiori* le prélèvement ne sera pas contesté par le redevable de fait lorsque celui-ci en ignore le montant (cas de la TVA répercutée sur le consommateur).

Le prélèvement répercutable ne devrait pas non plus être contesté par le redevable légal : certes il le paye bien, mais il n'en supporte pas définitivement la charge. Effectivement même les redevables légaux de la TVA y sont favorables (22), alors que les employeurs paraissent au contraire hostiles à une retenue à la source fiscale sur les salaires (23). Cette hostilité est bizarre puisqu'ils pratiquent déjà une retenue en matière de cotisations de Sécurité sociale. Elle s'explique à la fois par la charge administrative supplémentaire que

(22) DUBERGÉ, *op. cit.*, p. 139 et s.
(23) *Ibid.*, p. 71.

cette retenue fiscale représenterait pour eux, et par la crainte de revendications salariales au moment où cette retenue serait instituée (24). Ces objections ne sont pas décisives :

— la charge administrative supplémentaire peut être réduite à condition d'établir un système simple de retenue à la source (voir le système anglais PAYE) ;
— les revendications salariales pendant la période transitoire peuvent être évitées par une campagne d'information, accompagnée éventuellement d'un blocage temporaire des salaires.

Il est donc souhaitable d'instaurer une retenue à la source sur les salaires, d'autant plus qu'elle améliorerait le recouvrement de l'impôt sur le revenu.

III. — LES TECHNIQUES FACILITANT LE RECOUVREMENT DU PRÉLÈVEMENT

Le montant du prélèvement fixé, et son redevable établi, encore faut-il le recouvrer. L'intérêt du Trésor et celui de la Sécurité sociale sont d'opérer ce recouvrement dès que le fait générateur du prélèvement est survenu : le recouvrement doit être immédiat, spécialement en période d'inflation. Par contre les dépenses publiques ou de Sécurité sociale s'étalent de façon assez régulière tout au long de l'année (25) : il est donc souhaitable que les impôts et cotisations soient payés régulièrement tout au long de l'année, ce qui doit conduire à un système de paiements fractionnés.

L'intérêt du redevable est également de payer le prélèvement auquel il est assujetti de façon fractionnée pour éviter d'avoir à décaisser brusquement un montant important. Mais il a aussi intérêt à payer ce prélèvement de façon différée, ce qui peut réduire sensiblement sa dette en période d'inflation. Une technique de recouvrement admettant largement le paiement fractionné et le paiement différé sera donc plus facilement acceptée par les redevables ; mais elle sera contraire aux intérêts du Trésor ou de la Sécurité sociale si elle admet largement le paiement différé.

Le droit positif prévoit effectivement le paiement fractionné de certains impôts dans des conditions d'ailleurs variables suivant qu'il

(24) *Ibid.*, p. 73.
(25) Ministère de l'économie et des finances, *Note bleue*, n° 55, 1982 : les mouvements saisonniers des ressources et des charges de l'Etat (1976-1980).

s'agit de l'impôt sur le revenu (art. 1664 et 1681 A CGI), des taxes locales (art. 30 loi 10 janvier 1980), des droits d'enregistrement (art. 1717 CGI) ou de la TVA (art. 1693 CGI). Par contre aucun paiement fractionné n'est prévu pour les cotisations de Sécurité sociale, sauf exception (instr. ACOSS n° 78/5 du 29 septembre 1978). La réglementation actuelle peut sans doute être conservée pour ces paiements fractionnés.

Au contraire le droit positif ou la pratique actuelle ne sont pas satisfaisants sur le point de savoir si le paiement du prélèvement obligatoire doit être immédiat ou différé. L'intérêt du Trésor ou de la Sécurité sociale commande que ce paiement soit immédiat : il doit être effectué dès que le fait générateur du prélèvement est survenu. Le redevable qui paye de façon différée *devrait toujours voir sa cotisation majorée du montant de la dépréciation monétaire correspondant à ce différé*, outre éventuellement des intérêts de retard (quand ce paiement différé n'est pas autorisé par la loi). Le droit positif n'adopte pas cette solution simple, et distingue deux cas :

1) Premier cas : prélèvements ne supposant pas l'émission d'un rôle : les cotisations de Sécurité sociale doivent être payées par l'employeur dans les cinq premiers jours du mois suivant le paiement de la rémunération, lorsque l'employeur occupe quatre cents salariés ou plus (26) ; les impôts établis sans rôle (TVA ou droits d'enregistrement) sont en principe exigibles dans le mois qui suit la survenance de leur fait générateur (27). Dans les deux cas le délai de paiement du prélèvement est très court : on peut l'assimiler à un paiement immédiat (28).

Mais en pratique ce paiement est souvent beaucoup moins rapide (29). Certains textes prévoient un paiement différé des droits de mutation par décès dans certains cas (art. 397 ann. III CGI) ou

(26) Ou les quinze premiers jours de ce même mois pour l'employeur occupant entre 10 et 400 salariés, ou les 15 premiers jours de chaque trimestre lorsque l'employeur occupe moins de 10 salariés : décret n° 72/230 du 24 mars 1972, art. 1 (modifié par le décret n° 78/948 du 13 septembre 1978).

(27) Sauf en matière de prestations de services où l'exigibilité de la TVA dépend de l'encaissement de la rémunération, alors que son fait générateur dépend de l'exécution du travail : art. 269-1 CGI.

(28) Lorsque le redevable du prélèvement ne paye pas dans le délai voulu, il est passible d'une indemnité de retard calculée de façon variable : art. 1727 et 1734-4 CGI, art. 12 du décret n° 72/230 du 24 mars 1972 en matière de cotisations de Sécurité sociale.

