

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

Les retenues à la source et les acomptes provisionnels : des problèmes de couverture et d'équité

Fascicule 1 : Les fondements théoriques

Gilles LARIN
Daniel BOUDREAU

Mars 2010

Remerciements

La *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le soutien financier dont elle bénéficie afin de poursuivre sa mission d'apporter une réflexion libre et indépendante sur des questions touchant la politique économique de la fiscalité et des finances publiques.

Précis

Les retenues à la source et les acomptes provisionnels : des problèmes de couverture et d'équité

Fascicule 1 : Les fondements théoriques

Il apparaîtrait impensable de nos jours d'imaginer un monde où les contribuables ne paieraient leurs impôts et cotisations sociales qu'en fin d'année seulement, au moment de produire leur déclaration de revenus. Les problèmes importants de trésorerie que les niveaux élevés d'imposition occasionneraient pour le contribuable ainsi que les coûts de financement que l'État devrait encourir tout au long de l'année pour dispenser les services publics qu'il offre à la population suffisent pour justifier l'utilisation de mesures permettant de répartir les montants dus sur l'ensemble de l'année.

Cette série de fascicules sur les retenues à la source et les acomptes provisionnels des particuliers propose une réflexion sur un aspect rarement abordé dans la littérature fiscale, mais qui est pourtant au cœur même de la plupart des régimes fiscaux dans le monde puisque ces deux modes de paiement canalisent une partie très importante des recettes fiscales des gouvernements au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Ce premier fascicule porte principalement sur les fondements théoriques qui ont permis le développement des retenues à la source. Par la suite, les prochains fascicules décriront plus en détail les mécanismes applicables au Canada et au Québec pour le paiement des impôts et des cotisations sociales ainsi que les problèmes qui découlent des modalités actuelles. Un survol de la situation dans les autres pays nous permettra de mieux apprécier les tendances générales en matière de retenues à la source et d'acomptes provisionnels et de prendre connaissance de méthodes d'application parfois différentes et originales susceptibles d'ouvrir de nouveaux horizons pour le Canada et le Québec. En guise de conclusion, la *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* proposera diverses avenues permettant d'apporter des solutions pertinentes aux problèmes rencontrés au Québec et au Canada et de maximiser l'utilisation de ces modes de paiement.

Dans un contexte où la technologie permet d'explorer des avenues jusqu'ici ignorées et où l'administration fiscale cherche à réduire les obligations réglementaires des contribuables et des mandataires, la présente étude vise à revoir l'approche actuellement utilisée au Canada et au Québec en matière de paiement des impôts et des cotisations sociales en cours d'année et à discuter de nouvelles façons de propulser les modes de paiement actuels en cours d'année à l'ère du XXI^e siècle!

Table des matières

Remerciements.....	i
Précis.....	ii
Mise en contexte.....	1
Chapitre 1 : Les fondements théoriques.....	4
1.1 Le volet financier.....	7
1.1.1 Une meilleure synchronisation des revenus et des dépenses.....	7
1.1.2 Le fractionnement des paiements.....	11
1.1.3 La réduction de l'évasion fiscale.....	12
1.1.4 Le devancement des revenus.....	17
1.2 Le volet psychologique.....	21
1.2.1 Un fractionnement du montant d'impôt à payer.....	22
1.2.2 Une dissimulation du coût réel de l'impôt.....	24
1.2.2.1 L'impôt retenu avant même de percevoir le revenu.....	26
1.2.2.2 Aucun paiement à effectuer personnellement.....	27
1.2.3 Une confiance solide au système des retenues.....	27
1.3 Le volet économique.....	28
1.4 Le volet politique.....	31
Chapitre 2 : Les balises de la politique fiscale.....	34
2.1 La simplicité d'application et les coûts administratifs.....	34
2.1.1 La simplicité d'application.....	34
2.1.2 Les coûts de conformité et de contrôle.....	38
2.1.2.1 Les coûts de conformité.....	39
2.1.2.2 Les coûts de contrôle.....	47
2.2 Un traitement homogène pour tous.....	49
2.2.1 Les revenus assujettis aux retenues à la source.....	49
2.2.2 Les différences de traitement entre les retenues à la source et les acomptes provisionnels.....	51
Chapitre 3 : Les autres facteurs.....	55
3.1 Le développement des technologies de l'information.....	55
3.2 Les contraintes.....	58
3.2.1 La transmission et l'utilisation des renseignements personnels.....	58
3.2.2 La complexité du régime fiscal.....	62
La conclusion.....	64
Annexe 1 : Délais requis (en nombre d'exercices financiers) pour que le gouvernement puisse comptabiliser l'impôt provenant du revenu des contribuables selon le mois où le revenu est gagné et la fin de l'exercice financier du gouvernement.....	65
Annexe 2 : Niveau de complexité associé à diverses activités et modes de paiement des impôts selon le type d'intervenant.....	66
Bibliographie.....	68

Mise en contexte

Remplir une déclaration de revenus est un exercice généralement complexe et fastidieux auquel doivent s'astreindre les contribuables annuellement. Toutefois, pour plusieurs, le paiement de l'impôt et des cotisations sociales s'avère encore plus difficile et peut même devenir une source majeure d'inquiétude. Afin notamment d'éviter aux contribuables de devoir payer des sommes importantes à la fin de l'année et de faciliter le financement de l'État sur une base continue, les gouvernements ont mis en place divers mécanismes de paiement de l'impôt et des cotisations sociales visant à répartir les montants à payer tout au long de l'année.

Les retenues à la source constituent certes le mode de paiement le plus couramment utilisé et le plus connu. En plus d'atténuer l'impact financier de l'impôt et des cotisations sociales pour les contribuables, elles constituent également un puissant outil de lutte contre l'évasion fiscale ainsi qu'un mécanisme d'intervention des gouvernements dans l'économie. Au fil des années, les modalités d'application de ces retenues se sont raffinées et l'assiette des revenus assujettis s'est élargie. Aujourd'hui, elles sont devenues le moyen privilégié à travers le monde pour percevoir tant l'impôt sur le revenu des personnes physiques que les cotisations sociales. Seuls la France, la Suisse et Singapour ne prélèvent pas à la source l'impôt sur les salaires versés à leurs résidents¹.

Par ailleurs, les contribuables dont les revenus ne font pas l'objet de retenues à la source doivent faire parvenir eux-mêmes à l'administration fiscale les sommes dont ils sont redevables au moyen d'acomptes provisionnels. Selon les modalités de calcul utilisées, les écarts de traitements entre ces deux formes de paiement peuvent s'avérer une source d'iniquité considérable pour nombre de contribuables notamment ceux ayant des fluctuations de revenus importantes ou imprévisibles en cours d'année.

¹ La Suisse ne prélève pas à la source l'impôt sur les salaires versés aux résidents, mais elle le fait pour les non-résidents ainsi que sur les revenus de placements tant des résidents que des non-résidents.
Taxation.ch, *Withholding taxes*.
<http://www.taxation.ch/index.cfm/fuseaction/show/temp/default/path/1-538.htm>

La littérature relative au fonctionnement des retenues à la source ou à la détermination des acomptes provisionnels est abondante, mais principalement orientée vers l'aspect opérationnel. Les fondements théoriques applicables et les raisons qui motivent les mécanismes actuellement en vigueur sont rarement analysés. La majorité des arguments présentés datent souvent du début des années 40 lorsque les retenues à la source devinrent un enjeu majeur pour financer l'effort de guerre aux États-Unis.

Jusqu'à la fin des années 70, la création d'emplois a été concentrée sur des emplois salariés. Mues par la volonté de contrôler la qualité de leurs produits et de réduire leurs coûts à tous les stades de la production et de la distribution, les entreprises ont eu recours à l'intégration verticale pour étendre leurs tentacules au maximum d'activités qu'ils pouvaient contrôler.

Profitant de ce contexte favorable, les syndicats ont accru leur taux de pénétration au sein des entreprises ce qui leur a permis de négocier des conditions de travail avantageuses pour leurs membres. De son côté, l'État, s'appuyant sur une base solide de revenus, a accru son importance au sein de l'économie de manière substantielle. Le développement des retenues à la source apparaissait alors comme tout indiqué pour répondre aux besoins de l'État et des contribuables.

Toutefois, les récessions du début des années 80 et 90 sont venues bouleverser profondément le marché du travail. Les entreprises ont réalisé qu'il pouvait leur être plus avantageux de confier à des sous-traitants la réalisation de certaines tâches plutôt que de les réaliser à l'interne. De 1979 à 1997, le travail indépendant s'est accru de 77 % au Canada². « De 1990 à 1998, le marché du travail s'est accru de 775 000 emplois (5,9 %). De cette croissance totale nette, plus des trois quarts (près de 600 000 ou 77,2 %) ont été créés dans le secteur du travail indépendant³. »

² Manser, Marilyn E. et Garnett Picot, *Le travail indépendant au Canada et aux États-Unis*, 1999, p. 2. <http://www.statcan.gc.ca/studies-etudes/75-001/archive/f-pdf/4685-fra.pdf>

³ Lin, Zhengxi, Garnett Picot et Janice Yates, *Dynamique de la création et de la disparition d'emplois autonomes au Canada*, 1999, p. 1. <http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0019m/11f0019m1999134-fra.pdf>

La précarité de plusieurs de ces emplois combinée souvent à une rémunération moindre et plus fluctuante que celle des salariés défie de la sorte les façons traditionnelles de payer des impôts et des cotisations sociales.

Ces changements structurels s'étendent également à d'autres domaines comme celui du secteur financier où l'arrivée de nouveaux véhicules de placement, le développement des transferts électroniques et la mondialisation des échanges accroissent la mobilité du capital et accentuent les pressions pour moderniser les mécanismes actuels de remises à l'État.

Dans un contexte où la technologie permet d'explorer des avenues jusqu'ici ignorées en matière de paiement des impôts et des cotisations sociales et où l'administration fiscale cherche à simplifier la tâche et à réduire les obligations réglementaires des contribuables et des mandataires, la présente étude vise donc à recenser et à analyser les arguments qui soutiennent le paiement des impôts et des cotisations en cours d'année et à examiner de nouvelles voies en vue de maximiser les possibilités offertes par ces modes de paiement.

Ce premier fascicule présentera d'abord une revue des principaux facteurs qui sous-tendent la mise en application et le maintien de ces modes de paiement au fil des années. Nous analyserons ensuite les caractéristiques de ces derniers à partir des critères établis par la politique fiscale pour juger des qualités d'une disposition fiscale. Nous poursuivrons notre étude en portant notre attention sur les nouvelles possibilités qu'offre la technologie actuelle tout en discutant des diverses contraintes de nature légale relatives au transfert et à l'utilisation des informations personnelles. Nous terminerons en apportant quelques éléments de réflexion sur une vision à plus long terme de ces modes de paiement.

Chapitre 1 : Les fondements théoriques

Alors que la fiscalité remonte bien avant l'ère moderne, il faut attendre 1803 pour assister à la naissance des retenues à la source en Angleterre. Celles-ci s'appliquaient alors aux revenus d'intérêts, de dividendes et de rentes ainsi qu'aux salaires des employés de l'État.

Au Canada, *l'Impôt de guerre sur le revenu*⁴ a été édicté en 1917 et comprenait dès le début une disposition autorisant la retenue à la source de presque toute forme de revenus⁵. Inspirées du modèle britannique, ces retenues furent abolies dès l'année suivante et, sous la pression des besoins financiers entourant l'effort de guerre, il a fallu attendre jusqu'en 1942 pour leur réintroduction sur une base similaire à celle que nous connaissons encore aujourd'hui.

En France, les salaires ont fait l'objet de retenues à la source à l'égard de l'impôt sur le revenu à compter de 1940, mais la pression populaire a forcé le gouvernement à reculer en 1948. Depuis cette date, les retenues à la source ne s'appliquent qu'aux cotisations sociales. Un projet pour réintroduire les retenues sur l'impôt sur le revenu a été discuté au début des années 2000 et devait même être appliqué à compter de 2009, mais l'élection d'un nouveau Président de la République a mis un terme à cette avenue.

De leur côté, les États-Unis ont prélevé un impôt sur le revenu durant la guerre de Sécession et une disposition prévoyait alors une retenue à la source sur le salaire versé aux employés de l'État. Cette taxe ayant été abolie à la fin de la guerre, ce n'est qu'en 1913 qu'on assiste à une seconde tentative d'introduire des retenues à la source. Mais devant l'opposition de la

⁴ *Loi portant autorisation de lever un impôt de guerre sur certains revenus*, Statuts du Canada 1917, chap. 28. Cette loi a été sanctionnée le 20 septembre 1917 et est communément appelée *Loi de l'Impôt de guerre sur le revenu*, 1917.

⁵ L'article 6 de la *Loi de l'Impôt de guerre sur le revenu*, 1917, stipulait que : « Toute personne, en quelque qualité que ce soit, chargée du contrôle, de la réception, de la disposition ou du paiement de gains annuels ou périodiques, fixes ou susceptibles d'être déterminés, de profits ou de revenus de tout contribuable s'élevant ou dépassant quinze cents dollars dans le cas de personnes non mariées ou de veuves ou de veufs sans enfants dépendants, et trois mille dollars dans le cas de toute autre personne, doit, au nom de tels contribuables, déduire et retenir un montant égal à l'impôt normal payable sur cette somme en vertu de la présente loi et payer au Ministre le montant ainsi déduit. »

population, celle-ci fut retirée en 1917. Comme c'était le cas au Canada, les besoins financiers de la Seconde Guerre ont forcé les Américains à réintroduire et non sans difficulté, à compter de 1943, les retenues à la source. Ce principe s'applique de manière continue jusqu'à nos jours.

Plus récemment, en 1982, le gouvernement américain a cherché à étendre l'application des retenues à la source aux intérêts et aux dividendes⁶. Mais encore une fois, les pressions populaires, encouragées cette fois par le puissant lobby bancaire, ont forcé le gouvernement à abroger très rapidement la loi qui instaurait ces retenues :

However, the new withholding provision was not less painful in practice. Public opposition was profound. By August 5, 1983, one month after withholding was to have taken effect under TEFRA, the Interest and Dividend Tax Compliance Act of 1983 (P.L. 98-67, 97 Stat. 369. 5 August 1983) repealed TEFRA's provision for withholding on interest and dividends⁷.

Ces quelques exemples tirés de l'histoire démontrent bien que le paiement de l'impôt en cours d'année constitue un point sensible pour la population. Bien qu'aujourd'hui les retenues à la source soient d'application universelle, que ce soit pour le paiement de l'impôt sur le revenu des résidents ou des non-résidents ou simplement des cotisations sociales, leur acceptation ne fait toujours pas l'unanimité, particulièrement aux États-Unis.

Concernant les aspects financiers, les statistiques nous indiquent que les paiements en cours d'année représentent un enjeu majeur. Ainsi, pour l'ensemble des pays de l'OCDE, l'impôt sur le revenu des particuliers constitue l'une des principales sources de revenus des gouvernements. En 2005, il a compté pour 25 % des recettes fiscales totales des gouvernements, juste derrière les cotisations de sécurité sociale (26 %)⁸. Puisque ces dernières sont principalement payées au cours de l'année par les mêmes mécanismes que l'impôt sur le revenu des personnes physiques, soit les retenues à la source et les acomptes provisionnels, la combinaison de ces deux sources représente donc un potentiel d'un peu plus de la moitié des revenus des gouvernements.

⁶ La section 301 du *Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982* (TEFRA) prévoyait une retenue de 10 % sur les intérêts et dividendes payés.

⁷ Twight, Charlotte, « Evolution of Federal Income Tax Withholding: the Machinery of Institutional Change », *The Cato Journal*, 1995, p. 390.

⁸ OCDE, *Statistiques des recettes publiques 1965-2006* (2007), p. 51.

L'importance des sommes en cause et la complexité à déterminer les montants à retenir ou à verser expliquent en grande partie les raisons pour lesquelles la littérature récente en matière de retenues à la source et d'acomptes provisionnels est fortement orientée vers l'application opérationnelle plutôt que vers le raisonnement théorique soutenant ces modes de paiement. Ce sont principalement les administrations fiscales elles-mêmes ainsi que les entreprises de préparation des paies qui produisent ces documents.

C'est au début des années 40, soit au moment d'introduire les retenues à la source telles que nous les connaissons aujourd'hui aux États-Unis, que l'essentiel de l'argumentation théorique a fait l'objet de discussions animées, et ce, principalement par les politiciens et hauts fonctionnaires de l'époque. Par la suite, le débat entourant le *Tax Equity and Fiscal Responsibility Act* de 1982 (TEFRA) a ravivé l'intérêt pour les retenues à la source particulièrement en matière d'instrument de lutte contre l'évasion fiscale.

Depuis, le sujet n'a pas été un thème d'analyse privilégié par les spécialistes à l'exception de la partie opérationnelle. L'OCDE s'intéresse à ces questions, mais sa contribution est plus descriptive qu'analytique alors que d'autres regroupements comme les opposants aux retenues aux États-Unis poursuivent des objectifs qui viennent apporter aux études des orientations partisans. C'est plus particulièrement lors d'événements spécifiques comme dans le cas d'une réforme de la fiscalité ou du projet d'implantation des retenues pour l'impôt sur le revenu en France que le sujet redevient d'intérêt et il est plutôt limité au territoire couvert par les modifications.

Les développements technologiques en matière d'échange d'information et de transferts de fonds combinés au désir des administrations fiscales de vouloir simplifier la tâche des contribuables notamment par l'introduction des déclarations préremplies militent en faveur d'une actualisation du cadre théorique afin d'évaluer les nouvelles possibilités offertes pour ces modes de paiement des impôts et des cotisations sociales. Par ailleurs, le besoin d'alléger le travail des employeurs ou autres payeurs ainsi que les contraintes législatives imposées à la transmission et à la

protection des renseignements personnels, particulièrement au Québec, sont de nature à restreindre certaines possibilités d'amélioration autrement réalisables.

Bien que les considérations relatives aux retenues à la source puissent parfois différer de celles touchant les acomptes provisionnels, nous traiterons ces deux éléments simultanément afin de ne pas alourdir inutilement le document. Lorsque des particularités s'appliqueront à un seul des deux modes de paiement, nous préciserons alors de manière explicite celui auquel les commentaires s'appliquent.

L'utilisation généralisée à travers le monde des modes de paiement des impôts et des cotisations sociales en cours d'année et plus particulièrement des retenues à la source témoigne de facteurs puissants qui soutiennent ce mode de paiement. Parmi les principaux, mentionnons ceux de nature financière, psychologique, économique et politique.

1.1 Le volet financier

Les considérations financières sont au cœur même de l'introduction et du développement des méthodes de versements périodiques des impôts et des cotisations sociales en cours d'année. Les avantages indéniables qu'elles procurent ont conquis à peu près tous les gouvernements au point où les autorités américaines considèrent même que les retenues à la source constituent maintenant « the cornerstone of the administration of our individual income tax⁹ ».

1.1.1 Une meilleure synchronisation des revenus et des dépenses

En l'absence de retenues à la source et d'acomptes provisionnels, l'impôt sur les revenus gagnés dans une année est accumulé par les contribuables et versé à l'État seulement l'année suivante. Cette situation complexifie grandement la gestion de trésorerie tant du gouvernement qui doit

⁹ U.S. House Ways and Means Comm. Hearings 1982: 162-165, repris dans Twight, Charlotte, *Evolution of Federal Income Tax Withholding: the Machinery of Institutional Change*, The Cato Journal, 1995, p. 359. <http://www.cato.org/pubs/journal/cj14n3/cj14n3-1.pdf>

alors financer des dépenses qui surviennent tout au long de l'année, que celle des contribuables, qui peuvent se retrouver en fin d'année avec des sommes importantes à payer.

La répartition des paiements d'impôt sur toute l'année où les revenus sont gagnés procure au gouvernement des fonds au fur et à mesure qu'il engage ses dépenses, facilitant ainsi leur appariement. Ce flux continu de revenus lui permet d'économiser sur ses coûts de financement puisqu'il a ainsi la possibilité, en situation d'équilibre ou de surplus budgétaires, de réduire considérablement sinon d'annuler complètement ses emprunts de court terme qui visent simplement à obtenir les liquidités nécessaires pour ses opérations courantes.

De leur côté, les contribuables, particulièrement ceux qui ont des revenus sur lesquels sont prélevées des retenues à la source, peuvent aussi bénéficier d'une meilleure synchronisation du paiement des impôts et des cotisations sociales de concert avec l'évolution de leurs revenus au cours de l'année. Cette coordination s'effectue d'abord sur un plan continu par le versement périodique et régulier à l'administration fiscale de sa contribution au Trésor public établie selon le revenu gagné durant la période. De plus, sur une base plus ponctuelle, un employé qui reçoit par exemple une hausse de salaire, un bonus ou effectue des heures supplémentaires voit immédiatement ses retenues s'accroître proportionnellement à sa nouvelle capacité de payer.

Par contre, s'il vient à perdre son emploi et qu'il devient un bénéficiaire de l'assurance-emploi, c'est l'inverse qui se produira. Dans une situation où les retenues à la source n'existent pas, ce contribuable pourrait se retrouver en fin d'année dans la position délicate où il pourrait devoir payer ses impôts et cotisations de toute l'année à un moment où sa situation financière lui est des plus défavorables.

Selon les modalités d'application des retenues à la source, le contribuable peut aussi ajuster beaucoup plus rapidement l'impôt à payer découlant de modifications à sa situation personnelle ou familiale comme l'arrivée d'un enfant ou un mariage. En avisant le payeur de ces changements, il lui sera alors possible de bénéficier des crédits d'impôt applicables, s'il y a lieu,

bien avant de produire sa déclaration de revenus et de bénéficier ainsi à court terme d'une hausse de son revenu disponible pour faire face à ses nouvelles responsabilités.

Pour les contribuables qui paient leurs impôts et cotisations sociales par le biais des acomptes provisionnels, les mécanismes mis en place par les diverses administrations fiscales ne permettent généralement pas un appariement aussi serré du versement à l'administration fiscale et du revenu gagné ni un ajustement aussi immédiat en cas d'événements de nature plus ponctuelle. En fait, le versement est ordinairement basé sur le montant à payer de l'année précédente et n'est donc pas lié directement au revenu gagné durant la période comme c'est le cas pour les retenues à la source. Il s'agit en fait de deux événements distincts qui ne trouvent la raison d'être de leur coexistence qu'au moment de produire la déclaration de revenus.

Dans le cas de hausses de revenus, l'évaluation des versements sur la base de l'année précédente reporte ordinairement la prise en compte de ces augmentations au moment de produire la déclaration de revenus alors que dans le cas des baisses de revenus, le contribuable risque de s'exposer à des pénalités et des intérêts s'il choisit de réduire ses versements pour l'année et que ceux-ci s'avèrent finalement trop faibles.

Au Québec et au Canada, les montants établis par l'administration fiscale aux fins des versements trimestriels (communément appelé *méthode sans calcul*) sont exclusivement fonction de l'impôt à payer et des cotisations sociales de l'année précédente et même de la deuxième année précédente. Les modifications courantes relatives à la table d'impôt ou à la situation personnelle des contribuables ne sont jamais prises en compte dans le calcul.

Ce décalage entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt et des cotisations qui s'y rapportent, constitue une source de préoccupation pour les contribuables qui doivent alors ajuster leur gestion de trésorerie en vue de pouvoir acquitter, s'il y a lieu, l'année suivante, les sommes qui auraient normalement dû être payées dans l'année. Dans un contexte économique incertain où le risque de perdre son emploi est important et où l'on cherche constamment à devancer les échéances et à réduire les délais (comme l'illustre la gestion des inventaires en « temps réel » ou

« juste à temps »), le paiement des impôts au fur et à mesure que le revenu est gagné en lien étroit avec tout événement qui pourrait en influencer le montant, apparaît comme le mode de perception à privilégier.

Dans le cadre de la *Commission sur l'économie de l'immatériel*¹⁰ commandée par le ministre français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, les auteurs du rapport recommandent expressément au gouvernement français d'instaurer un système de retenues à la source de l'impôt sur le revenu afin d'obtenir un meilleur appariement des revenus et du paiement de l'impôt :

Recommandation no 26 : Mettre fin au décalage entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt sur le revenu en mettant en place un paiement par retenue à la source¹¹.

Selon les auteurs, cette modification permettrait à la France d'adapter l'application de la fiscalité à la vitesse de l'innovation, des échanges et des flux sans constituer un frein au développement des échanges et aux initiatives des individus.

En liant le paiement des impôts au flux des revenus gagnés par les contribuables en cours d'année, le gouvernement s'assure ainsi d'obtenir une source de financement continue. En retour, les contribuables bénéficient d'une meilleure synchronisation de leur capacité de payer et de l'impôt à payer.

¹⁰ Lévy, Maurice et Jean-Pierre Jouyet, *L'économie de l'immatériel, la croissance de demain*, Rapport de la Commission sur l'économie de l'immatériel, 2006.
http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/sircom/technologies_info/immatériel/immatériel.pdf

Le mandat de cette Commission était de proposer des recommandations en vue de positionner favorablement la France à la nouvelle réalité. Jusqu'à tout récemment, le succès économique reposait sur les matières premières, les industries manufacturières et le capital matériel dont disposait chaque nation. Aujourd'hui, la richesse devient moins concrète et plus abstraite. C'est désormais la capacité à innover, à créer des concepts et à produire des idées qui est devenue l'avantage compétitif essentiel.

¹¹ *Ibid.*, p. 134.

1.1.2 Le fractionnement des paiements

La multiplication des versements durant l'année réduit l'ampleur de chacun d'entre eux et accroît d'autant la capacité du contribuable de les payer. Ce fractionnement du montant à payer constitue l'un des facteurs les plus souvent invoqués par les gouvernements pour faire accepter les retenues à la source aux contribuables.

Aux États-Unis, alors que les coûts croissants de la Deuxième Guerre mondiale ont entraîné un élargissement important de l'impôt sur le revenu, le gouvernement est devenu de plus en plus préoccupé par le paiement de ces impôts par les contribuables, particulièrement ceux à faible revenu. Faciliter le paiement de ces impôts en demandant aux employeurs de prélever, pour le compte du gouvernement, l'impôt dès le versement de leur rémunération allait devenir le cœur de la stratégie gouvernementale pour faire accepter ce mode de paiement aux contribuables lors de leur réintroduction en 1943 :

The tax has been broadened to reach many millions of additional taxpayers with small incomes and little experience in planning their finances to meet large bills as infrequent intervals... A suitable pay-as-you-go method will be of great assistance to millions of persons¹².

La méthode préconisée aux États-Unis vise le paiement de l'impôt de l'année courante. Cependant, les retenues à la source peuvent viser le paiement de l'impôt autant de l'année courante que de l'année précédente. Par exemple, la Grande-Bretagne et l'Australie ont déjà appliqué les retenues à la source aux revenus de l'année courante pour payer l'impôt de l'année précédente :

In Australia, the tax is withheld on salaries and wages at a fixed rate until a sufficient amount has been withheld during the year to meet the prior year's tax liabilities. Exemptions certificates are issued to employees as soon as they show their liabilities have been met. These certificates exempt employees from further withholding for the balance of the year. The collection of past year's tax liabilities at source is primarily a method of facilitating payment¹³.

¹² Paul, Randolph E., Statement of Randolph E. Paul, General Counsel for the Treasury, before the Committee of Ways and Means of the House of Representatives, *Revision of Income Tax Payment Methods*, 1943, p. 2. <http://taxhistory.tax.org/Civilization/Documents/Withholding/hst29050/29050-1.htm>

¹³ U.S. Treasury Department, *Collection at Source of the Individual Normal Income Tax*, 1941, p. 8. <http://www.taxanalysts.com/THP/Civilization/Documents/Withholding/hst29048/29048-1.htm>

Toujours dans le but de réduire la taille des versements à effectuer, d'autres pays comme la France (1971) ont plutôt opté pour l'implantation d'un régime de mensualisation de l'impôt sur le revenu permettant aux contribuables, sur une base volontaire, d'autoriser un prélèvement automatique sur leur compte bancaire. Cependant, ces prélèvements ne sont nullement en relation avec les variations de revenus que le contribuable peut subir en cours d'année puisqu'ils ne sont qu'une répartition mensuelle égale du montant d'impôt de l'année précédente.

En l'absence de paiements répartis sur l'ensemble de l'exercice financier, l'ampleur des montants à payer en fin d'année pourrait occasionner un compte à payer substantiel que bon nombre de contribuables ne pourraient payer en un seul versement au moment de produire leur déclaration de revenus annuelle. Il s'en suivrait inévitablement des comptes à recevoir importants pour l'État, ce qui occasionnerait :

- des coûts supplémentaires de perception et la réalisation d'ententes de paiements avec les contribuables incapables de payer les montants demandés sur-le-champ ce qui décalerait davantage dans le temps les entrées de revenus, obligeant ainsi le gouvernement à se financer autrement, probablement par voie d'emprunt;
- un risque, à plus long terme, de transformer ces comptes en mauvaises créances suite à des faillites ou simplement à l'incapacité de certains particuliers de payer ces montants.

Ainsi, cette préoccupation des administrations fiscales de faciliter le paiement de l'impôt pour les contribuables, en répartissant le montant à payer sur toute la période où ils gagnent des revenus, leur permet non seulement d'aider les contribuables, mais également de réduire leurs propres créances et d'en améliorer la qualité.

1.1.3 La réduction de l'évasion fiscale

De tout temps, des contribuables ont, sciemment ou non, omis de déclarer certains revenus aux autorités fiscales réduisant du même coup leur contribution au Trésor public. Au fil des années, les montants ainsi éludés n'ont cessé de croître. Le ministère des Finances du Québec évaluait

les pertes pour le seul gouvernement du Québec à 2,5 milliards \$ pour l'année 2002¹⁴ soit 5,8 % des revenus autonomes¹⁵.

La réduction de l'évasion fiscale représente une raison de premier plan pour justifier les retenues à la source. Un prélèvement à la source permet d'abord à l'État de percevoir une partie plus ou moins importante de son dû selon l'importance relative du taux de prélèvement en vigueur par rapport à l'impôt que le contribuable devra en fin de compte payer sur ce montant à la fin de l'année, puis diminue l'intérêt financier pour le contribuable de ne pas déclarer son revenu.

L'expérience de la Nouvelle-Zélande au moment où elle a élargi ses retenues à la source aux intérêts et dividendes versés aux résidents est éloquente à cet égard :

In New Zealand, before a resident withholding tax on interests and dividends was introduced, unpaid tax on this type of income was thought to be about 20 percent; once the system was in place, the figure was revised to 50 percent on the basis of the amount of tax collected through withholding¹⁶.

Du point de vue du payeur, la force de ce mode de paiement dans la lutte contre l'évasion fiscale réside dans le fait qu'à l'exception des frais administratifs, celui-ci n'a aucun intérêt financier à se soustraire à ses obligations d'effectuer des retenues puisqu'il serait alors susceptible d'être frappé de pénalités sévères. Aussi, il ne pourrait réaliser de gains monétaires étant donné qu'en l'absence de telles retenues, il devrait de toute façon verser le revenu au bénéficiaire. En fait, le risque porte davantage sur le désir pour l'employeur de considérer son employé comme un travailleur autonome et ainsi de s'éviter non seulement de devoir effectuer les prélèvements à la source, mais aussi de payer ses cotisations d'employeur sur les programmes sociaux comme l'assurance-emploi ou le Régime de rentes.

¹⁴ Ministère des Finances du Québec, *L'évasion fiscale au Québec, sources et ampleur*, 2005, p. 1.
http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/EEFB/fr/eefb_voll_no1.pdf

¹⁵ Les revenus autonomes pour l'année 2002-03 ont atteint 43 141 millions \$.
Ministère des Finances du Québec, *Comptes publics 2002-03*, vol. 1, p. 7.
<http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Comptespublics/fr/vol1-2002-2003.pdf>

¹⁶ Li, Jinyan, *Withholding tax on Domestic Interest and Dividends*, 1995, pp. 565-566.
[http://osgoode.yorku.ca/osgmedia.nsf/0/DDBD7C58A1B282A6852571CE00586608/\\$FILE/Witholding-tax-dom-dividends.pdf](http://osgoode.yorku.ca/osgmedia.nsf/0/DDBD7C58A1B282A6852571CE00586608/$FILE/Witholding-tax-dom-dividends.pdf)

Cette préoccupation de l'évasion fiscale était déjà présente chez les responsables du Trésor américain en 1943 :

Treasury officials viewed pay-as-you-go withholding as a way to « collect some money from people who would not otherwise make any report on income » testifying that « We cannot get those fellows unless we have the collection-at-the-source method¹⁷. »

Tel que mentionné précédemment, la réduction de l'évasion fiscale représentait le principal argument soulevé par le gouvernement américain dans le *Tax Equity and Fiscal Responsibility Act* de 1982 (TEFRA) pour élargir les retenues à la source aux intérêts et dividendes et même aux paiements effectués à certains travailleurs autonomes : « The primary purpose of this particular proposal is to improve compliance and to do so on a basis that is practical and economical¹⁸ ».

De manière plus précise, le gouvernement américain soutenait que :

In that area (wages and salaries), where we do have withholding, there is only about a 2 or 3 percent rate of underreporting, while the studies indicate that for interest and dividends from 9 to 16 percent of the taxable income is not reported. This means at least 300 percent greater noncompliance in the (sic) areas than in the case of wages and salaries¹⁹.

Certains peuvent prétendre que la simple production de feuillets de renseignements est susceptible de conduire au même résultat sur le plan de l'évasion fiscale. Toutefois, Jerome Kurtz, Commissaire de l'IRS, a soutenu l'inverse dans son témoignage lors des auditions devant la Chambre des représentants sur le projet de loi TEFRA : « the Data exhibit the basic trend that reporting compliance is highest for income subject to withholding (wages and salaries), somewhat less for income subject to information reporting, and least for income that is generally subject to neither²⁰ ».

¹⁷ U.S. Senate Hearings July-August 1942:137, repris dans Charlotte Twight, *Evolution of federal income tax withholding: the machinery of institutional change*, *The Cato Journal*, 1995, p. 371.

¹⁸ G. William Miller, secrétaire au Trésor, *U.S. House Hearings*, 1980, repris dans Charlotte Twight, *Evolution of federal income tax withholding: the machinery of institutional change*, *The Cato Journal*, 1995, p. 386.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Kurtz, Jerome, *U.S. House Hearings*, 1979:97, repris dans Charlotte Twight, *Evolution of federal income tax withholding: the machinery of institutional change*, *The Cato Journal*, 1995, p. 386.

Suite à l'amélioration des couplages informatisés au cours des dernières années et au perfectionnement des programmes de sélection des contribuables à risques, pourrait-on encore tenir le même discours aujourd'hui? Le simple fait que le payeur déclare à l'administration fiscale, que ce soit par la production de renseignements ou un prélèvement à la source, qu'une somme imposable a été versée à un contribuable clairement identifié confère un niveau relativement élevé d'assurance que ce montant sera déclaré sur la déclaration de revenus annuelle. Au minimum, à défaut de l'être, il devrait être détecté par le fisc.

L'avantage additionnel des retenues à la source par rapport aux feuillets de renseignements réside dans la contribution pécuniaire. Pour certains, celle-ci aura pour effet de réduire davantage et même d'annuler le désir de ne pas déclarer un revenu puisque l'espérance de gain devient alors trop faible par rapport à la probabilité d'être détecté et à la possibilité de devoir payer en plus des intérêts et des pénalités.

Pour d'autres, la déclaration d'un revenu sur lequel une retenue a été effectuée par rapport à un autre ayant fait uniquement l'objet d'une déclaration de renseignements pourra faire en sorte de diminuer un solde à payer ou de changer un solde en remboursement. Comme il en coûte toujours « moins cher » de déclarer un revenu sur lequel une partie de l'impôt a déjà été payée par rapport à un autre qui a seulement fait l'objet d'une déclaration de renseignement, les probabilités que le contribuable déclare ce revenu en sont d'autant augmentées, réduisant ainsi la nécessité d'émettre une nouvelle cotisation pour l'administration fiscale. Les retenues à la source peuvent donc produire un impact plus élevé sur l'autocotisation que la simple émission de feuillets de renseignements.

Dans une analyse plus récente, le Trésor des États-Unis conclut que :

Tax compliance is greatest for income subject to mandatory withholding by the payer. Only one percent of the tax due on wage income (reported by employers) was not reported to the IRS by return filers in 2001.

Noncompliance rates are higher for income that is not subject to withholding, but that is reported separately to the IRS by a third party when payments are

made. The net misreporting percentage is about 4.5 percent for interest income, dividends, social security benefits, pensions, and unemployment insurance, all of which are generally subject to third-party reporting²¹.

Non seulement les retenues à la source augmentent la probabilité qu'un revenu soit déclaré au fisc, mais elles accroissent également les chances que l'impôt qui en découle soit payé sinon en totalité, au moins jusqu'à concurrence de la partie prélevée.

En ce qui a trait aux acomptes provisionnels, ceux-ci n'ont aucun impact sur la décision de déclarer un revenu. En effet, ce n'est pas la manière de payer l'impôt qui favorise la déclaration d'un revenu, mais bien le risque associé au fait de cacher un montant pour lequel l'administration fiscale a une preuve de son existence. À cet égard, l'information fournie par un tiers, en l'occurrence le payeur, s'avère capitale. Par contre, pour les revenus pour lesquels il n'y a pas de retenues ni d'émission de feuillets de renseignement, il s'agit davantage de la responsabilité personnelle du contribuable de se conformer à la loi.

Comme les revenus d'entreprises et de profession font rarement l'objet d'une transmission d'information à l'administration fiscale et qu'ils constituent une partie importante des revenus des contribuables assujettis aux acomptes provisionnels, il faut admettre que ceux-ci font alors piètre figure comme outil de lutte contre l'évasion fiscale et ne fournissent aucune garantie que les montants reçus seront déclarés.

Noncompliance rates are highest for income that is not subject to either withholding or third-party reporting requirements. About 54 percent of net income from proprietors (including farms), rents, and royalties is misreported. Underreporting of self-employment income also results in high noncompliance for self-employment taxes for social security and Medicare²².

En matière de lutte contre l'évasion fiscale, une assiette élargie des retenues à la source apparaît donc comme garante d'un niveau élevé d'autocotisation.

²¹ U.S. Department of the Treasury, *A Comprehensive Strategy for Reducing the Tax Gap*, 2006, p. 7.
<http://www.treas.gov/press/releases/reports/otptaxgapstrategy%20final.pdf>

²² *Ibid.*, p. 8.

1.1.4 Le devancement des revenus

La plupart des pays utilisent une table d'impôt progressive pour déterminer l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Dans ces conditions, le calcul du montant final à verser ne saurait s'effectuer tant que l'ensemble du revenu de l'année, généralement l'année civile, n'est pas connu. De plus, il faut considérer un minimum de temps à la fin de l'année pour que les payeurs puissent préparer et transmettre les feuillets d'information afin d'informer leurs employés (salaires) ou leurs clients (intérêts, revenus de pension) du montant qui leur a été versé durant l'année et que ceux-ci ainsi que les travailleurs autonomes puissent remplir leur déclaration de revenus.

En conséquence, à moins de disposer d'un mécanisme de versement en cours d'année, il serait difficile pour les gouvernements de pouvoir comptabiliser tous les impôts relatifs aux revenus des contribuables dans le même exercice financier que celui où les revenus ont été gagnés. L'annexe 1 présente un tableau où il est possible de constater ce décalage des exercices financiers en considérant que les contribuables doivent produire leur déclaration de revenus le 30 avril suivant l'année où le revenu est gagné, comme cela est le cas au Québec et au Canada.

Ainsi, dans le cas où l'exercice financier du gouvernement s'échelonne du 1^{er} avril au 31 mars, les impôts relatifs aux revenus gagnés par le contribuable, par exemple en janvier 2007, soit pendant l'exercice 2006-07, ne pourraient être comptabilisés par le gouvernement que le 30 avril 2008 donc au cours de l'exercice 2008-09, le deuxième exercice suivant celui où le revenu a été gagné. La partie en noir dans le tableau indique les situations où le délai peut occasionner un tel décalage (6 cas sur une possibilité de 144 soit 4 %). Seules les périodes se situant dans la partie hachurée peuvent être comptabilisées durant le même exercice financier (25 % des cas). Dans la majorité des cas (71 %), le délai serait d'un seul exercice financier²³.