(29) Non seulement de la part des entreprises privées, mais aussi de la part de l'Etat pour ses propres agents : *Rapport de la Cour des comptes pour 1979*, préc. p. 130.

permettent au redevable d'obtenir un sursis de paiement aussi bien en matière de Sécurité sociale (art. 15 décret 24 mars 1972 modifié) qu'en matière fiscale (art. 1952 et s. CGI), quel que soit l'impôt. Mais surtout le redevable obtient souvent une remise gracieuse, plus ou moins complète, de l'indemnité de retard en principe due dans ces deux disciplines (30).

2) Second cas : les impôts établis par voie de rôle (impôt sur le revenu et impôts locaux). Ils deviennent exigibles seulement lorsque le rôle est mis en recouvrement, ce qui entraîne une nette distinction entre le fait générateur et l'exigibilité de l'impôt. En matière d'impôt sur le revenu spécialement, il peut s'écouler au maximum un délai de vingt mois entre le moment où le contribuable dispose d'un revenu et celui où il devra payer l'impôt sur ce revenu. Le versement d'acomptes provisionnels (art. 1664 CGI) et l'option du redevable pour le paiement mensuel (art. 1681 A) permettent de réduire ce délai sans l'éliminer. L'adoption d'un système de retenue à la source par l'employeur sur les salaires versés permettrait d'éliminer presque complètement ce délai pour cette catégorie de revenus, un système analogue pouvant éventuellement être mis en place dans les autres cas de retenue à la source ou de prélèvement forfaitaire. Cette réforme protégerait beaucoup mieux les intérêts du Trésor en période d'inflation rapide. Des obstacles peuvent certes être dressés contre elle : le caractère personnel de l'impôt sur le revenu serait réduit étant donné l'absence de rôle au moment où l'impôt serait mis en recouvrement, une inégalité entre contribuables devant le paiement de l'impôt serait introduite au détriment de ceux dont les revenus sont soumis à une retenue à la source (car ils paieraient l'impôt beaucoup plus rapidement). Mais ces obstacles ne sont nullement décisifs : l'exemple étranger est à cet égard probant.

En conclusion deux traits se dégagent de cette étude :

— Les techniques de prélèvement sont dans l'ensemble satisfaisantes pour la grosse majorité des citoyens, car 75 % des prélèvements sont collectés par les entreprises (31), ce qui évite tout décaissement par le particulier non entrepreneur. On s'explique ainsi que les prélèvements obligatoires représentent 42,5 % du PIB sans soulever d'opposition fondamentale, même si la complexité des décla-

(30) *Rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales*, préc., 1966, p. 80 et s., critiquant la diversité des pratiques suivies par les Caisses sur ce point ; la même critique est formulée dans le *Rapport de la Cour des comptes pour 1979*, préc., p. 129, *Rapport du Conseil des Impôts*, préc., 1979, p. 92 et s.

(31) *Rapport du Conseil des Impôts*, 1977, p. 24, tableau 18.

rations et l'inégalité de traitement entre les contribuables et l'Administration sont parfois regrettées (32).

— Mais ces techniques doivent être améliorées sur deux points :

- Il faut réduire la place encore importante laissée aux techniques approximatives d'évaluation de la base du prélèvement, facteur de conservatisme économique et d'inégalité devant l'impôt.
- Il faut surtout instituer une retenue fiscale à la source sur les salaires, condition nécessaire pour que l'impôt progressif sur le revenu prenne un poids plus important en France (33). On rapprochera ainsi la technique de prélèvement applicable aux cotisations de Sécurité sociale et à l'impôt sur le revenu, ce rapprochement pouvant ultérieurement être poussé plus loin par un déplafonnement des cotisations (si ce déplafonnement paraît souhaitable). Mais l'harmonisation des assiettes fiscale et sociale se heurtera à des résistances farouches sur ce dernier point...

(32) *Rapport Egret* sur l'amélioration des rapports entre l'Administration et les contribuables, et en particulier les non-salariés. Avis du Conseil économique n° 6/1979, p. 182, 205, 214. Cette complexité et cette inégalité peuvent probablement être réduites, mais elles ne seront jamais totalement supprimées : elles tiennent à la diversité des rôles aujourd'hui remplis par la fiscalité, et au fait que l'Administration (ou la Sécurité sociale) n'est jamais placée sur un pied d'égalité avec le citoyen, lorsqu'elle agit comme personne publique.

(33) Où il est en 1977 plus faible que dans tous les autres pays de la CEE, *Report...*, cité *supra*, n. 3, p. 93.

Cyrille DAVID. — **Withholding Techniques and the Relation of the Taxpayer to Compulsory Contributions.**

Do citizens accept more easily compulsory contributions when they are levied according to certain techniques rather than others ? The author answers this question by examining successively the techniques which permit to levy a contribution exact or approximate, able or not to be transferred, easy or difficult to pay for the citizen. He concludes in proposing two reforms to French positive lax : approximate contributions should not be as important, income tax on earnings should be directly paid by the employer.

RÉSUMÉ. — *L'acceptation par les citoyens des prélèvements obligatoires est-elle facilitée par l'emploi de telle technique de prélèvement plutôt que de telle autre ? L'auteur l'examine en opposant successivement les techniques permettant un prélèvement exact ou approximatif, répercutable ou non, facile à payer ou non pour le citoyen. Il préconise deux réformes du droit positif fiscal français : réduire la place des prélèvements approximatifs, et instaurer une retenue fiscale à la source par l'employeur sur les salaires.*