²³ Selon la date de production et la période couverte par la déclaration de revenus annuelle, ces proportions pourraient varier, mais le principe du décalage des revenus pouvant aller jusqu'à 2 exercices financiers demeurera le même.

Comme ce déphasage est récurrent et que chaque année, en l'absence de retenues à la source et d'acomptes provisionnels, le gouvernement percevrait des sommes attribuables à l'année précédente et même, dans certains cas, à la deuxième année précédente, cette situation ne met donc pas en péril ses équilibres financiers. Néanmoins, il est pénalisé sous deux aspects :

- D'abord, le fait de devoir attendre dans certains cas plus de 15 mois avant de pouvoir comptabiliser l'impôt redevable sur le revenu gagné par un contribuable lui occasionne un manque à gagner équivalant à l'actualisation de ces montants selon le taux d'intérêt payé par le gouvernement pour son financement. Cette notion de *valeur présente* préoccupait déjà Milton Friedman lors des auditions devant le sous-comité sénatorial en 1943²⁴.
- De plus, les revenus des contribuables ont habituellement tendance à croître en fonction de l'inflation et de la croissance réelle de l'économie. Ces facteurs combinés à l'élasticité-revenu d'une table d'impôt progressive permettent au gouvernement de percevoir des sommes de plus en plus élevées chaque année sans avoir à accroître les taux d'impôt. Le fait de devoir attendre à l'année suivante pour pouvoir en bénéficier représente ainsi un manque à gagner récurrent.

Puisque les dépenses du gouvernement doivent être payées au fur et à mesure qu'elles sont encourues et que le report des paiements d'impôt de la part des contribuables prive le gouvernement de revenus ou à tout le moins, lui occasionne des coûts de financement supérieurs, l'État est ainsi forcé de réduire ses services d'un montant équivalent ou d'exiger un taux d'imposition supérieur pour se compenser.

À l'inverse, pour le contribuable, l'introduction des retenues à la source ou le versement d'acomptes provisionnels le prive tout au long de l'année de sommes qui auraient pu être investies et rapporter des intérêts ou d'autres formes de rendement. À ce manque à gagner potentiel, peuvent également s'ajouter des retenues à la source ou des versements supérieurs à

²⁴ U.S. Senate Subcomm. *Hearings*, 19 août 1942:58, repris dans Charlotte Twight, « Evolution of federal income tax withholding: the machinery of institutional change », *The Cato Journal*, 1995, p. 374.

ceux auxquels le contribuable devrait normalement être assujéti compte tenu de sa situation. Dans ce cas, cela représente un fardeau supplémentaire indu. Évidemment, l'administration fiscale remboursera les trop-perçus, mais la valeur présente d'un remboursement qui peut survenir plusieurs mois après que la retenue ou le paiement a été fait représente un coût injuste à supporter. Ces situations sont d'ailleurs amplement critiquées par les opposants aux retenues à la source.

Cette caractéristique du devancement des revenus représente l'un des obstacles les plus importants pour les pays au moment d'introduire ce mode de paiement des impôts. Par exemple, la France dans ses analyses sur la possibilité de recourir aux retenues à la source pour percevoir l'impôt sur le revenu constate que, outre la complexité du régime fiscal basé sur le ménage, c'est la transition au nouveau régime qui s'avère un des irritants les plus importants : « le passage à la retenue à la source pose le problème de la superposition de l'impôt dû au titre des revenus de l'année précédente (N-1) et de l'impôt relatif aux revenus de l'année en cours (N) prélevé à la source²⁵ ».

Parmi les options possibles pour atténuer cet impact, mentionnons la possibilité de :

- reporter l'impôt afférent à l'année précédente au décès du contribuable;
- étaler le paiement de l'impôt relatif à l'année précédente sur une certaine période;
- renoncer à l'impôt calculé sur les revenus de l'année précédente.

Cette dernière option, appelée « *année blanche* » en France, était celle qui apparaissait comme la plus souhaitable aux dirigeants français avant l'arrêt du projet.

Les États-Unis ont été confrontés au même problème au moment de la réintroduction des retenues à la source en 1943. Connue sous l'appellation de « *Ruml Plan* », du nom de son instigateur, Beardsley Ruml, président de la *New York Federal Reserve Bank*, cette idée de

²⁵ Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie de la France, *Modalités d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France*, 2007, p. 12.
http://www.finances.gouv.fr/directions_services/sircom/impot_fiscalite/retenu_source/files/prelevement_source.pdf

l'« année blanche » a connu beaucoup d'objections notamment de la part du Président Roosevelt : « Excessive forgiveness, he asserted, would result in a highly inequitable distribution of the cost of the war and in an unjust and discriminatory enrichment of thousands of taxpayers in the upper income groups²⁶ ». Les Américains ont donc opté pour une solution de compromis dans le *Current Tax Payment Act of 1943* consistant en :

- l'annulation de 75 % de l'impôt payable sur le plus petit montant d'impôt des années 1942 et 1943; et
- le paiement des 25 % restant en deux versements les 15 mars 1944 et 1945.

Au Canada, la réintroduction des retenues à la source en 1942 n'a pas suscité de débats importants. L'intégration s'est plutôt faite en douceur sur une période de deux ans sans recours à l'« année blanche²⁷ ». Cela a ainsi permis au gouvernement d'obtenir des revenus supplémentaires sans devoir hausser les impôts de manière aussi importante qu'aux États-Unis :

In 1943, without increasing the general level of the personal income tax, the pay-as-you-earn system was adopted and collection put on a current basis. In

²⁶ Ventry, Dennis, J. Jr. et Joseph J. Thorndike, *The Plan That Slogans Built: The Revenue Act of 1943*, 1997, p. 5.

<http://www.taxhistory.org/thp/readings.nsf/cf7c9c870b600b9585256df80075b9dd/671f701c110a19d985256e430079173d?OpenDocument>

²⁷ L'impôt relatif à l'année 1941 était payable soit par le versement d'acomptes provisionnels mensuels échelonnés de septembre 1941 à août 1942 (à raison de 1/12^e de l'impôt de l'année 1940 pour chaque versement de septembre à décembre 1941 et de 1/8^e de l'impôt de l'année 1941 moins les versements effectués en 1941 pour chaque versement de janvier à août 1942) ou par un versement unique au 31 mars 1942. L'impôt de 1942 a commencé à être retenu à la source le 1^{er} septembre 1942.

- Ceux ayant des revenus de salaires assujettis aux retenues à la source et comptant pour plus des 3/4 de leur revenu total devaient produire leur déclaration de revenus au plus tard le 30 juin 1943 et payer le tiers du solde d'impôt à payer à ce moment, le résidu étant redevable le 31 décembre 1943.
- Les autres devaient effectuer des acomptes provisionnels les 15 octobre 1942 et 15 janvier 1943, basés, au choix, sur l'impôt de l'année 1941 ou l'impôt estimé de 1942, moins les retenues à la source effectuées. Le solde était payable en 2 versements égaux les 30 juin et 31 décembre 1943.

L'impôt de 1943 :

- Ceux ayant des revenus de salaires assujettis aux retenues à la source et comptant pour plus des 3/4 de leur revenu total devaient produire leur déclaration de revenus au plus tard le 30 avril 1944 et payer le solde de l'impôt à payer à ce moment.

- Les autres devaient payer au 31 mars 1943, un acompte provisionnel équivalant à 1/5 de l'impôt à payer de l'année 1942 ou de l'impôt estimé de 1943 moins les retenues à la source effectuées. Les 30 juin et 30 septembre 1943, cette proportion s'accroissait à 1/4 du montant total et à 30 % pour l'acompte du 31 décembre 1943. Le solde était payable au plus tard le 30 avril 1944, au moment de produire la déclaration de revenus pour l'année 1943.

the course of these changes, by advancing the dates of payment we were able to augment the revenue of the war years substantially²⁸.

À la lumière des différentes facettes que nous venons de discuter à l'intérieur du volet financier, il apparaît évident qu'à lui seul, il s'avère suffisant pour justifier le paiement en cours d'année de l'impôt sur la base de l'année courante particulièrement par une utilisation répandue des retenues à la source.

1.2 Le volet psychologique

Pour nombre de contribuables, le paiement des impôts s'avère une obligation pour laquelle les bénéficiaires ne sont pas tangibles à court terme : « for Pigou (1928), the consumption of public goods has utility for taxpayers, while the tax payments constitute disutilities, as these reduce the opportunity for private consumption²⁹ ». Pour mieux faire accepter à la population de devoir payer des impôts, parfois importants, les gouvernements doivent ainsi recourir à la psychologie afin d'instaurer des mécanismes visant à en amoindrir les impacts négatifs et à en faciliter le paiement. Parmi les mesures envisageables, les retenues à la source et les acomptes provisionnels ressortent comme des moyens fort appropriés pour parvenir à ces fins. Toutefois, malgré tous les bénéfices que les contribuables peuvent en retirer, ces mesures ne font pas l'unanimité.

Par exemple, en 1942, aux États-Unis, devant l'opposition de la population aux retenues à la source, le gouvernement a dû recourir à toute une panoplie de moyens de persuasion pour faire accepter ce mode de perception des impôts. Ainsi, il a utilisé la radio et les journaux pour promouvoir la fibre patriotique et convaincre les contribuables que ces retenues étaient une bien faible contribution à l'effort de guerre comparativement aux milliers de combattants qui ont joint les services militaires au péril de leur vie. Le gouvernement a également fait appel au Clergé

²⁸ Isley, J. L., Budget Speech of October 1945, repris dans Harvey Perry, *Taxes, Tariffs and Subsidies, a History of Canadian Fiscal Development*, vol.2, 1955, p. 339.

²⁹ Lewis, Alan, *The Psychology of Taxation*, 1982, p. 13.

pour son influence et même au cinéma³⁰. Ce sont finalement les avantages financiers à court terme découlant de « l'année blanche » qui ont permis de rallier une majorité de contribuables.

Examinons plus attentivement quelques-uns des facteurs de nature psychologique qui peuvent influencer l'attitude des contribuables face au paiement de l'impôt et des cotisations sociales.

1.2.1 Un fractionnement du montant d'impôt à payer

Nous avons précédemment discuté de ce point en lien avec l'aspect financier (point 1.1.2). Mais ce facteur va bien au-delà des simples considérations pécuniaires à court terme en créant un impact psychologique important qui influence l'attitude même du contribuable.

En fractionnant le montant d'impôt à payer, l'État reprend à son compte les principes fondamentaux de la vente soit d'atténuer le prix global qui peut parfois apparaître trop élevé pour plutôt se rabattre sur un paiement périodique échelonné selon la durée de vie utile du bien ce qui devient beaucoup plus abordable pour l'acheteur. Ce principe est amplement utilisé par les vendeurs d'automobiles qui savent très bien que le prix de vente d'une auto n'est pas très pertinent à la plupart des acheteurs puisque la majorité d'entre eux vont financer leur véhicule et que le montant des mensualités s'avère alors beaucoup plus pertinent dans leur décision d'achat.

Une proportion importante de contribuables principalement dans les tranches à faible revenu :

are accustomed to weekly or monthly budgeting under which expenditures are directly governed by the pay envelope. They are under considerable pressure to use their income as soon as it becomes available. They find it extremely difficult to make adequate provision for meeting lump-sum tax bill which fall due a year after the receipt of the income being taxes. Because of uncertainty of employment, they can not escape uncertainty about future income³¹.

³⁰ Le film de Disney intitulé *The New Spirit* mettait en vedette Donald Duck comme promoteur d'un paiement rapide des impôts pour le financement de la guerre. Selon les évaluations, 60 millions d'Américains ont vu ce film et la production volontaire de déclarations de revenus a bondi de 37 %.
<http://www.the7thfire.com/Politics%20and%20History/CartoonTaxes.html>

³¹ Paul, Randolph E., Statement of Randolph E. Paul, General Counsel for the Treasury, before the Committee on Ways and Means of the House of Representatives, *Revision of Income Tax Payment Methods*, 2 fév. 1943, p. 3.
<http://taxhistory.tax.org/Civilization/Documents/Withholding/hst29050/29050-1.htm>

Pour cette clientèle, l'idée de fractionner un montant annuel d'impôt et de cotisations sociales, unique et difficilement gérable s'inscrit bien dans le cadre des retenues à la source et des acomptes provisionnels. Plus particulièrement, les retenues à la source, par leur caractère coercitif et leur application systématique à chaque paiement, ont pour effet de réduire le montant global à un niveau beaucoup plus acceptable ce qui en facilite ainsi le paiement et crée l'impression auprès du contribuable qu'il ne paie pas autant qu'il le fait en pratique. Même les augmentations d'impôt apparaissent plus acceptables puisqu'elles ne représentent qu'un montant additionnel relativement faible à chaque paie.

À l'opposé, une baisse de l'impôt sur le revenu ou des cotisations sociales est perçue comme peu significative puisque celle-ci se retrouve répartie sur toute une série de paiements périodiques et ne représente donc qu'une majoration minime de la paie des employés. Par exemple, l'indexation par le gouvernement du Québec de la table d'impôt et des crédits personnels de 2,36 % pour 2009, ne représente en fait qu'une hausse d'un dollar par semaine du revenu net d'un salarié travaillant au salaire industriel moyen et ne disposant que de l'exemption de base. Pourtant, cette indexation coûte 410 millions de dollars au Trésor québécois en 2009-10³².

Le paiement par acomptes provisionnels ne permet pas un fractionnement du montant de l'impôt de manière aussi importante que pour les retenues à la source puisque le nombre de versements se limite généralement à 4 par année plus celui d'ajustement au moment de produire la déclaration annuelle. De plus, la synchronisation du paiement de l'impôt avec le revenu gagné n'est pas aussi précise. Néanmoins, étant donné que le montant à payer est habituellement basé sur l'impôt à payer de l'année précédente du contribuable et qu'il correspond à une fraction du montant annuel équivalant à la période couverte par cet acompte par rapport à l'ensemble de l'année (au Canada, chaque acompte équivaut à environ le quart du montant annuel), le contribuable devrait en principe supporter un fardeau compatible à sa capacité de payer de la période.

³² Ministère des Finances du Québec, *Des actions additionnelles et immédiates pour soutenir l'économie et l'emploi*, janvier 2009, p. 35.
http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_doc2_EnonceEco09.pdf

Malheureusement, certains contribuables assujettis à ces acomptes peuvent quand même se retrouver dans des situations telles que ces paiements deviennent difficiles. C'est le cas notamment pour ceux qui subissent une détérioration importante de leur situation financière. La législation prévoit alors des mécanismes leur permettant d'ajuster leurs versements selon l'impôt et les cotisations payables sur le revenu estimé de l'année en cours, mais à ce moment, ils s'exposent à des intérêts et à des pénalités advenant que leur situation se redresse en cours d'année et que le montant payé par acomptes devienne insuffisant pour l'ensemble de l'année.

D'autres contribuables ayant des sources saisonnières de revenus pourraient aussi éprouver de la difficulté à effectuer certains versements. C'est le cas notamment pour le propriétaire d'un bar laitier qui réalise l'essentiel de son chiffre d'affaires durant les mois d'été, mais qui doit néanmoins effectuer un premier acompte provisionnel au printemps, bien avant le début de sa période d'activité. Des situations problématiques peuvent également survenir notamment dans les cas où les revenus fluctuent beaucoup d'une année à l'autre ou d'une manière difficilement prévisible au cours de l'année.

Dans la plupart des pays, les retenues à la source ou les versements par acomptes provisionnels ne représentent qu'une approximation du montant final à payer sans constituer un paiement final. Ils ne dispensent donc pas le contribuable de la production de la déclaration de revenus annuelle. Toutefois, le solde à payer à ce moment est de beaucoup réduit et devient ainsi plus facilement payable par le contribuable.

1.2.2 Une dissimulation du coût réel de l'impôt

Les retenues à la source ne visent pas à cacher le montant réel d'impôt et de cotisations à payer. Toutefois, ce mode de paiement, en prélevant un montant avant même que le contribuable n'ait perçu son revenu, et ce, sans que ce dernier ne doive personnellement faire remise de ces sommes à l'administration fiscale, permet de voiler suffisamment le montant réel de l'impôt pour que le contribuable l'ignore s'il ne pose pas de gestes délibérés pour le connaître.

Pour plusieurs d'ailleurs, le montant d'impôt et de cotisations à payer se résume au solde à payer ou, de préférence, au remboursement à la fin de l'année puisqu'ils n'ont aucune idée du montant réel dont ils seront redevables.

Tax withholding has a wonderfully anesthetizing effect on people whose only income is a paycheck, leaving many of them actually feeling grateful for their tax refund check every year, not noticing how much the government has taken from them³³.

Malgré le fait qu'un remboursement soit le signe d'un trop versé en cours d'année équivalant à un prêt sans intérêt effectué au gouvernement pendant la période, cela ne semble nullement mécontenter les contribuables puisqu'il s'agit en quelque sorte pour eux d'une forme d'épargne forcée.

When the current payment system was adopted, great concern was expressed that over withholding might be resented by taxpayers. (...) But there have been few complaints. Apparently people would rather receive a check from the government than pay a tax bill³⁴.

Selon Richard Thaler, économiste à l'Université de Chicago, cette caractéristique pourrait même être utilisée par le gouvernement comme outil de lutte contre l'évasion fiscale :

What some people do when they are doing their taxes is they do a first draft and see how much they are getting back. If they owe money, then they do a second draft. They keep finding deductions until the refund is positive. Thaler said mandatorily increasing withholding levels so more people get refunds could increase compliance because taxpayers would no longer have to go to great lengths to get refund³⁵.

Examinons plus attentivement les principaux facteurs qui contribuent à dissimuler le coût réel de l'impôt aux yeux des contribuables.

³³ Murray, Charles, « Tax Withholding Is Bad for Democracy », *The Wall Street Journal*, 13 août 2009. <http://online.wsj.com/article/SB20001424052970204313604574328273572673730.html>

³⁴ Pechman, Joseph, A., *Federal Tax Policy*, 1977, p. 64.

³⁵ Vedantam, Shankar, « Among taxpayers, Inequality May Equal Cheating », *Washington Post*, 16 avril 2007, p. 3. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/15/AR2007041500795.html>

1.2.2.1 L'impôt retenu avant même de percevoir le revenu

Retenir l'impôt avant même que le revenu soit versé au contribuable diminue la transparence de l'impôt sur le revenu. Cette méthode que l'on peut qualifier de *paiement forcé* permet donc à une majorité de contribuables de payer leurs impôts d'une manière à peu près indolore puisqu'ils n'ont même jamais touché à ces sommes. À cet égard, George Lent mentionnait d'ailleurs que les retenues à la source constituent « the most painless method of meeting tax liabilities³⁶ ».

Pour l'employé, la déduction se limite à une simple écriture sur son talon de paie. Pour en connaître la valeur, il doit donc poser un geste délibéré pour consulter ce document. Comme le montant est généralement stable d'une paie à l'autre, l'employé peut en prendre connaissance lors de sa première paie puis en vient à ne plus s'en soucier et à accepter plus facilement sa contribution personnelle au financement de l'État. Ce n'est qu'au moment où sa paie nette variera qu'il pourra peut-être avoir la curiosité d'en chercher l'explication et de regarder chaque poste de déduction.

Ce mode de paiement libère le contribuable des contraintes de devoir calculer le montant à remettre et de disposer des fonds pour couvrir le paiement, mais il entraîne une désensibilisation de sa part comparativement à l'effet plus palpable d'un paiement effectué à partir de son compte bancaire.

En diminuant la visibilité de la fiscalité et des charges sociales et en rendant leur paiement plus facile, le gouvernement se retrouve ainsi dans une position favorable s'il désire augmenter les taux en vigueur ou élargir son assiette de taxation. Combinés au désir de l'État de vouloir accroître son importance, tous les ingrédients sont ainsi réunis pour mieux comprendre sa croissance au fil des années.

³⁶ Lent, George, *Collection of the Personal Income Tax at the Source*, 1942, p. 726.

1.2.2.2 Aucun paiement à effectuer personnellement

Le deuxième facteur de dissimulation a trait au fait que le contribuable dont les revenus sont retenus à la source ne fait pas de paiement direct à l'administration fiscale, que ce soit par l'envoi d'un chèque, d'un virement bancaire ou autre forme puisque c'est le payeur qui se charge d'effectuer ce versement. Comme il a été mentionné précédemment, à moins de poser des actions spécifiques visant à connaître le montant qui est versé en son nom, il perd ainsi la connaissance réelle du fardeau fiscal qu'il supporte.

Ce mode de fonctionnement facilite le travail du contribuable, mais il fausse ses choix politiques : sans une connaissance complète des coûts, il lui devient difficile de juger des actions du gouvernement et de ses programmes. Les détracteurs des retenues à la source mentionnent que si les contribuables connaissaient exactement ce qu'il leur en coûte pour financer les dépenses de l'État, ils seraient les premiers à réclamer une amélioration de l'efficacité gouvernementale ou la suppression complète de certains programmes.

À l'égard des contribuables assujettis aux acomptes provisionnels, la responsabilité de devoir effectuer eux-mêmes un paiement demeure entière. Ils sont donc en meilleure position pour critiquer l'administration gouvernementale puisque cette action leur permet de prendre conscience du fardeau réel qu'ils doivent supporter.

1.2.3 Une confiance solide au système des retenues

Le contribuable qui voit ses revenus amputés par les prélèvements de l'employeur doit avoir l'assurance que ces montants sont bien versés et comptabilisés en son nom auprès de l'administration fiscale et qu'il pourra ainsi en récupérer la valeur, sous la forme d'un crédit d'impôt ou d'une réduction du montant total à payer, au moment de produire annuellement sa déclaration de revenus.

Toutefois, ni le contribuable, ni l'administration fiscale n'ont de contrôle véritable sur l'utilisation que le payeur fera des sommes déduites. Le gouvernement doit donc mettre en place

un mécanisme fiable qui évitera au contribuable d'être pénalisé advenant que le payeur ne remette pas à l'État les montants retenus. Sans cette garantie, le contribuable risque de développer une méfiance malsaine envers ce système de paiement qui viendrait attaquer son fondement même et créerait une pression énorme pour pouvoir s'y soustraire sur une base volontaire, ce qui risquerait alors de conduire à son abolition.

Afin de connaître les sommes déduites sur une base continue en cours d'année et de pouvoir valider en fin d'année l'intégrité des montants prélevés, le payeur doit en informer l'employé ou le bénéficiaire d'un régime assujetti aux retenues à la source à chacun des prélèvements qu'il effectue et produire en fin d'année un sommaire qu'il transmettra à l'employé ou au bénéficiaire ainsi qu'aux autorités fiscales aux fins de production et de contrôle de la déclaration de revenus.

1.3 Le volet économique

L'impôt sur le revenu constitue un puissant outil d'intervention économique que ce soit par le moyen des dépenses fiscales ou simplement pour son effet redistributif qui découle de l'application d'une table d'impôt progressive. Comme les retenues à la source et les acomptes provisionnels ne constituent que des méthodes de paiement de l'impôt, ils ne peuvent produire d'effets intrinsèques autres qu'un devancement de ceux prévus par les dispositions applicables de cet impôt. Il s'agit néanmoins d'un impact très important.

Dans le cours normal des activités, les stabilisateurs automatiques dans l'économie doivent jouer un rôle régulateur. Par exemple, en situation de croissance économique, ils devraient, par leur application continue et automatique, permettre de retirer de l'argent de l'économie afin d'apaiser les pressions à la hausse sur l'activité économique. C'est exactement le rôle que jouent les retenues à la source puisque dans un tel contexte de croissance, il est probable que les revenus d'emploi seront en hausse et instantanément, les retenues permettront de prélever des montants d'impôt de plus en plus élevés à mesure que les salaires augmenteront.

De manière plus ponctuelle, le gouvernement peut choisir d'intervenir directement dans l'économie en modifiant l'impôt sur le revenu des particuliers. Malheureusement, cette source de revenus ne représente pas un outil d'intervention rapide. En effet, dans un contexte où les paiements en cours d'année n'existent pas, une annonce budgétaire au printemps, par exemple, ne pourrait se matérialiser concrètement auprès des contribuables avant la production de la déclaration de revenus le printemps suivant. Ce long délai reporte d'autant les effets bénéfiques de cette modification sur l'économie. « The Government needs a flexible instrument of fiscal Policy under which revenues will react speedily to changes in tax rates and exemptions and in the national income³⁷ ».

C'est dans des situations de cette nature que les retenues à la source peuvent constituer un outil de premier plan pour devancer l'application d'une nouvelle disposition fiscale et ainsi en maximiser les effets économiques à court terme. Dans le cas des acomptes provisionnels, la méthode d'estimation privilégiée des contribuables et celle utilisée par l'administration fiscale font appel à l'impôt à payer de l'année précédente et même de la deuxième année précédente sans correction pour les événements reliés à l'année en cours. C'est pourquoi ils ont un impact plus limité sous l'angle d'une intervention économique puisque seuls les versements basés sur l'année en cours peuvent véritablement parvenir à cette fin.

À titre d'exemple, le ministre des Finances du Canada, M. John Flaherty, a déposé le 29 janvier 2009 le budget 2009-2010 du gouvernement canadien dans lequel se retrouvent des réductions au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers pour l'année en cours. Dans le but d'accélérer les retombées économiques de cette mesure, l'Agence du revenu du Canada a produit rapidement de nouvelles tables de retenues qui prennent en compte ces baisses. Celles-ci ont été mises à la disposition des employeurs à l'intérieur d'un délai de deux mois permettant ainsi aux contribuables de bénéficier de ces nouvelles dispositions dès la première paie d'avril, soit bien avant la production de leur déclaration de revenus au printemps 2010. Pour les contribuables qui utilisent les acomptes provisionnels, la prise en compte de ces montants dans le calcul des

³⁷ Paul, Randolph E., Statement of Randolph E. Paul, General Counsel for the Treasury, before the Committee on Ways and Means of the House of Representatives, *Revision of Income Tax Payment Methods*, 2 fév. 1943, p. 2. <http://taxhistory.tax.org/Civilization/Documents/Withholding/hst29050/29050-1.htm>

acomptes pourra être reportée aussi loin qu'en septembre 2010 pour ceux qui utilisent le montant calculé par l'administration fiscale.

Une autre application importante des retenues est survenue durant la deuxième Grande Guerre aux États-Unis. À ce moment, l'inflation représentait un problème important nécessitant une intervention rapide et vigoureuse du gouvernement. Il avait alors été estimé que :

Under the most favorable circumstances the excess of consumers demand over supply would be at least \$12 billion, even after the increase in taxes proposed by the Treasury. He (Mr. Henderson, Office of Price Administration) expressed fears that price control and rationing would not be effective to keep prices down unless a large part of these \$12 billion was diverted from consumers. (...) ³⁸.

C'est ainsi qu'en plus de *The Victory Tax*, aussi appelé *The Anti-inflation Tax*, des hausses substantielles d'impôt ont dû être introduites. Mais, le temps de réaction constituait un élément capital et commandait une intervention rapide dans l'économie.

The Treasury was still concerned, however, over the problem of speeding up tax collections to divert purchasing power from the hands of consumers as quickly as possible. Should an immediate request be made for authority to withhold some part of the income tax at source of payment? (...)

Beginning on March, he said, the pressure of income would increase and larger withdrawals of purchasing power would be necessary. A plan for speeding up tax collections might be included in the regular tax bill and then enacted separately if the bill were delayed ³⁹.

Seul le devancement du paiement des impôts par l'introduction des retenues à la source sur le revenu de l'année en cours permettait d'atteindre cet objectif.

³⁸ Kidd, Devvy, *Comprehensive legal information on the IRS – Get the Truth*, 2003, p. 11.
<http://www.devvy.com/200303270519.html>

³⁹ *Ibid.*, p. 9.

1.4 Le volet politique

Les avantages financiers que le gouvernement peut retirer du paiement en cours d'année des impôts et des cotisations sociales par les contribuables sont très attractifs, particulièrement ceux provenant des retenues à la source. Mais en recueillant des montants, aussi minimes soient-ils, auprès d'une clientèle diversifiée même à faible revenu, sans que les contribuables réalisent pleinement leur contribution réelle, ce mécanisme apparaît comme un facteur encore plus important à long terme pour les politiciens : « it may be that no other law has done more to enlarge the size of the federal government⁴⁰ ».

En institutionnalisant les retenues à la source, le gouvernement pouvait ainsi protéger ses revenus « not only now, but for all times to come⁴¹ ». Cette ponction indolore a réduit la transparence de l'impôt sur le revenu, ce qui a rendu les contribuables moins sensibles au fardeau fiscal réel qu'ils doivent supporter et plus vulnérables à d'éventuelles hausses d'impôt concrétisant ainsi la pensée de Jean-Baptiste Colbert : « l'art de l'imposition consiste à plumer l'oie pour obtenir le plus possible de plumes avec le moins possible de cris⁴² ».

Cette méconnaissance du véritable fardeau fiscal des contribuables s'avère un point majeur d'inquiétude et de récrimination soulevé par les détracteurs des retenues à la source. Déjà, lors des débats sur la réintroduction des retenues à la source aux États-Unis, le *National Lawyers Guild* émettait l'avis que :

Taxes which are easy to collect tend to be extended and expanded with similar ease by legislative bodies. The withholding provisions make it easy for the Treasury to collect taxes from wage earners and low-income groups. We must be ever vigilant to prevent this ease of collection from being used as a lever

⁴⁰ Barro, Robert J., « Milton Friedman: Perspectives, Particularity on Monetary Policy », *The Cato Journal*, 2007, p. 131.
<http://www.cato.org/pubs/journal/cj27n2/cj27n2-2.pdf>

⁴¹ McLean, Donald H., U.S. House Hearings, 1943, repris dans Charlotte Twight, « Evolution of federal income tax withholding: the machinery of institutional change », *The Cato Journal*, 1995, p. 372.

⁴² Jean-Baptiste Colbert a prononcé cette citation célèbre alors qu'il était le ministre français des Finances sous Louis XIV (1665-1683).

further to lower personal income tax exemptions or otherwise to impose new burdens on low-income groups⁴³.

Plus récemment, la *National Taxpayers Union*, un groupe opposé aux retenues à la source publiait une étude où l'on mentionnait précisément que :

the massive amounts of taxes captured through withholding fueled the steady growth of government throughout the post –World War II era. (...) The per capita tax burden (in constant 2002 dollars) increased from about 2,500 \$ in 1945 to over 7,700 \$ in 2000⁴⁴.

Pour contrer cette situation et redonner conscience aux contribuables du véritable coût de l'État, cet organisme recommande notamment que : « ... the sixty years-old "emergency" wartime provision for withholding ought to be removed. (...) (Its removal) would end the deception of withholding, which hides the true cost of Government from Taxpayers⁴⁵ ».

Du côté politique, Ron Paul, représentant républicain du Texas au Congrès, a présenté à trois reprises des projets de loi⁴⁶ recommandant le remplacement des retenues à la source par un mécanisme de paiement mensuel de l'impôt permettant ainsi aux contribuables de mieux apprécier l'ampleur de leur fardeau fiscal. À chaque fois, le Congrès a rejeté ces projets.

Selon les opposants, le système des retenues à la source biaise donc les choix politiques des contribuables en réduisant le ratio coût/bénéfice des services gouvernementaux. Cela facilite ainsi la tâche des politiciens de proposer de nouveaux programmes sans subir trop de réticence

⁴³ National Lawyers Guild, *U.S. Hearings*, 1942, repris dans Charlotte Twight, « Evolution of federal income tax withholding: the machinery of institutional change », *The Cato Journal*, 1995, p.381.

⁴⁴ Schmidt, Mark, *Income Tax Withholding: Why "First Dibs" for Uncle Sam Leaves Taxpayers Finishing Last*, 2002, p. 6.
http://www.ntu.org/main/press_papers.php?PressID=256&org_name=NTU

⁴⁵ Ibid., p. 9.

⁴⁶ H.R. 4855: *Cost of Government Awareness Act of 2000*, 106th Congress, 1999-2000.
<http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h106-4855>

H.R. 1364: *Cost of Government Awareness Act of 2001*, 107th Congress, 2001-2002.
<http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h107-1364>

H.R. 3601: *Cost of Government Awareness Act of 2007*, 110th Congress, 2007-2008.
<http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h110-3601&tab=related>

de leur part : « Withholding not only makes it easier for the government to collect taxes, it makes it easier for politicians to raise them. (...) And government grows⁴⁷ ».

Toutefois, le gouvernement retire trop de bénéfices de ces retenues pour envisager qu'il puisse donner raison aux opposants. D'un autre côté, il est difficile de penser à des modifications significatives des modalités d'application ou à un élargissement rapide de l'assiette. Le gouvernement est sensible aux pressions populaires ainsi qu'au lobby exercé par les entreprises et les groupes de pression. L'expérience américaine visant à inclure les intérêts et les dividendes est éloquente à cet égard. L'idéologie politique peut également jouer un rôle majeur comme l'ont appris les autorités fiscales françaises qui planifiaient étendre le système des retenues à la source à l'impôt sur le revenu des particuliers, mais qui ont vu l'arrivée d'un nouveau président en 2008 mettre abruptement fin au projet pourtant planifié pour 2009.

⁴⁷ Balko, Radley, « Paycheck Withholding: A Con on Taxpayers », *Fox News*, August 29, 2002, p. 1.
<http://www.foxnews.com/story/0,2933,61572,00.html>

Chapitre 2 : Les balises de la politique fiscale

La politique fiscale dispose de critères spécifiques pour juger de la qualité et de l'acceptabilité d'une disposition fiscale. Mentionnons entre autres la simplicité d'application, les coûts d'administration, l'équité et la neutralité. Une étude plus approfondie des modes de paiement au travers de ces filtres d'analyse nous permet de découvrir de nouvelles caractéristiques de celles-ci en accordant cette fois un peu plus d'importance à l'aspect opérationnel.

2.1 La simplicité d'application et les coûts administratifs

Une mesure fiscale doit, de préférence, être facilement compréhensible par les utilisateurs, simple d'utilisation pour ceux qui ont à l'administrer et, par rapport aux bénéficiaires qu'elle procure, nécessiter des coûts opérationnels faibles tant pour ceux qui ont à l'appliquer que pour le gouvernement, chargé de la contrôler.

2.1.1 La simplicité d'application

En comparaison avec un système de paiement de l'impôt et des cotisations aux programmes sociaux par versement unique à la fin de l'année, il est évident que les retenues à la source et les acomptes provisionnels complexifient et alourdissent la perception particulièrement si l'on retient l'année courante comme base des calculs. Cependant, il est nécessaire de replacer ces considérations dans un cadre plus global qui fait intervenir toutes les caractéristiques de ces modes de paiement afin de relativiser leur application.

Pour cela, imaginons que les retenues à la source n'existent pas et que la législation assujettisse simplement les contribuables à des acomptes provisionnels, qu'ils soient trimestriels, mensuels ou autres, pour effectuer le paiement de l'impôt de l'année en cours. Selon les méthodes de calcul actuellement disponibles, le montant des acomptes est souvent basé sur l'impôt de l'année précédente, car il s'agit d'un mécanisme de calcul plus simple à utiliser et dont les résultats sont plus certains permettant ainsi d'éviter l'application d'intérêt et de pénalités sur des versements

qui, s'ils étaient effectués sur la base de l'année courante, pourraient souvent s'avérer insuffisants. La base de l'année précédente est également utilisée lorsque, comme au Canada et au Québec, l'administration fiscale utilise la méthode dite *sans calcul* pour proposer un montant d'acompte en vertu duquel, aucun intérêt ou pénalité n'est applicable.

Or, pour les multiples raisons déjà mentionnées, si nous voulons véritablement que les acomptes représentent le montant d'impôt et de cotisations à payer de l'année courante, le mécanisme basé sur l'année antérieure ne devrait pas être appliqué. Il deviendrait alors de la responsabilité de chaque contribuable d'effectuer lui-même le calcul du montant à remettre à partir du revenu gagné pendant la période puisque l'État, ne connaissant pas le revenu de l'année courante du contribuable tant que ce dernier n'a pas produit sa déclaration de revenus, ne pourrait plus proposer le montant à verser.

Selon cette approche, un nombre très élevé de contribuables⁴⁸, dont une proportion importante est peu familière avec la fiscalité, devrait alors, à plusieurs reprises durant l'année (selon la périodicité des acomptes), comptabiliser les revenus de la période, calculer les montants d'impôt et de cotisations aux régimes sociaux applicables et en effectuer eux-mêmes le paiement à l'administration fiscale. Pour les résidents du Québec, cette complexité serait accrue par le fait que chaque contribuable devrait faire cela en double pour répondre aux exigences des gouvernements fédéral et provincial.

Du côté de l'administration fiscale, ce mode de fonctionnement l'obligerait à faire affaires avec un nombre très élevé d'intervenants, à assurer un suivi pour vérifier que les versements ont bien été effectués à l'intérieur des délais accordés puis à comptabiliser les montants au nom de chacun

⁴⁸ Les statistiques publiées ne nous permettent pas de préciser le nombre de ces contribuables. Selon les statistiques fiscales du Québec, 4 078 964 contribuables ont déclaré un montant d'impôt retenu à la source pour l'année 2006. Ces contribuables, à l'exception de ceux qui produisent également des acomptes actuellement, mais pour lesquels nous ne disposons pas de statistiques, viendraient s'ajouter à ceux qui produisent déjà des acomptes. Comme les acomptes provisionnels sont assortis de montants minimums afin d'éviter le versement de faibles montants, les contribuables entrant à l'intérieur de ces seuils seraient alors exemptés de versements, réduisant alors ce nombre.

Ministère des Finances du Québec, *Statistiques fiscales des particuliers-2006*, édition 2008, tableau 2, p. 47.
http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/statistiques/fr/STAFR_sfp_2005.pdf

d'entre eux. Elle devrait également composer avec le traitement de paiements beaucoup plus faibles que ceux actuellement transmis par les employeurs ce qui accroîtrait d'autant ses coûts administratifs par dollar perçu. De plus, plusieurs contribuables ne joindraient peut-être pas de chèques à leur déclaration ou ils seraient sans provision. Quant à l'exactitude du calcul, il pourrait s'avérer complexe et onéreux à vérifier en cours d'année.

Il apparaît rapidement que ce mode de paiement appliqué à l'ensemble de la population n'est pas idéal et complexifierait grandement le paiement de l'impôt. Dans ce contexte, l'introduction des retenues à la source permet alors une simplification importante en :

- facilitant pour les contribuables les tâches de calculer les montants à payer, de gérer leur trésorerie et d'effectuer les versements;
- réduisant fortement le nombre d'intervenants avec lesquels l'administration fiscale doit communiquer : pour l'année 2006-07, au Québec, 290 372 entreprises seulement ont effectué les retenues à la source de 4 078 964 particuliers soit en moyenne 14 employés et bénéficiaires par mandataire⁴⁹;
- confiant aux entreprises le soin de calculer les retenues à effectuer. Ouvrant déjà dans une relation d'affaires, celles-ci disposent plus facilement des ressources et de l'expertise nécessaire pour effectuer les calculs requis et les paiements.

Le tableau 1 présente les niveaux de complexité de diverses méthodes de paiement des impôts en considérant que chaque ligne représente le mode unique de paiement⁵⁰. Ainsi, le paiement unique au moment de produire sa déclaration de revenus annuelle s'avère le moyen le plus simple puisqu'il nécessite seulement l'ajout du paiement complet au mécanisme actuel où le contribuable ne fait que compléter ses paiements ou, dans plusieurs cas, attendre un remboursement. Par contre, les problèmes de trésorerie peuvent constituer un véritable casse-tête

⁴⁹ *Ibid.*
Revenu Québec, *Rapport annuel de gestion 2007-08*, p. 24.
[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/ADM-500\(2008-10\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/ADM-500(2008-10).pdf)

⁵⁰ Le lecteur trouvera plus de détails sur les éléments de complexité à l'annexe 2. Les résultats présentés au tableau 1 proviennent de l'application de moyennes arithmétiques sans pondération aux valeurs obtenues en remplaçant les niveaux de complexité présentés par 0 pour le niveau « nul », 1 pour « faible », 2 pour « moyen » et 3 pour « élevé ».

pour le contribuable. À l'opposé, les acomptes provisionnels apparaissent comme le mode de paiement le plus complexe particulièrement pour le gouvernement où le nombre élevé de contribuables accroît sa charge de travail de manière importante. Ce tableau montre également une complexité globale accrue à percevoir l'impôt de l'année en cours plutôt que celui de l'année précédente.

Tableau 1 : Éléments de complexité à considérer dans le paiement des impôts selon le type d'intervenant

Mode de versement	Caractéristiques des paiements			Sommaire des résultats		
	Moment du versement	Année visée	Modalités de calcul	Gouv.	Mand/cont.	Total
Unique	Fin d'année	précédente	année précédente	0,8	1,5	1,1
Retenues à la source	en cours d'année	précédente	revenu courant	1,5	1,5	1,5
		courante	extrapolation à l'année courante	1,3	2,0	1,7
			taux de l'année précédente	2,0	1,5	1,8
Acomptes provisionnels	en cours d'année	précédente	prélèvements bancaires échelonnés	1,8	1,0	1,4
		courante	année précédente sans calcul	2,3	1,5	1,9
			année précédente avec calcul	2,0	2,0	2,0
			extrapolation à l'année courante	2,3	2,5	2,4

Note : Le lecteur peut obtenir plus de détails sur les éléments de complexité en référant à l'annexe 2. Calculs effectués par les auteurs.

L'introduction et le développement des retenues à la source en lieu et place des acomptes provisionnels permettent de simplifier et de réduire le travail du contribuable et de l'administration fiscale et d'obtenir une meilleure rentabilité des contrôles effectués par cette dernière en les concentrant auprès d'un nombre réduit d'intervenants. L'administration fiscale bénéficie également d'une meilleure efficacité puisqu'en regroupant les remises au sein d'un nombre plus restreint de payeurs, celles-ci deviennent monétairement plus importantes et, en plus, l'État n'a pas à comptabiliser de manière individuelle en cours d'année le versement attribuable à chaque individu et d'en assurer le suivi.

Toutefois, cette simplification générale du mécanisme de paiement des impôts et des cotisations pour les contribuables et l'administration fiscale occasionne l'effet inverse chez les payeurs. En devenant mandataires du gouvernement, leurs tâches et responsabilités se sont accrues

fortement : il leur faut maintenant se charger du calcul des retenues, de leur versement à l'administration fiscale ainsi que de la tenue d'un registre individuel de suivi des montants retenus comprenant l'impôt et les diverses cotisations sociales ainsi que les montants des crédits et déductions dont chaque employé ou bénéficiaire peut bénéficier.

Ce transfert de responsabilité vers les entreprises représente un point maintes fois soulevé par les opposants aux retenues à la source puisque ceux-ci prétendent que la perception des impôts relève de l'administration fiscale et non de ceux qui versent les revenus. Abolir les retenues à la source « would free private employers from involuntary service as agent of the state that must determine and collect income taxes from their employees⁵¹ ».

Examinons donc plus attentivement l'ampleur des coûts en jeux.

2.1.2 Les coûts de conformité et de contrôle

À première vue, le nombre de contribuables touchés par les retenues à la source et les acomptes provisionnels ainsi que les montants en jeu est si considérable qu'il est difficile d'imaginer que les coûts qui sont associés à ces modes de paiement puissent être faibles. Aussi, il est préférable de juger de leur importance en les reliant avec d'autres variables comme le nombre d'employés ou les revenus perçus⁵².

Pour obtenir un portrait plus précis des différents coûts, nous diviserons notre analyse selon qu'il s'agit de coûts de conformité, soit ceux que doivent encourir les contribuables et les mandataires pour se conformer à leurs obligations fiscales et les coûts administratifs ou de contrôle que doit supporter le gouvernement pour assurer le bon fonctionnement de ces modes de paiement.

⁵¹ Schmidt, Mark, « Income Tax Withholding: Why "First Dibs" for Uncle Sam Leaves Taxpayers Finishing Last », National Taxpayers Union, Policy Paper #106, 2002, p. 9.
http://www.ntu.org/main/press_papers.php?PressID=256&org_name=NTU

⁵² Établir une proportion des coûts par rapport aux revenus perçus ne constitue cependant pas le meilleur indicateur du coût véritable. En effet, pour les pays où les taux d'impôt sont faibles, cette proportion risque d'être plus élevée à cause du simple fait que le dénominateur est plus faible. Il s'agit cependant de la méthode de comparaison la plus répandue.

2.1.2.1 Les coûts de conformité

Les études répertoriées ne permettent pas d'obtenir une estimation précise des différents coûts de conformité encourus⁵³. Néanmoins, elles procurent un ordre de grandeur suffisant pour juger de leur importance relative.

Vaillancourt (1989) a évalué ces coûts pour le Canada :

In a study examining both the compliance and administrative costs of payroll and personal income taxes, Vaillancourt (1989) estimated that the compliance costs incurred by employers for personal income taxes and payroll taxes represented 3.5 % of taxes collected or 0.5 % of GDP⁵⁴.

Ces coûts incluent la détermination et le versement des retenues à la source, la comptabilisation individuelle pour chaque employé, l'émission des feuillets de renseignements en fin d'année, mais excluent la détermination et le versement des acomptes provisionnels par les particuliers. Cependant, en considérant que les gens utilisent la méthode sans calcul pour connaître le montant d'acomptes à verser, nous pouvons assumer que le coût relié à ce dernier volet devrait s'avérer faible.

Collar et Godwin ont évalué les coûts de conformité des employeurs au système PAYE (Pay-As-You-Earn) et aux cotisations à l'Assurance nationale au Royaume-Uni à 1,32 milliard £ soit 1,3 % des revenus perçus pour l'année 1995-96⁵⁵. À première vue, ces coûts peuvent apparaître

⁵³ Plusieurs raisons expliquent cette situation :

- elles n'utilisent pas toutes les mêmes méthodes d'évaluation et les résultats varient selon celle retenue;
- les entreprises ne comptabilisent pas les coûts encourus à l'interne de manière distincte;
- les coûts pour se conformer à certaines obligations fiscales peuvent empiéter les uns sur les autres ou devoir être supportés même en l'absence de ces impôts ou taxes;
- elles couvrent souvent une étendue différente des seules retenues à la source et des acomptes provisionnels;
- la complexité et les modalités d'application des retenues à la source peuvent varier beaucoup d'une administration fiscale à l'autre et ainsi occasionner des coûts fort différents.

⁵⁴ Vaillancourt, François, Jason Clemens et Milagros Palacios, *Compliance and administrative Costs of Taxation in Canada*, 2007, p. 10.
http://www.fraserinstitute.org/Commerce.Web/product_files/ComplianceAdministrativeCosts.pdf

⁵⁵ Collar, David et Michael Godwin, *Compliance Costs for Employers: UK PAYE and National Insurance, 1995-96*, Fiscal Studies, 1999, p. 425-426.

comme étant beaucoup plus faibles que ceux estimés dans l'étude canadienne, mais Vaillancourt soutient que l'écart s'explique principalement par les coûts relativement élevés de percevoir les cotisations à l'Assurance emploi et aux régimes publics de pension :

When compared with employer costs incurred with respect to PAYE (Pay-as-you-earn) in the United Kingdom, one finds that costs to Canadian employers are about double (in percentage terms) UK costs (C.T. Sandford, M.R. Godwin and P.J. Hardwick, *Administrative and compliance costs of Taxation*). This may be because of the inclusion of the costs of the unemployment insurance and public pension systems, which accordingly to the answer to one question of our Survey represent roughly 50 percent of compliance costs⁵⁶.

Pope et al. (1993) ont évalué le coût pour les employeurs d'effectuer les retenues à la source en Australie pour l'année 1989-90. « They estimated the compliance costs of employers' PAYE and payroll tax at 1.4 % of revenue yield⁵⁷ ». De leur côté, Sandford et Hasseldine (1992) puis Hasseldine (1995) ont évalué les coûts de conformité du système P.A.Y.E. en Nouvelle-Zélande à 1,9 % des montants déduits⁵⁸.

Aux États-Unis, GAO a réalisé une analyse des études produites sur les coûts de conformité et administratifs, mais ne fournit aucune évaluation sectorielle de coûts à l'égard des retenues à la source ou des acomptes provisionnels. Toutefois,

Slemrod (2004) estimated the costs to business of collecting and remitting income and payroll taxes for their employees in 2004 to be approximately \$40 billion, which includes corporations and partnerships and covers all costs associated with completing and filing a tax return except post-filing costs such as appeals⁵⁹.

Comparativement aux études réalisées en Australie et en Nouvelle-Zélande, l'étude de Slemrod couvre une étendue plus vaste en incluant aussi les documents nécessaires à la production de la déclaration de revenus comme les feuillets de renseignements. À cet égard, elle s'apparente

⁵⁶ Vaillancourt, François, *The administrative and compliance Costs of the personal income tax and payroll tax system in Canada*, 1986, p. 51.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 14.

⁵⁸ Vaillancourt, François, Jason Clemens et Milagros Palacios, *Compliance and administrative Costs of Taxation in Canada*, 2007, p. 30.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 12.

davantage à celle réalisée par Vaillancourt pour le Canada. En considérant que les entreprises américaines ont retenu à la source un montant total de 1 411,9 milliards de dollars au cours de cette année au titre de l'impôt sur le revenu et à diverses cotisations de nature sociale⁶⁰, les frais de conformité atteindraient alors 2,8 % des revenus prélevés.

Dans le cadre de l'objectif du gouvernement fédéral canadien de réduire les exigences administratives liées à la réglementation, Statistique Canada a réalisé une enquête sur le coût de la conformité à la réglementation concernant le temps et l'argent affectés par les petites et moyennes entreprises pour s'y conformer pendant l'année 2005⁶¹. Les coûts annuels moyens par entreprise ont été évalués à 2 839 \$. Pour les entreprises avec employés, les coûts moyens attribuables aux retenues à la source ont atteint 555 \$, dont 351 \$ pour les coûts internes aux entreprises et 773 \$ pour les coûts externes⁶².

À l'exception de la déclaration de revenus des entreprises dont les coûts de conformité ont atteint 1 171 \$ pour sa préparation, les retenues à la source constituaient la principale dépense encourue par les entreprises relativement à leurs obligations fiscales et réglementaires. Ces coûts représentaient entre 15 % et 20 % des coûts globaux⁶³, soit plus que la perception des taxes de vente fédérale et provinciales réunies (514 \$). Malheureusement, les informations présentées ne

⁶⁰ Les montants retenus à la source comprennent en plus de l'impôt, les cotisations au titre des personnes âgées, pour conjoints et enfants survivants, pour infirmité et l'assurance-hospitalisation applicable sur les salaires en vertu du *Federal Insurance Contributions Act (FICA)* et sur les revenus des travailleurs autonomes en vertu du *Self-Employment Insurance Contributions Act (SECA)*. Les retenues d'impôt effectuées comprennent également les cotisations au *Presidential Election Campaign Fund*. Internal Revenue Service, *Data Book 2004*, Tableau 6 : Internal Revenue Gross Collections, by State, Fiscal Year 2004, p. 10.
<http://www.irs.gov/pub/irs-soi/04databk.pdf>

⁶¹ http://www.statcan.gc.ca/cgi-bin/imdb/p2SV_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=5093&lang=fr&db=imdb&adm=8&dis=2

⁶² Dans le cas des coûts externes, il s'agit principalement des montants versés aux préparateurs de paies pour la détermination des montants à déduire et le versement des sommes à l'administration fiscale. Gouvernement du Canada, *Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie, Mesurer les coûts des formalités administratives pour la petite entreprise*, 2007, p. 5.
[http://www.reduirepaperasserie.gc.ca/eic/site/pbri-iafp.nsf/vwapj/PBRI_SurveyBriefingNo2_Fr.pdf/\\$FILE/PBRI_SurveyBriefingNo2_Fr.pdf](http://www.reduirepaperasserie.gc.ca/eic/site/pbri-iafp.nsf/vwapj/PBRI_SurveyBriefingNo2_Fr.pdf/$FILE/PBRI_SurveyBriefingNo2_Fr.pdf)

⁶³ Le montant de 555 \$ par rapport à la moyenne pondérée de 2 839 \$ représente une proportion de 19,5 %. Toutefois, cette moyenne pondérée tient compte du fait que certaines entreprises ne sont pas assujetties à toutes les dispositions fiscales et réglementaires et donc aux retenues à la source. En utilisant la moyenne globale non pondérée, la proportion diminue à 14,6 %.

nous permettent pas de relier ces coûts avec les montants de revenus retenus puisque nous ne connaissons pas la part des retenues effectuées par les entreprises visées par l'étude de Statistique Canada.

Les résultats des diverses études recensées indiquent que les coûts de conformité oscillent entre 1,3 % à 3,5 % des revenus prélevés. Puisque les études retenues au Canada et aux États-Unis couvrent une étendue plus large que les autres en incluant la production des renseignements aux fins de la production de la déclaration de revenus, nous pouvons supposer que les coûts deviendraient plus similaires si nous adoptions des couvertures comparables. Nous pouvons donc prétendre que ces coûts pourraient globalement varier à l'intérieur d'une fourchette variant entre 1,5 % et 2,5 % des montants prélevés avec une répartition, selon toutes les études répertoriées, allant de taux plus élevés pour les petites entreprises et diminuant graduellement à mesure que la taille de celles-ci s'accroît.

Selon Vaillancourt, Clemens et Palacios, « compliance costs tend to be significant, regressive with respect to the size of business, and increasing with the complexity of the tax environment⁶⁴ ». Ils méritent donc d'être considérés de manière explicite dans les choix de politique fiscale.

Les détracteurs des retenues à la source abondent dans le même sens. Combinés à la complexité du mécanisme imposé aux payeurs pour la détermination des retenues et leur versement, ces facteurs constituent des arguments régulièrement soulevés pour les abolir. À leurs yeux, il s'agit là d'activités non productives qui n'apportent aucune contribution significative à l'économie.

Pour mieux situer l'importance relative de ces coûts, il convient cependant d'apporter certains commentaires sur les évaluations réalisées, de les mettre en relation avec des comparables et enfin de les répartir selon la taille des entreprises pour obtenir une meilleure compréhension de leur régressivité.

⁶⁴ Vaillancourt, François, Jason Clemens et Milagros Palacios, *Compliance and administrative Costs of Taxation in Canada*, 2007, p. 12.

L'analyse de Collar et Godwin présente des informations intéressantes relativement à l'impact de l'informatisation sur les coûts. Bien que l'étude remonte à 1999 et que la technologie s'est beaucoup développée depuis, il est possible d'y observer des gains importants résultant de l'informatisation spécialement au niveau de l'application des formules mathématiques et des suivis cumulatifs en cours d'année :

Coût moyen par employé ⁶⁵	
£	
Système manuel	142
Ordinateur personnel (PC)	89
Ordinateur central	36 - 59

Ainsi, les études plus récentes, comme celle de la Nouvelle-Zélande réalisée en 1995, prennent certes en considération dans leur sondage une composante technologique qui contribue à abaisser les coûts par rapport aux analyses qui ont pu être réalisées auparavant. Un deuxième bénéfice relié à la technologie est que les petites entreprises qui confient la gestion de leurs paies à de grandes entreprises spécialisées dans la préparation des paies peuvent bénéficier en partie de ces gains et réduire ainsi leurs coûts.

En ce qui a trait à la recherche d'activités similaires, il s'avère difficile d'établir une comparaison puisqu'il n'existe pas vraiment de comparables. Par exemple, comparer les retenues à la source à la perception d'une TVA peut s'avérer à plusieurs égards sans valeur puisque les processus opérationnels sont très différents l'un de l'autre.

Par ailleurs, le détail des coûts d'activités similaires dans le secteur privé (perception de montants pour le compte d'autrui) ne fait pas l'objet d'information publique. Jusqu'à un certain point, les émetteurs de cartes de crédit peuvent représenter un groupe comparable puisqu'il s'agit ici d'un coût chargé pour simplement agir comme intermédiaire entre deux groupes pour faciliter le paiement d'une transaction. Cependant, dans le cas des émetteurs de cartes de crédit, la

⁶⁵ Collar, David et Michael Godwin, *Compliance Costs for Employers: UK PAYE and National Insurance, 1995-96*, Fiscal Studies, 1999, p. 434.

composante financement joue un rôle plus important étant donné que le marchand est payé d'abord et que le consommateur bénéficie d'un délai pour s'acquitter de son solde. De plus, la complexité du travail est bien moindre que celle d'effectuer des retenues à la source et, pour les émetteurs de cartes de crédit, il est possible qu'ils effectuent de l'interfinancement avec les consommateurs puisqu'une partie non négligeable de leurs revenus provient des intérêts payés par ces derniers sur les soldes impayés. Dans ce contexte, les coûts exigés des émetteurs de cartes de crédit devraient donc être considérés comme une balise inférieure aux coûts de conformité.

Malgré ces contraintes, la comparaison s'avère quand même intéressante. Sans disposer d'information exhaustive sur les frais exigés par les émetteurs de carte de crédit pour l'ensemble de leur clientèle, au Québec, les membres des Chambres de commerce peuvent bénéficier de taux variant de 1,62 % à 1,89 % du total de la transaction⁶⁶. Il s'agit de coûts qui se situent dans la partie inférieure de la fourchette de coûts retenue pour effectuer les retenues à la source.

Jusqu'à maintenant, les coûts mentionnés ont trait à la moyenne globale de l'ensemble des entreprises. Cependant, la littérature recensée affirme unanimement que les petites entreprises subissent un fardeau relativement plus élevé que les grandes. L'étude de Collar et Godwin a permis d'évaluer un coefficient Gini⁶⁷ de 0,67 alors que 75 % des coûts totaux de conformité sont supportés par les 30 % d'entreprises les plus petites⁶⁸. Cette conclusion a conduit Collar et Godwin à se poser la question « weather PAYE is the best method of tax collection for them⁶⁹ ».

⁶⁶ Les taux mentionnés sont ceux applicables aux membres des Chambres de commerce au Québec. Ces taux sont aussi offerts aux clients de certaines compagnies. Pour les autres, le taux est négocié sur une base individuelle et peut varier de ceux-ci.

www.fccq.ca/documents/Global%20payments-%20Formulaire%202008.pdf

<http://www.ccilaval.qc.ca/devenez-membre/avantages-privileges-commerciaux/taux-marchand.html>

⁶⁷ Le coefficient Gini est un indicateur d'inégalité. Sa valeur peut s'échelonner de zéro (égalité parfaite) à un (inégalité parfaite).

⁶⁸ Collar, David et Michael Godwin, *Compliance Costs for Employers: UK PAYE and National Insurance, 1995-96*, Fiscal Studies, 1999, p. 427.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 440.

Mais, ils ajoutent aussitôt : « Other methods are, however, also likely to generate high compliance costs⁷⁰ ».

À titre de compensation financière pour le travail effectué, les gouvernements font généralement valoir que la période de temps supplémentaire pendant laquelle les entreprises peuvent disposer de l'argent avant de le remettre à l'administration fiscale représente une rémunération suffisante pour les dédommager de ces coûts. En considérant les taux d'intérêt actuellement en vigueur, il faudrait cependant que cette période soit beaucoup plus longue pour qu'elle puisse compenser ces coûts de manière plus adéquate. Le travail de perception demandé aux entreprises devient alors davantage une contribution sociale de celles-ci à la société.

Certaines administrations fiscales reconnaissent néanmoins de manière explicite ces coûts additionnels et accordent des compensations financières propres à ces mandataires. Par exemple, la Suisse prévoit que :

Pour sa collaboration, le débiteur de la prestation imposable reçoit une commission de perception (art. 88, al. 4, et 100, al. 3, LIFD) dont le taux et les modalités sont fixés par les cantons, mais qui ne peut toutefois être inférieure à 2 % ni excéder 4% du montant de l'impôt à la source perçu : son taux peut être échelonné en fonction de la nature et du montant des recettes imposables⁷¹.

Au Canada et au Québec, les gouvernements n'accordent aucune compensation financière aux mandataires chargés de percevoir les retenues à la source. Cependant, ils ont choisi d'atténuer la régressivité que ce mode de paiement occasionne par une répartition plus judicieuse du temps de détention des fonds. Ainsi, ils ont accru la fréquence (hebdomadaire et bimensuelle) des remises à l'administration fiscale pour les entreprises ayant des retenues importantes, diminuant d'autant les bénéficiaires que ces entreprises pouvaient retirer de détenir les fonds plus longtemps. Ce faisant, les gouvernements ont alors bénéficié d'une accélération de leurs encaissements. Pour compenser davantage les coûts relativement plus élevés supportés par les petites entreprises, leur

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Les autorités fédérales de la Confédération suisse, *Ordonnance sur l'imposition à la source dans le cadre de l'impôt fédéral direct*, article 13, (à jour le 1^{er} août 2008).
<http://www.admin.ch/ch/fr/rs/6/642.118.2.fr.pdf>

fréquence de remise a plutôt fait l'objet d'une extension (trimestrielle et même annuelle) ce qui leur permet de jouir des liquidités plus longtemps⁷².

En terminant sur cette section des coûts de conformité, il y a lieu de s'interroger sur la signification réelle du ratio des coûts par rapport aux montants prélevés. En l'absence de retenues à la source, les contribuables devraient quand même payer leurs impôts et ils le feraient au moment de produire annuellement leur déclaration de revenus ou par la suite, au cours des mois suivants, selon une entente de paiement visant à atténuer l'impact d'un versement unique. En conséquence, pour juger des bénéfices réels qu'apportent les retenues, il n'est pas exact de relier leurs coûts de conformité à l'ensemble des revenus perçus puisqu'il s'agit en fait d'un coût supplémentaire à supporter pour percevoir un même montant de revenus.

Pour obtenir un ratio plus représentatif de l'importance relative des coûts de conformité des retenues à la source, il faudrait donc les comparer uniquement aux bénéfices réels tirés de l'application des retenues. Il est bien évident que ces bénéfices formés notamment d'une diminution des comptes à recevoir, d'une réduction de l'évasion fiscale et d'une accélération des paiements, sont à peu près impossibles à évaluer de manière précise, mais ils se situent certes à un niveau de beaucoup inférieur à celui des montants prélevés.

Le ratio des coûts de conformité par rapport à ces bénéfices devient alors très élevé et milite en faveur soit d'une réduction de la charge de travail exigée des payeurs, soit d'une élimination de l'obligation pour les contribuables ayant fait l'objet de retenues à la source de produire une déclaration annuelle ce qui permettrait alors d'associer les coûts d'effectuer des retenues à l'ensemble des revenus perçus et non aux seuls bénéfices découlant de ces retenues.

⁷² Le lecteur peut obtenir plus de détails sur ces fréquences en se référant à la section 2.1 *Les retenues à la source*.

2.1.2.2 Les coûts de contrôle

Du côté des coûts supportés par l'État pour encaisser les retenues à la source, ceux-ci se divisent en deux catégories :

- ceux qui visent à informer les mandataires et les contribuables, c'est-à-dire ceux reliés à la conception et la distribution des documents d'information et des tables de retenues à la source;
- ceux relatifs au contrôle des remises, ce qui comprend notamment l'enregistrement des employeurs, l'encaissement et la comptabilisation des sommes, le suivi périodique et la conciliation des remises et des feuillets de renseignements en fin d'année.

Cependant, l'information budgétaire disponible de la part des administrations fiscales est généralement globale pour l'ensemble des activités qu'elles exercent et il s'avère ainsi très difficile d'obtenir une évaluation précise des coûts associés spécifiquement à seulement certaines d'entre-elles.

Pour l'année 2007-08, Revenu Québec a encaissé un montant total, de toutes provenances, de 77,4 milliards \$. Pour cette même année, il a disposé d'un budget global de 632,6 millions \$⁷³ soit un coût de 0,82 \$ par 100 dollars encaissés. Pour la même année, le ratio de l'Agence du revenu du Canada, sur la base des revenus nets et non des encaissements⁷⁴, était de 1,20 \$⁷⁵. Bien

⁷³ Le budget inclut la compensation du gouvernement fédéral pour l'administration de la TPS, mais exclut les crédits permanents liés à la compensation aux mandataires, aux intérêts sur les remboursements et les mauvaises créances.

Revenu Québec, *Rapport annuel de gestion 2007-08*, tableaux 5 et 9.

[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/ADM-500\(2008-10\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/ADM-500(2008-10).pdf)

⁷⁴ La comptabilité fédérale est présentée au net alors que les montants pour le Québec représentent les encaissements bruts. Ainsi, les montants pour ce dernier ne prennent pas en compte les remboursements (18,1 MM\$), ni certains programmes de dépenses comme le crédit TVQ pour les particuliers à faible revenu (467,4 M\$) ou les remboursements de taxe sur intrants (partie des RTI qui vient réduire le montant à verser sans prendre en compte la partie remboursée, elle-même incluse dans les remboursements). La prise en compte de tous ces éléments réduit d'autant les montants bruts perçus et entraîne une augmentation du ratio des frais opérationnels par rapport aux revenus pour le Québec. En réduisant les encaissements perçus par Revenu Québec des éléments pour lesquels il est possible d'obtenir des statistiques, les revenus nets deviennent alors de 58,8 MM\$ et le ratio augmente à 1,075 \$ par 100 \$ de revenus nets.

que la valeur de ces ratios puisse être différente pour diverses raisons⁷⁶, ils témoignent néanmoins de coûts globaux relativement faibles.

À priori, les coûts administratifs afférents aux seules retenues à la source devraient être inférieurs à la moyenne globale puisqu'ils représentent un mécanisme de perception relativement simple à administrer : à titre d'exemple, Revenu Québec n'a pas à effectuer de remboursements des retenues en cours d'année comme cela se produit avec la taxe de vente du Québec (TVQ) ou la taxe sur les produits et services (TPS) et les systèmes informatiques en place pour la perception n'ont pas à être mis à jour régulièrement comme cela est le cas pour l'impôt sur le revenu des particuliers. Seuls les feuillets explicatifs et les tables de retenues doivent être révisés annuellement pour y intégrer les nouveaux paramètres fiscaux de l'année.

Afin d'obtenir une évaluation plus précise des coûts spécifiquement reliés aux retenues à la source, nous nous appuyerons sur les frais que Revenu Québec impose aux organismes pour lesquels il perçoit des montants et qui, selon les règles de la tarification, doivent représenter l'ensemble des coûts réels encourus. Ainsi, en 2007-08, dans le cadre du régime québécois d'assurance parentale (RQAP), Revenu Québec a exigé des frais de 6,2 M\$ pour la perception d'un montant de 1 245 M\$ soit un taux de 0,5 %⁷⁷. Puisque ces montants sont principalement perçus à partir des retenues à la source, ils constituent un bon indicateur du coût réel de cette forme de paiement de l'impôt et des cotisations sociales pour le gouvernement du Québec. Il s'agit là de coûts relativement faibles et bien en deçà de ceux encourus par les mandataires.

⁷⁵ Les revenus pour le compte des gouvernements du Canada et d'autres provinces ont atteint 292,9 M\$ alors que les crédits parlementaires atteignaient 3,6 M\$.
Agence du revenu du Canada, *Rapport annuel de l'Agence du revenu du Canada au parlement, 2007-2008*, p. 130 et 146.

<http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/nnnl/2007-2008/prfirmnc-f/rc4425-08fra.pdf>

⁷⁶ Parmi les éléments à considérer, mentionnons notamment :
- les activités réalisées par les administrations fiscales relativement à la mission sociale des gouvernements sont reflétées au numérateur de ce ratio, mais pas au dénominateur;
- les postes comptables peuvent différer et comprendre des éléments différents;
- des taux de taxe et d'impôt différents.

⁷⁷ Revenu Québec, *Rapport annuel de gestion 2007-08*, Québec, tableau 9.
Conseil de gestion de l'Assurance parentale, *Rapport annuel de gestion 2007*, p. 48.
http://www.cgap.gouv.qc.ca/includes/composants/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/CGAP_ASS_PAR_ENTALE_RAPPORT.pdf&langue=fr

2.2 Un traitement homogène pour tous

Le deuxième critère établi par la politique fiscale concerne l'équité. Ainsi, un régime fiscal se doit d'être équitable envers tous les contribuables et neutre par rapport à ses conséquences sur l'économie, à moins que le gouvernement, ne choisisse délibérément d'intervenir par ses dépenses fiscales pour corriger des situations qu'il juge inadéquates ou pour orienter certains comportements vers des objectifs précis. En conséquence, le régime fiscal doit aligner les mécanismes de paiement des impôts et des cotisations sociales à sa politique fiscale générale pour qu'ils contribuent également à l'atteinte de ces objectifs. Afin d'éviter que certains soient privilégiés au détriment d'autres, tous les contribuables doivent donc être en mesure de payer leurs impôts d'une manière la plus similaire possible.

2.2.1 Les revenus assujettis aux retenues à la source

À priori, un mode de paiement unique devrait permettre de parvenir à cet équilibre. Toutefois, la réalité est bien différente et, bien que les retenues à la source soient le mode de paiement généralement privilégié par les gouvernements, leur application à l'ensemble des revenus est irréaliste. Selon les pays, ces retenues peuvent s'appliquer d'une manière restrictive ou au contraire très étendue : dans certains cas seules les cotisations aux programmes sociaux sont visées alors que dans d'autres, elles comprennent aussi l'impôt sur le revenu sur les salaires et les revenus de retraite et dans une moindre mesure, les intérêts, les dividendes et même certains paiements effectués à des travailleurs autonomes.

Deux raisons principales peuvent expliquer l'exclusion de certaines formes de revenus de l'assiette des retenues à la source :

- la difficulté d'application : celle-ci peut provenir de plusieurs sources. D'abord, si le revenu provient de l'extérieur de la juridiction, il est fort probable qu'il fasse plutôt l'objet d'une retenue de la part de cette juridiction au titre d'un paiement effectué à un non-résident. Aucun impôt ne sera retenu pour le compte de la juridiction où le bénéficiaire demeure.

Une autre source de difficulté concerne l'aspect concurrentiel. Par exemple, si le Québec choisissait d'assujettir les intérêts et dividendes aux retenues à la source sans que le gouvernement du Canada n'en fasse autant, la mobilité du capital ferait en sorte que plusieurs personnes pourraient choisir d'investir leurs revenus dans des institutions financières à l'extérieur du Québec afin d'échapper à ces retenues créant ainsi un obstacle à la libre concurrence pour les entreprises d'ici.

Les particularités de la législation fiscale peuvent aussi constituer des obstacles à l'expansion des retenues à la source. Par exemple, l'imposition d'un revenu couru, mais non versé est de nature à créer une situation d'exception puisque d'une part, le contribuable ne dispose pas d'un revenu tangible lui permettant de disposer des liquidités suffisantes pour payer l'impôt et, d'autre part, le payeur n'a aucun montant sur lequel il peut effectuer une retenue.

Finalement, lorsque l'importance monétaire de chaque transaction est trop faible ou que les payeurs n'ont pas un véritable lien d'affaires que ce soit d'une entreprise à une autre ou avec le gouvernement, une retenue sur ces paiements devient inappropriée. C'est le cas notamment pour les travailleurs autonomes dont les revenus proviennent d'une clientèle élargie comme un commerçant au détail ou un restaurateur : il serait impossible de demander à chaque client de retenir un certain montant au nom de ce commerçant et de le verser au ministère du Revenu en guise de retenue sur l'impôt que celui-ci devra éventuellement payer en fin d'année.

À l'opposé, un travailleur autonome qui fait affaires avec le gouvernement ou avec un nombre limité d'entreprises pourrait fort bien faire l'objet de retenues sur les sommes versées par ces payeurs. Au Québec, par exemple, pensons aux médecins pour lesquels la RAMQ pourrait retenir des montants aux titres de l'impôt sur le revenu, du Régime de rentes du Québec et du Régime québécois d'assurance parentale sur chacun des paiements qu'elle effectue.

- les choix politiques : malgré la faisabilité d'assujettir certaines formes de revenus, le gouvernement peut, pour diverses raisons, choisir d'en exclure diverses catégories. Aux États-Unis, le puissant lobby bancaire a réussi à rallier la population et à faire échec au projet du gouvernement américain d'inclure les intérêts et les dividendes dans l'assiette des retenues à la source en 1983.

Le fait de restreindre l'assiette des retenues à la source risque de créer un traitement différencié entre les revenus qui y sont assujettis et les autres qui ne le sont pas, ce qui peut influencer le comportement des contribuables et biaiser les choix économiques. D'ailleurs, dans le débat relatif au statut de salarié ou de travailleur autonome, les travailleurs voient souvent dans la possibilité de disposer d'un revenu non amputé par les retenues à la source un attrait fort intéressant en faveur de cette forme de rémunération.

Selon le principe de l'équité, des contribuables ayant une capacité de payer similaire devraient supporter une charge fiscale similaire. Or, selon que les revenus de chacun sont assujettis ou non aux retenues, le traitement fiscal qu'ils supportent en cours d'année peut occasionner des déséquilibres qui ne se résorberont qu'au moment de la production de la déclaration de revenus à la fin de l'année.

L'influence des retenues à la source est particulièrement sensible sur l'offre de travail en heures supplémentaires puisque le travailleur réalise rapidement sur sa paie l'impact de l'impôt et des cotisations à payer. Les conséquences de recevoir un même revenu de manière ponctuelle seraient plus diffuses si le contribuable était plutôt assujetti aux acomptes provisionnels.

2.2.2 Les différences de traitement entre les retenues à la source et les acomptes provisionnels

Les problèmes découlant de l'étendue de l'assiette des revenus assujettis aux retenues à la source peuvent s'avérer plus ou moins importants selon la différence de traitement de ces revenus en

termes de paiement de l'impôt et des cotisations sociales par rapport à ceux qui ne le sont pas.

Parmi les éléments à considérer, mentionnons :

- le délai de paiement : alors que les retenues à la source s'appliquent avant même que le bénéficiaire du revenu ne puisse encaisser un revenu, le paiement par acomptes provisionnels peut en reporter le versement jusqu'à 3 mois dans le cas d'une fréquence trimestrielle. Durant cette période, le contribuable peut alors obtenir un rendement sur ce montant ce qui viendra réduire le coût effectif de l'impôt et des cotisations aux régimes sociaux qu'il aura à payer;
- la base de calcul : contrairement aux retenues à la source, les acomptes provisionnels sont généralement basés sur les revenus de l'année précédente, permettant ainsi à ces derniers, lorsque le revenu est supérieur, de reporter une partie de l'impôt à payer au moment de produire la déclaration de revenus en fin d'année. Encore une fois, le paiement par acomptes permet au contribuable de réduire le coût réel de l'impôt à payer en lui permettant d'obtenir un rendement financier sur l'impôt ainsi reporté;
- le paiement minimum : les modalités de calcul des retenues à la source sont généralement en sorte que dès qu'une personne reçoit un montant qui, extrapolé sur l'ensemble de l'année, dépasse le seuil d'imposition nulle⁷⁸, les retenues vont s'appliquer immédiatement. Dans les cas où le taux moyen d'imposition de l'année précédente est utilisé, celui-ci s'applique dès le premier dollar de revenu imposable versé. Le mécanisme est identique dans le cas des cotisations aux programmes sociaux.

En ce qui a trait aux acomptes, dans le but d'éviter de traiter des sommes minimales, la législation peut prévoir des seuils en deçà desquels, aucun versement n'est requis. Au Canada et au Québec, ces seuils sont établis en fonction de l'impôt à payer⁷⁹. En

⁷⁸ Les modalités de calculs permettent au contribuable de réclamer un certain nombre de déductions et de crédits d'impôt selon les législations en vigueur.

⁷⁹ Pour obtenir plus de détails sur ces montants, le lecteur peut consulter la section 1.2 du fascicule 2.

conséquence, si ce minimum n'est pas atteint, aucun impôt ni cotisation aux programmes sociaux n'est requis en cours d'année. Il s'agit d'une autre occasion où il est possible de réduire le coût réel de l'impôt et des cotisations pour ce groupe de contribuables;

- les modalités de calcul : dans le cas des retenues à la source, le montant à retenir fluctue selon le montant de revenu versé pour la période et le calcul des cotisations sociales peut différer de celui des acomptes. Par exemple, au Québec et au Canada, les cotisations au RRQ, au RPC, au RQAP et à l'assurance-emploi se calculent sur l'ensemble du salaire versé par l'employeur à chaque paie. Dès que le maximum annuel de cotisation est atteint, les retenues à l'égard de ce programme cessent jusqu'à la fin de l'année civile. Aucune retenue n'est effectuée pour le régime d'assurance médicaments.

Dans le cas des acomptes, l'impôt et les cotisations sont répartis de manière plus uniforme sur l'ensemble des versements de sorte que, peu importe le niveau ou les fluctuations du revenu, le versement demeure stable et le plafond des cotisations n'est atteint que lors du dernier versement. Par contre, les contribuables tenus de verser des acomptes doivent payer leurs cotisations au régime d'assurance médicaments.

De plus, il faut également s'interroger sur la capacité des retenues à la source de prendre en considération l'ensemble des revenus, des crédits et des déductions auxquels le contribuable est éligible afin de connaître le juste taux d'impôt à appliquer. Cette situation peut être atténuée en utilisant la méthode du taux moyen de l'année précédente, mais cette façon de faire introduit un autre biais qui est de ne pas tenir compte d'un nouveau revenu ou de modifications à la situation personnelle du contribuable. Le paiement par acomptes s'apparente d'ailleurs beaucoup à ce dernier mode.

- La gestion de trésorerie : comme il a longuement été discuté précédemment, le paiement par acomptes provisionnels nécessite que le contribuable débourse un montant et donc qu'il dispose des fonds nécessaires pour le paiement alors que dans le cas des retenues,

cette notion ne se pose pas puisque le montant est prélevé avant même que le contribuable ne puisse disposer du revenu.

Il est intéressant de remarquer que les différences observées sont plus favorables aux contribuables qui paient leurs impôts et cotisations par la voie des acomptes provisionnels. Il en résulte alors un traitement inéquitable entre les deux catégories de contribuables.

Chapitre 3 : Les autres facteurs

Jusqu'à maintenant, l'analyse a porté principalement sur des facteurs historiques ou actuels qui sous-tendent l'application des retenues à la source et des acomptes provisionnels. La présente section adoptera une vision plus proactive en évaluant de nouveaux facteurs susceptibles d'influencer le développement futur de ces modes de paiement.

3.1 Le développement des technologies de l'information

Au moment où les retenues à la source ont été introduites, les calculs s'effectuaient manuellement et le gouvernement accordait un délai raisonnable dans les circonstances pour que les payeurs puissent faire remise des sommes déduites. Toutefois, au fil des années, les développements technologiques ont permis aux payeurs de simplifier leur travail et d'accélérer le traitement alors que les administrations fiscales ont saisi l'occasion pour raffiner le calcul des prélèvements et même réduire les délais de versement.

Les progrès de l'informatique permettent désormais aux entreprises de toute taille de disposer d'outils performants pour réduire de manière appréciable les coûts opérationnels liés au calcul des retenues et pour transférer de manière électronique et sécuritaire les fonds nécessaires au paiement des sommes déduites.

Du côté des renseignements de nature personnelle, les technologies de l'information peuvent jouer un rôle de premier plan en permettant de créer des banques contenant l'ensemble des informations nécessaires à l'établissement des retenues à la source tout en assurant l'anonymat dans leur utilisation. Plutôt qu'un employé prenne connaissance d'information personnelle, le traitement informatisé de masse permet de manipuler celles-ci sans intervention humaine directe ce qui permet un meilleur contrôle de l'utilisation faite de ces informations et une diminution des risques de fuites.

Évidemment, ces banques nécessitent la mise en place de contrôles serrés à l'égard des accès afin d'assurer à la fois leur intégrité ainsi que leur confidentialité. Des mécanismes garantissant la destruction de manière sécuritaire des données qui ne sont plus requises doivent également être mis en application afin de limiter l'information détenue aux seules fins et à l'égard des seuls éléments requis pour l'administration de la loi pour laquelle ils ont été obtenus.

Par ailleurs, la facilité et la rapidité des échanges d'information permettent maintenant d'effectuer des activités qui auraient été impensables il y a à peine quelques années. Aujourd'hui, les transferts de fonds électroniques des payeurs au gouvernement sont devenus courants diminuant d'autant la manipulation des chèques et les coûts de traitement. Par exemple, à Revenu Québec, 2 372 800 paiements électroniques ont été effectués en 2008-09 une hausse de 7 % par rapport à l'année précédente⁸⁰. « La proportion des paiements électroniques atteint désormais 20 % du volume total des paiements traités, et les sommes encaissées électroniquement représentent 41 % du total des encaissements⁸¹ ».

Depuis février 2000, à l'égard des revenus versés pour l'année 1999, la législation fédérale contient une disposition selon laquelle les entreprises dont le nombre de déclarations de renseignements à remettre en fin d'année excède 500 pour l'année civile, doivent les produire à l'ARC sous forme électronique⁸². L'étude d'impact accompagnant le dépôt de ce règlement, présente des avantages financiers importants dont l'Agence pourra bénéficier :

Il en coûte au Ministère à peu près 1 750 000 \$ pour traiter les déclarations que transmettent actuellement sur papier les entreprises qui en produisent plus de 500 chaque année. Si ces déclarations étaient transmises par voie électronique, leur traitement coûterait environ 24 000 \$. C'est donc 1 726 000 \$ que le Ministère pourrait économiser. Par ailleurs, puisque toutes les grandes entreprises, sinon leur vaste majorité, possèdent maintenant des systèmes

⁸⁰ Revenu Québec, *Rapport annuel de gestion 2008-09*, tableau 21, p. 68.
[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/adm-500\(2009-09\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/adm-500(2009-09).pdf)

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Article 205.1 du règlement de *l'impôt sur le revenu*.
http://lois.justice.gc.ca/fr/showdoc/cr/C.R.C.-ch.945/bo-ga:l_II-gb:s_205_1/fr#anchorbo-ga:l_II-gb:s_205_1
Le Québec dispose aussi d'une disposition semblable à l'article 37.1.1 LMR.

informatisés, il leur en coûte plus cher de toujours reproduire sur papier les renseignements contenus dans leurs ordinateurs⁸³.

La technologie actuelle pourrait jouer un rôle encore plus important en matière de retenues à la source notamment en ce qui a trait à leur précision simplement en intensifiant le partage d'information. Ainsi, il serait possible d'imaginer un point central d'information, par exemple l'administration fiscale, que chaque payeur alimenterait, en temps réel, en l'avisant du versement d'un montant et de la retenue effectuée pour chaque employé ou bénéficiaire de régime. Ce principe est déjà utilisé par le secteur privé dans certains domaines comme les entreprises de crédit, les compagnies d'assurance et certaines associations qui recueillent l'information personnalisée de leurs membres pour ensuite la compiler et la mettre à la disposition de l'ensemble des membres. Ainsi, une personne qui a eu un accident d'automobile aura une mention à cet effet au fichier central des assureurs qui fera en sorte que tous les assureurs qui accéderont à son dossier pourront aussi en prendre connaissance.

Ce centre d'information pourrait disposer en plus de renseignements sur les divers crédits ou déductions admissibles pour chaque contribuable soit sur la base de l'année précédente à partir de la déclaration de revenus ou sur une base plus récente, selon l'information transmise par le contribuable lui-même soit à son payeur ou directement à ce centre. Cela éviterait au contribuable de devoir remplir des formulaires sur les crédits personnels auxquels il a droit pour chacun des payeurs qui lui versent un montant. L'information détenue de manière centralisée pourrait même comprendre d'autres types de revenus que ceux assujettis aux retenues à la source, ce qui permettrait d'obtenir un portrait global plus juste du revenu imposable d'un contribuable en cours d'année.

Au moment d'effectuer une retenue d'impôt, le payeur pourrait référer à ce centre, un peu à la manière d'une transaction sur une carte de crédit pour valider le taux de prélèvement qu'il s'apprête à utiliser à l'égard d'un paiement à un contribuable. Advenant qu'il s'avère inadéquat compte tenu de l'information globale dont dispose l'organisme central, un signal pourrait alors

⁸³ Gazette du Canada, *Règlement modifiant le Règlement de l'impôt sur le revenu*, DORS/99-20, 6 janvier 1999. <http://www.gazette.gc.ca/archives/p2/1999/1999-01-06/html/sor-dors20-fra.html>

être transmis au payeur, pour qu'il réajuste immédiatement le taux des retenues en conséquence. Ultimement, il serait pensable d'obtenir des retenues à la source beaucoup plus précises réduisant d'autant le besoin de produire une déclaration de revenus annuelle pour une partie importante des contribuables.

Cet exemple démontre bien le potentiel qu'offre la technologie en matière de retenues à la source. Cependant, même s'il est techniquement possible de raffiner les méthodes actuellement utilisées, les contraintes quant à la transmission et à la concentration d'information de nature personnelle et le besoin d'en arriver à un tel niveau de précision limiteraient le développement d'une telle approche.

De manière plus réaliste, les développements technologiques doivent plutôt être perçus comme des moyens de faciliter le travail tant des mandataires que de l'administration fiscale, de réduire les coûts opérationnels et d'accroître la précision des retenues en vue d'atténuer les situations où les retenues entraînent une déduction excédentaire ou une sous-déduction importante pendant l'année.

3.2 Les contraintes

Le développement des modes de paiement de l'impôt et des cotisations sociales en cours d'année ne peut s'effectuer selon une approche théorique qui fait fi de l'environnement global dans lequel il intervient. Différents facteurs agissent comme autant de contraintes qui viennent limiter ce développement ou à tout le moins le baliser à l'intérieur d'un cadre opérationnel strict. Parmi ces éléments, mentionnons la transmission et l'utilisation des renseignements personnels ainsi que la complexité de la fiscalité.

3.2.1 La transmission et l'utilisation des renseignements personnels

La problématique de dévoiler des renseignements personnels à une tierce personne ne se pose essentiellement que dans le cas des retenues à la source. Dans la grande majorité des cas, c'est l'employeur qui deviendra le dépositaire de ces informations.

Un partage des informations personnelles avec le payeur peut survenir dans diverses situations comme les suivantes :

- Prise en compte de la situation personnelle du contribuable : chaque contribuable a droit à des déductions et des crédits d'impôt en fonction de sa situation familiale et de diverses dépenses admissibles. Il peut s'agir de cotisations à un régime d'épargne-retraite, de frais médicaux, d'un crédit pour conjoint à charge ou autres.

Selon la législation fiscale au Canada et au Québec, l'employé ou le bénéficiaire d'un revenu assujéti aux retenues à la source doit fournir au payeur un formulaire présentant plusieurs de ces informations de nature personnelle : présence d'un conjoint ou d'enfants à charge, montants pour aidant naturel, pour personne handicapée...⁸⁴. Il a aussi la possibilité de l'informer de diverses autres déductions afin que les retenues effectuées soient plus adaptées à sa situation personnelle.

Pour certains, il peut sembler injustifié de concentrer toutes ces informations chez un payeur sous le seul prétexte d'obtenir une retenue d'impôt un peu plus précise. Il s'agit d'information qu'un employeur malveillant pourrait utiliser à toutes autres fins à l'insu du contribuable lui-même. Par exemple, un employeur dont l'un de ses employés présenterait des frais médicaux élevés, pourrait adopter un comportement différent envers lui sachant que sa condition physique risque d'occasionner un coût supplémentaire sur les primes d'assurance-maladie payée par l'entreprise.

- Imposition familiale : en plus des informations personnelles du contribuable lui-même, les pays qui font appel à un régime fiscal basé en tout ou en partie sur l'unité du ménage

⁸⁴ L'article 227(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* oblige le contribuable à produire le formulaire TD-1 à la personne tenue d'effectuer des retenues à la source sur les revenus qu'elle lui verse. Au Québec, l'article 1015.4 de la *Loi sur les impôts* énonce la même obligation (formulaire TP-1015.3), mais l'article va plus loin en obligeant le contribuable à remplir un nouveau formulaire si un événement vient réduire le « montant de ses déductions ou de ses crédits d'impôt personnels selon les informations indiquées dans sa dernière déclaration fournie ».

doivent aussi considérer que les informations personnelles pour le conjoint et même, dans certains cas, les enfants et autres personnes à charge du ménage pourront se retrouver chez les payeurs. Le volume d'information personnelle devant être ainsi transmise peut alors devenir gigantesque et constituer une menace constante pour la perte, le vol ou une utilisation frauduleuse.

- Application d'une table d'impôt progressive : la plupart des pays utilisent une table d'impôt progressive. Comme les taux de ces tables varient selon le revenu du contribuable, le payeur qui effectue les retenues pourrait en améliorer la précision s'il connaissait avec exactitude le montant global de revenu du contribuable puisqu'il pourrait alors appliquer le taux d'imposition qui correspond exactement à sa situation. En pratique, cela pourrait devoir signifier pour le contribuable d'informer, par exemple, son employeur d'un montant d'intérêt ou de rentes reçus d'une institution financière, d'un gain en capital réalisé sur la vente d'un actif ou même d'un revenu de salaire perçu d'un autre employeur.

Dans le cas où l'employeur connaîtrait d'autres revenus de ses employés, certains pourraient craindre qu'il puisse utiliser ces informations dans le cours normal de ses activités. Par exemple, dans les cas de licenciement, il pourrait en tenir compte dans ses choix et même y jumeler l'information concernant les obligations familiales.

Tant les contribuables que les payeurs peuvent trouver inapproprié de concentrer toute cette information auprès d'une même personne d'autant plus qu'elle ne viserait qu'à assurer l'utilisation d'un taux de prélèvement plus juste sur les revenus versés par ce payeur. Rien ne garantit que l'impôt et les cotisations seront retenus ou versés, selon le cas, sur les autres sources de revenus.

Il devient alors pertinent de s'interroger sur les besoins véritables en matière d'information personnelle que requiert l'application de la législation fiscale et sociofiscale. Ainsi, est-il vraiment nécessaire de demander toutes ces informations pour obtenir des retenues les plus

exactes possibles ou ne pourrait-on pas plutôt simplifier l'administration particulièrement pour les payeurs et percevoir des montants plus approximatifs qui pourraient être précisés lors de la production de la déclaration de revenus annuelle. À moins que les retenues ne soient libératoires c'est-à-dire qu'elles dispensent le contribuable de produire une déclaration de revenus en fin d'année, dans lequel cas elles doivent être précises, il n'apparaît pas approprié de raffiner à outrance les retenues qui ne constituent alors qu'un acompte sur l'impôt réel à verser en fin d'année.

Dans sa réflexion sur l'instauration de retenues à la source, la France place la préservation des données relatives à la vie privée au premier rang des principes à respecter.

Le fait même de confier des informations concernant l'impôt à une autre personne que l'administration fiscale peut heurter. [...] L'ajustement des prélèvements à l'impôt dû par le contribuable nécessiterait la communication d'informations sur ses revenus et sa situation personnelle. Elles devraient être aussi agrégées que possible⁸⁵.

Confrontées au choix de devoir transmettre au payeur des informations variées visant les autres types de revenus et les données relatives à la situation personnelle de chaque ménage ou simplement le taux moyen d'imposition de l'année précédente, les autorités françaises proposaient l'utilisation du taux moyen d'imposition particulièrement en vue d'assurer une meilleure confidentialité aux renseignements personnels.

La gestion des informations personnelles est de plus en plus encadrée et les obligations qui incombent aux détenteurs de celles-ci pour en assurer le secret et l'utilisation permise nécessitent le développement de systèmes de sécurité parfois complexes et onéreux. Bien que le gouvernement ait la possibilité de légiférer et d'accroître les responsabilités des payeurs, il importe de se rappeler que ceux-ci ne constituent que des mandataires de l'administration fiscale et qu'à ce titre, ils doivent collaborer avec eux, mais non les remplacer comme percepteur de l'impôt.

⁸⁵ Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie de France, *Le point sur la retenue à la source de l'impôt sur le revenu*, 2002, p. 5.
www.minefi.gouv.fr/directions_services/Tresor_public/prelevement_source/prelevement_source.pdf

En conséquence, il apparaît souhaitable de minimiser le transfert d'information personnelle vers les payeurs en limitant au minimum ce qui est requis pour retenir un montant d'impôt et de cotisations suffisamment exact pour ne pas imposer un fardeau indu aux contribuables, mais qui permettra également de prélever une somme suffisante pour assurer un financement adéquat du gouvernement en cours d'année et qui minimisera le solde à payer en fin d'année. C'est le juste équilibre auquel il faut aspirer.

3.2.2 La complexité du régime fiscal

Il va de soi que la complexité du système fiscal se répercute rapidement sur le calcul des retenues à la source et des acomptes provisionnels. Ainsi, la singularité du régime fiscal français basé sur l'unité du ménage avec application d'un quotient familial pour atténuer la progressivité de l'impôt en prenant en compte les charges familiales explique en partie les raisons pour lesquelles la France figure parmi les derniers pays au monde à ne pas pratiquer de retenues à la source pour le paiement de l'impôt sur le revenu.

Généralement, les dispositions qui font appel au revenu du ménage ou à des crédits et déductions qui peuvent être réclamés en totalité ou en partie par l'un ou l'autre des conjoints représentent des éléments de complexité qu'il est préférable d'éviter en matière de retenue à la source. L'individualisation de celles-ci facilite leur administration sans compromettre pour autant leur application sur la base du ménage au moment de produire la déclaration de revenus.

Il se peut également que des dispositions relativement simples à appliquer dans la déclaration de revenus s'avèrent fort complexes ou inéquitables en matière de retenues à la source. C'est le cas notamment lorsqu'une forme de revenus ne devient imposable que lorsqu'il dépasse un certain seuil : par exemple, une exemption sur les premiers 1 000 \$ de revenus d'intérêts. Si les intérêts constituent un revenu assujéti aux retenues à la source et que tous les placements du contribuable se retrouvent au sein de la même institution financière, celle-ci est alors en mesure d'appliquer cette exemption de manière efficace. Par contre, dans le cas où les placements sont

répartis dans plusieurs institutions financières, la multiplication des exemptions entraîne alors une sous-déduction qui peut devenir importante.

Dans les situations où la complexité du régime fiscal rendrait l'application de retenues à la source difficile, il est alors préférable de renoncer à obtenir des prélèvements exacts et de se limiter à l'utilisation de méthodes plus souples. Par exemple, appliquer le taux moyen d'imposition de l'année précédente sur l'ensemble des revenus assujettis aux retenues permet d'obtenir une approximation assez juste des montants à retenir. Bien que la situation de l'année courante puisse différer de celle de l'année précédente, que ce soit par le niveau des revenus ou la situation personnelle du contribuable, cette méthode a néanmoins les avantages de prélever l'impôt en fonction de l'ensemble du revenu perçu par le contribuable durant la période et aussi de calquer, jusqu'à un certain point, les modalités de calcul des acomptes provisionnels basées sur la situation de l'année précédente.

La conclusion

Le paiement des impôts et des cotisations sociales en cours d'année est maintenant répandu dans la presque totalité des pays à travers le monde. Bien que les retenues à la source puissent faire l'objet de critiques sévères, particulièrement aux États-Unis, elles ont néanmoins le mérite de simplifier le travail de millions de contribuables en évitant à ces derniers de devoir calculer le montant des paiements en cours d'année ainsi qu'en réduisant de manière importante le solde d'impôt à payer en fin d'année.

Pour le gouvernement, le paiement de l'impôt en cours d'année lui assure une source constante de revenus qui facilite sa gestion de trésorerie et lui permet en plus de disposer d'un outil fort efficace de développement économique et de lutte contre l'évasion fiscale.

Le développement des nouvelles technologies particulièrement en matière d'échange d'information et de transferts financiers ouvre de nouvelles avenues pour le paiement de l'impôt et des cotisations sociales en cours d'année. Toutefois, il sera nécessaire pour tous les intervenants d'initier une réflexion commune sur la tendance qu'il faudra inculquer aux modes de paiement actuels.

Doit-on privilégier l'exactitude des paiements au risque d'accroître les échanges d'information de nature personnelle vers les payeurs? Préfère-t-on limiter ces échanges et supporter des trop versés en cours d'année? Quel rôle doit-on accorder au payeur : celui de percepteur avec les contraintes que cela implique en matière de coûts, de contrôle et de gestionnaire des informations personnelles? Ou celui d'intermédiaire qui prélève des montants moins précis, mais dont le travail et les responsabilités sont limités au minimum au profit de l'administration fiscale?

Les programmes récents mis sur pied en vue de réduire la paperasserie gouvernementale et les dispositions de nature réglementaire semblent indiquer assez clairement l'avenue privilégiée par les gouvernements au Canada.

Annexe 1 : Délais requis (en nombre d'exercices financiers) pour que le gouvernement puisse comptabiliser l'impôt provenant du revenu des contribuables selon le mois où le revenu est gagné et la fin de l'exercice financier du gouvernement

Exercice financier		Mois où le revenu est gagné											
du	au	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
1 janvier	31 décembre	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1 février	31 janvier	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1 mars	28 février	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1 avril	31 mars	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1 mai	30 avril	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
1 juin	31 mai	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
1 juillet	30 juin	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
1 août	31 juillet	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0
1 septembre	31 août	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0
1 octobre	30 septembre	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
1 novembre	31 octobre	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
1 décembre	30 novembre	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0

Tableau préparé par les auteurs.

Hypothèses : La déclaration de revenus doit être produite le 30 avril de l'année suivant celle où le revenu est gagné, peu importe la date de l'exercice financier.

Situation sans mécanisme de paiement des impôts en cours d'année

Explications : Les revenus gagnés durant l'année civile 2008 sont déclarés par le contribuable sur sa déclaration qu'il doit produire pour le 30 avril 2009. Si le gouvernement a un exercice financier s'étendant du 1er avril au 31 mars, cela signifie qu'il devra attendre à la 2e année financière (2009-10) suivant celle où les revenus des mois de janvier à mars 08 (2007-08) ont été gagnés par le contribuable pour percevoir l'impôt afférent à ces revenus. Pour les autres mois de l'année, le gouvernement pourra percevoir l'impôt afférent dès l'année financière suivante (2008-09).

La partie en noir représente les mois où le gouvernement devra attendre 2 exercices financiers pour comptabiliser les revenus alors que pour les mois de la partie hachurée, les revenus sont encaissés au cours de la même année.

Annexe 2 : Niveau de complexité associé à diverses activités et modes de paiement des impôts selon le type d'intervenant

Mode de versement	Éléments de complexité à considérer			Gouvernement				Mandataires		Contribuables	
	Moment du versement	Année visée	Modalités de calcul	Nb d'interventions	Traitement	Recouvrement	Suivi individuel	Traitement	Suivi individuel	Traitement	Trésorerie
Unique	Fin d'année	précédente	année précédente	Nul	nul	élevé	nul	nul	nul	nul	élevé
Retenues à la source	en cours d'année	précédente	revenu courant	moyen	moyen	moyen	nul	faible	moyen	nul	Nul
		courante	extrapolation à l'année courante	moyen	moyen	faible	nul	moyen	moyen	nul	Nul
			taux de l'année précédente	moyen	moyen	faible	élevé	faible	moyen	nul	Nul
Acomptes provisionnels	en cours d'année	précédente	prélèvements bancaires échelonnés	élevé	faible	moyen	faible	nul	nul	faible	Faible
		courante	année précédente sans calcul	élevé	élevé	faible	moyen	nul	nul	faible	Moyen
			année précédente avec calcul	élevé	moyen	faible	moyen	nul	nul	moyen	Moyen
			extrapolation à l'année courante	élevé	moyen	moyen	moyen	nul	nul	élevé	Moyen

Explications des postes :

Mode de versement : paiement par versement unique, par retenues à la source ou par acomptes provisionnels

Moment du versement : en fin d'année au moment de produire la déclaration de revenus annuelle ou tout au long de l'année

Année visée : le paiement effectué vise à payer l'impôt de l'année courante ou de l'année précédente

Modalités de calcul :

Année précédente : détermination de l'impôt à payer selon le calcul de la déclaration de revenus

Revenu courant : établissement des paiements selon le revenu gagné dans l'année courante jusqu'à ce que le montant à payer soit atteint

Taux de l'année précédente : utilisation du taux moyen d'imposition de l'année précédente. Ce taux est transmis par l'administration fiscale et appliqué par le payeur sur les revenus de l'année courante

Extrapolation à l'année courante : calcul de l'impôt à verser pour la période basé sur une estimation du revenu annuel établie à partir du revenu de la période

Prélèvements bancaires échelonnés : répartition du paiement de l'impôt annuel en montants prélevés automatiquement par paiements pré-autorisés.

Année précédente sans calcul : acompte déterminé par l'administration fiscale sur la base de l'année précédente

Année précédente avec calcul : acompte déterminé par le contribuable sur la base de l'année précédente

Gouvernement :

Nombre d'interventions : dans le cas d'un paiement qui accompagne la déclaration, le nombre d'interventions est nul puisque l'administration fiscale doit effectuer le travail de cotisation et de comptabilisation indépendamment de la façon dont l'impôt est payé. Dans le cas des retenues à la source, le nombre peut être estimé sur la base de 250 000 mandataires mensuels (au Québec) soit 3 millions d'interventions alors que pour les acomptes, il faut compter 3 millions de contribuables soit environ 12 millions d'interventions.

Traitement : cette activité comprend notamment la réalisation des guides et des formulaires, la manipulation des documents et des chèques, l'encaissement et la comptabilisation des revenus, la réalisation et l'entretien des programmes informatiques de support, les contrôles opérationnels et la vérification ainsi que les activités de conciliation des revenus en fin d'année avec les payeurs. Dans le cas du versement unique, cette activité a un niveau de complexité nul puisque peu importe le mode de paiement utilisé, ces activités devront être effectuées.

Recouvrement : il s'agit ici des activités que devra réaliser l'administration fiscale pour la perception des sommes dues.

Suivi individuel : ensemble des activités reliées à la comptabilisation individuelle des montants versés en cours d'année. Dans le cas de la méthode utilisant le taux de l'année précédente, le calcul de ce taux et sa transmission de manière sécuritaire aux payeurs est pris en compte.

Mandataires :

Traitement : activités liées à la détermination des montants à verser, à la réalisation des programmes informatiques, à l'expédition des formulaires et au paiement des montants à l'administration fiscale.

Suivi individuel : comptabilisation des montants attribuables à chaque employé/bénéficiaire, conciliation de fin d'année, conservation des formulaires de retenues des employés. Ce poste comprend aussi la mise à jour du taux moyen d'imposition de l'année précédente, s'il y a lieu.

Contribuables :

Traitement : détermination des montants d'acomptes à verser, s'il y a lieu, transmission des formulaires et paiement des montants.

Trésorerie : ce poste vise à considérer les problèmes liés à la gestion de trésorerie.

Bibliographie

ADP, State Taxes, *State Estimated P and I Rates*, 2009.

<http://www.adp.com/tools-and-resources/compliance-connection/state-taxes/state-estimated-p-and-i-rates.aspx>

Agence du revenu du Canada, *RC4157 : Comment retenir l'impôt sur les revenus de pension ou d'autres sources et établir le feuillet T4A et le Sommaire*. 23 p. <http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/rc4157/rc4157-07f.pdf>

Agence du revenu du Canada, *T4001 : Guide de l'employeur – Les retenues sur la paie et les versements*. 50 p.

<http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/t4001/t4001-07f.pdf>

Agence du revenu du Canada, *Formules pour le calcul informatisé des retenues sur la paie*, Formulaire T4127(F), 88^e édition, 1^{er} janvier 2009. 95 p.

<http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/t4127-jan/t4127-09f.pdf>

Agence du revenu du Canada, *Tables de retenues sur la paie – Retenues aux fins de l'impôt sur le revenu – Québec _ en vigueur le 1er avril 2009*, formulaire T4032QC-4, 2009. 41 p.

<http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/t4032qc-4/t4032-qc-4-09b.pdf>

Agence du revenu du Canada, *Circulaire d'information 89-2R2*, 24 mars 2006, Ottawa.

www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tp/ic89-2r2/ic89-2r2-f.pdf

Agence du revenu du Canada, *Rapport annuel de l'Agence du revenu du Canada au parlement, 2007-2008*, Ottawa, 2008. 175 p.

<http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/nnnl/2007-2008/prfrmnc-f/rc4425-08fra.pdf>

Agence du revenu du Canada, *Rapport annuel de l'Agence du revenu du Canada au parlement, 2008-2009*, Ottawa, 2009. 197 p.

<http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/nnnl/2008-2009/prfrmnc-f/rc4425-09-fra.pdf>

Asec Payroll Services S.L, *Employers' Guide to Spain*, 4 p.

www.asec.es/documents/Asec.EmployersGuide.pdf

Australian Taxation Office, *Improving Tax Compliance in the Cash Economy*, rapport du groupe de travail, mai 1997. 23 p.

<http://www.ato.gov.au/print.asp?doc=/Content/39065.htm>

Australian Taxation Office, *Failure to lodge on time penalty (information for large Business)*, 2003.

<http://www.ato.gov.au/print.asp?doc=/Content/40260.htm>

Australian Taxation Office, *About penalties and interest charge*, 15 septembre 2009.
<http://www.ato.gov.au/print.asp?doc=/Content/82390.htm>

Balko, Radley, *Paycheck Withholding: A Con on Taxpayers*, Fox News, August 29, 2002. 2 p.
<http://www.foxnews.com/story/0,2933,61572,00.html>

Barro, Robert J., *Milton Friedman : Perspectives, Particularity on Monetary Policy*, Cato Journal, vol. 27, no 2, printemps/été 2007, pp. 127-134.
<http://www.cato.org/pubs/journal/cj27n2/cj27n2-2.pdf>

Chamberlain, Andrew, « *Tax Awareness* » and *federal Income Tax Withholding*, Tax Policy Blog, Tax Foundation, Washington, April 13, 2006. 3p.
<http://www.taxfoundation.org/blog/show/1429.html>

Collar, David et Michael Godwin, *Compliance Costs for Employers: UK PAYE and National Insurance, 1995-96*, Fiscal Studies, vol. 20, no 4, London, déc. 1999, pp. 423-449.

Committee of Experts on Tax Compliance, *Tax Compliance - Report to the Treasury and Minister of Revenue*, Nouvelle-Zélande, 1998. 392 p.
<http://taxpolicy.ird.govt.nz/publications/files/html/coe/compliance.doc>

Conseil de gestion de l'Assurance parentale, *Rapport annuel de gestion 2007*, Québec, 2007. 87 p.
http://www.cgap.gouv.qc.ca/includes/composants/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/CGA_P_ASS_PARENTALE_RAPPORT.pdf&langue=fr

Cour suprême du Canada, *Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada*, 1997, vol. 1, Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa. 1163 p.

Dana & associés, *Doing business in France*, 2009. 5 p.
<http://dana-associes.com/en/news0001006c.html>

Federal Reserve, *Selected interest rates, Historical data, 1949-2009*, sept. 2009.
http://www.federalreserve.gov/releases/h15/data/Monthly/H15_PRIME_NA.txt

Gazette du Canada, *Règlement modifiant le Règlement de l'impôt sur le revenu, DORS/99-20*, vol. 133, no 1, 6 janvier 1999. 3 p.
<http://www.gazette.gc.ca/archives/p2/1999/1999-01-06/html/sor-dors20-fra.html>

Gephardt, Richard, « The Economics and politics of Tax Reform », *The Cato Journal*, vol. 5, no. 2, automne 1985. Washington. Pp 455- 464.
www.cato.org/pubs/journal/cj5n2/cj5n2-5.pdf

Gouvernement du Canada, Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie, *Mesurer les coûts des formalités administratives pour la petite entreprise*, Document d'information no 2, novembre 2007, Ottawa. 13 p.

[http://www.reduirepaperasserie.gc.ca/eic/site/pbri-iafp.nsf/vwapj/PBRI_SurveyBriefingNo2_Fr.pdf/\\$FILE/PBRI_SurveyBriefingNo2_Fr.pdf](http://www.reduirepaperasserie.gc.ca/eic/site/pbri-iafp.nsf/vwapj/PBRI_SurveyBriefingNo2_Fr.pdf/$FILE/PBRI_SurveyBriefingNo2_Fr.pdf)

Gouvernement du Canada, Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie, *Stratégie d'allègement du fardeau de la paperasserie pour les petites entreprises du Canada – Rapport d'étape 2008*, Comité consultatif sur l'allègement du fardeau de la paperasserie, Ottawa, 2008. 18 p.

[http://www.reducingpaperburden.gc.ca/eic/site/pbri-iafp.nsf/vwapj/PBRI_2008AnnualReport_Fr.pdf/\\$FILE/PBRI_2008AnnualReport_Fr.pdf](http://www.reducingpaperburden.gc.ca/eic/site/pbri-iafp.nsf/vwapj/PBRI_2008AnnualReport_Fr.pdf/$FILE/PBRI_2008AnnualReport_Fr.pdf)

HM Treasury et HM Revenue and Customs, *False self-employment in construction: taxation of workers*, juillet 2009.

http://www.hm-treasury.gov.uk/d/consult_falseselfemploymentconstruction_200709.pdf

Internal Revenue Service, *Tax Statistics*, Table 1 : Summary of Internal Revenue Collections and Refunds, by Type of Tax, Fiscal Years 2003 and 2004, Individual Tax Statistics, Washington.

<http://www.irs.gov/pub/irs-soi/04db01co.xls>

Internal Revenue Service, *Data Book 2004*, fiscal year 2004, Publication 55B, Washington, DC. 71 p.

<http://www.irs.gov/pub/irs-soi/04databk.pdf>

Internal Revenue Service, *Employer's Tax Guide*, Publication 15, Circulaire E, 2009. 56 p.

http://www.irs.gov/publications/p15/ar02.html#en_US_publink100011660

Irish Tax and Custom, Revenue, *A guide to Self Assessment*, Form IT-10.

<http://www.revenue.ie/en/tax/it/leaflets/it10.html#section4>

Joint Committee on Taxation, *Options to Improve Tax Compliance and Reform Tax Expenditures*, Washington DC., Janvier 2005. 435 p.

<http://www.jct.gov/s-2-05.pdf>

Kidd, Devvy, *Comprehensive legal information on the IRS – Get the Truth, The Truth About Withholding – How the People Have Been Had, Again*, 26 mars 2003, p. 11.

<http://www.devvy.com/200303270519.html>

KPMG, *Switzerland : Taxation of International Executives*, 2008. 31 p.

http://www.kpmg.com/SiteCollectionDocuments/TIES/SWITZERLAND_2008_TIES_V2.pdf

Lent, George E., *Collection of the Personal Income Tax at the Source*, Journal of Political Economy, vol. 50, no 5, University of Chicago Press, 1942. P. 719-737.

Les autorités fédérales de la Confédération suisse, *Ordonnance sur l'imposition à la source dans le cadre de l'impôt fédéral direct*, article 13, no 642.118.2, (à jour le 1^{er} août 2008).

<http://www.admin.ch/ch/f/rs/6/642.118.2.fr.pdf>

Lévy, Maurice et Jean-Pierre Jouyet, *L'économie de l'immatériel, la croissance de demain*, Rapport de la Commission sur l'économie de l'immatériel, Paris, 2006. 184 p.
http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/sircom/technologies_info/immateriel/immateriel.pdf

Lewis, Alan, *The Psychology of Taxation*, St-Martin's Press, New York, 1982. 257 p.

Li, Jinyan, « Withholding Tax on Domestic Interest and Dividends », *Canadian Tax Journal*, vol. 43, no 3, Toronto, 1995. P. 553-591.

[http://osgoode.yorku.ca/osgmedia.nsf/0/DDBD7C58A1B282A6852571CE00586608/\\$FILE/Wit%20holding-tax-dom-dividends.pdf](http://osgoode.yorku.ca/osgmedia.nsf/0/DDBD7C58A1B282A6852571CE00586608/$FILE/Wit%20holding-tax-dom-dividends.pdf)

Lin, Zhengxi, Garnett Picot et Janice Yates, *Dynamique de la création et de la disparition d'emplois autonomes au Canada*, 1999, p. 1.

<http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0019m/11f0019m1999134-fra.pdf>

Manser, Marilyn E. et Garnett Picot, *Le travail indépendant au Canada et aux États-Unis*, Statistique Canada, vol. 11, no 3, automne 1999. 9 p.

<http://www.statcan.gc.ca/studies-etudes/75-001/archive/f-pdf/4685-fra.pdf>

Ministère de la Justice du Canada, *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1985, Ch. 1 (5^e suppl.).

<http://laws.justice.gc.ca/fr/ShowFullDoc/cs/I-3.3///fr>

Ministère de la Justice du Canada, *Income War Tax Act*, R.S.C. 1927, Ch. 97.

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie de France, *Le point sur la retenue à la source de l'impôt sur le revenu*, 2002, 13 p.

www.minefi.gouv.fr/directions_services/Tresor_public/prelevement_source/prelevement_source.pdf

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie de la France, *Modalités d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France*, Paris, 2007. 15 p.

http://www.finances.gouv.fr/directions_services/sircom/impot_fiscalite/retenu_source/files/prelevement_source.pdf

Ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce d'Espagne, *Labour and Social Security regulations*, Guide to business in Spain, 2008, 23 p.

<http://www.investinspain.org/icex/cma/contentTypes/common/records/viewDocument/0,,00.bin?doc=4198346>

Ministère des Finances du Canada, *Le plan budgétaire de 2007 – Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur*, le 19 mars 2007, Ottawa. 523 p.

<http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/patrfbf.pdf>

Ministère des Finances du Québec, *Budget 2007-2008 – Renseignements additionnels sur les mesures du budget*, le 24 mai 2007, Québec. 160 p.

<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2007-2008a/fr/documents/pdf/RenseignementsAdd.pdf>

Ministère des Finances du Québec, *Comptes publics 2002-03, États financiers consolidés du gouvernement du Québec*, vol. 1, Québec, 2004. 96 p.

<http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Comptespublics/fr/vol1-2002-2003.pdf>

Ministère des Finances du Québec, *Statistiques fiscales des particuliers – année d'imposition 2005*, édition 2008, Québec. 292 p.

http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/statistiques/fr/STAFR_sfp_2005.pdf

Ministère des Finances du Québec, *Statistiques fiscales des particuliers – année d'imposition 2006*, édition 2009, Québec. 334 p.

http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/statistiques/fr/STAFR_sfp_2006.pdf

Ministère des Finances du Québec, *Dépenses fiscales, édition 2005*, Québec. 299 p.

<http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/DepensesFiscales2005.pdf>

Ministère des Finances du Québec, *L'évasion fiscale au Québec, sources et ampleur*, Études économiques, fiscales et budgétaires, vol. 1, no 1, Québec, 2005. 6 p.

http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/EEFB/fr/eefb_voll_no1.pdf

Ministère des Finances du Québec, *Budget 2008-2009, Renseignements additionnels sur les mesures du budget*, mars 2008, Québec. 208 p.

<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2008-2009/fr/documents/pdf/RenseignementsAdd.pdf>

Ministère des Finances du Québec, *Des actions additionnelles et immédiates pour soutenir l'économie et l'emploi*, Énoncé économique de la ministre des Finances et ministre des Infrastructures, Document explicatif, Québec, Janvier 2009, p. 35.

http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_doc2_EnonceEco09.pdf

Murray, Charles, « Tax Withholding Is Bad for Democracy », *The Wall Street Journal*, Jeudi 13 août 2009.

<http://online.wsj.com/article/SB20001424052970204313604574328273572673730.html>

OCDE, *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*, Paris, 2007. 345 p.

OCDE, *L'administration fiscale dans les pays de l'OCDE et dans certains pays hors OCDE: série « Informations comparatives » 2008*, Centre de politique et d'administration fiscales, 2009. 265 p.

<http://www.oecd.org/dataoecd/21/20/42572580.pdf>

Paul, Randolph, *Statement of Randolph E. Paul, General Counsel for the Treasury, before the Committee of Ways and Means of the House of Representatives Revision of Income Tax Payment Methods*, Congressional Testimony, 2 février 1943. 20 p.

<http://taxhistory.tax.org/Civilization/Documents/Withholding/hst29050/29050-1.htm>

Pechman, Joseph, A. *Federal Tax Policy*, third edition, The Brookings Institution, Washington, 1977. 401 p.

Perry, Harvey, *Taxes, Tariffs and Subsidies, a History of Canadian Fiscal Development*, vol. 1, University of Toronto Press, Toronto, 1955. 324 p.

Perry, Harvey, *Taxes, Tariffs and Subsidies, a History of Canadian Fiscal Development*, vol. 2, University of Toronto Press, Toronto, 1955. 439 p.

Plamondon, Alain, *Le paiement électronique sur internet, recensement et analyse*, Travail dirigé présenté en vue de l'obtention du grade de maître ès sciences, 1996.

<http://www.rambit.qc.ca/plamondon/ecashind.htm#Table%20des%20matieres>

Régie de l'assurance maladie du Québec, *Rapport annuel de gestion 2007-2008*, Québec, 2008. 131 p.

http://www.ramq.gouv.qc.ca/fr/publications/documents/rapp0708/version_integrale.pdf

Régie des rentes du Québec, *Rapport annuel de gestion 2008-2009*, Québec, 2009. 146 p.

http://www.rrq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/www.rrq.gouv.qc/Francais/publications/regie/rapports_annuels/RA_2009/RA2008_2009.pdf

Revenu Québec, *TP-1015.G : Guide de l'employeur - Retenues à la source et cotisations 2008*, Québec. 119 p.

[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/formulaires/tp/tp-1015.g\(2008-01\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/formulaires/tp/tp-1015.g(2008-01).pdf)

Revenu Québec, *TP-1015.G : Guide de l'employeur - retenues à la source et cotisations, 2009*, Québec. 110 p.

[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/formulaires/tp/tp-1015.g\(2009-01\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/formulaires/tp/tp-1015.g(2009-01).pdf)

Revenu Québec, *Rapport annuel de gestion 2006-07*, Québec, 2007. 148 p.

[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/ADM-500\(2007-10\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/ADM-500(2007-10).pdf)

Revenu Québec, *Rapport annuel de gestion 2007-08*, Québec, 2008. 165 p.

[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/ADM-500\(2008-10\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/ADM-500(2008-10).pdf)

Revenu Québec, *Rapport annuel de gestion 2008-09*, Québec, 2009, 134 p.
[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/adm-500\(2009-09\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/adm/adm-500(2009-09).pdf)

Revenu Québec, *Mesures fiscales concernant les pourboires*, publication IN-250, 2009. 20 p.
[http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/in/in-250\(2009-10\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/in/in-250(2009-10).pdf)

Schmidt, Mark, *Income Tax Withholding: Why "First Dibs" for Uncle Sam Leaves Taxpayers Finishing Last*, National Taxpayers Union, Policy Paper #106, 2002, 14 p.
http://www.ntu.org/main/press_papers.php?PressID=256&org_name=NTU

Stikeman, H. Heward, *Income Tax and Excess Profit Tax Collection - Annotated*, Richard De Boo, Toronto, 1945. 408 p.

Twight, Charlotte, *Evolution of federal income tax withholding: the machinery of institutional change*, The Cato Journal, vol. 14, no 3, hiver 1995. Washington. P. 359-395.
<http://www.cato.org/pubs/journal/cj14n3/cj14n3-1.pdf>

United States Government Accountability Office (GAO), *Tax Gap, Making Significant Progression Improving Tax Compliance Rests on Enhancing Current IRS Techniques and Adopting New Legislative Actions*, (2006), Testimony Before the Committee on Budget, U.S. Senate, GAO-06-453T. 25 p.
<http://www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-06-453T>

U.S. Treasury Department, *Collection at Source of the Individual Normal Income Tax*, Division of Tax Research, Staff memo, 1941. 54 p.
<http://www.taxanalysts.com/THP/Civilization/Documents/Withholding/hst29048/29048-1.htm>

U.S. Department of the Treasury, *A Comprehensive Strategy for Reducing the Tax Gap*, Office of Tax Policy, September 26, 2006. 18 p.
<http://www.treas.gov/press/releases/reports/otptaxgapstrategy%20final.pdf>

Vaillancourt, François, *The administrative and compliance Costs of the personal income tax and payroll tax system in Canada*, Canadian Tax Paper no. 86, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1986. 135 p.

Vedantam, Shankar, *Among taxpayers, Inequality May Equal Cheating*, Washington Post, 16 avril 2007. 4 p.
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/15/AR2007041500795.html>

Ventry, Dennis, J. Jr. et Joseph J. Thorndike, *The Plan That Slogans Built: The Revenue Act of 1943*, Tax History Project, Tax Analysts, 1997. 6 p.
<http://www.taxhistory.org/thp/readings.nsf/cf7c9c870b600b9585256df80075b9dd/671f701c110a19d985256e430079173d?OpenDocument>

Vermont Department of Taxes, *Individual Income, Interest and Penalty Charges*, 2009.

<http://www.state.vt.us/tax/individualinterestandpenalty.shtml>

Viricelle, Raymond, Claude Bébéar et François Auvigne, *Les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France*, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie de France, Paris, 2007. 184 p.

http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgi-bin/brp/telestats.cgi?brp_ref=074000263&brp_file=0000.pdf