

La réforme complexe du prélèvement à la source

Les principales modalités du futur prélèvement à la source (PAS) – les modalités pratiques du PAS seront détaillées dans le prochain FO Hebdo Spécial Impôt qui paraîtra à la mi-avril.

Les revenus qui seront concernés par le prélèvement à la source, à partir du 1^{er} janvier 2019, seront les salaires ou traitements, les revenus de remplacement (allocations chômage, indemnités maladie...), les pensions de retraites et d'invalidité ou préretraites et les rentes viagères.

Selon la nature des revenus, deux modes de prélèvement sont retenus : (i) pour les traitements, salaires, pensions de retraites et revenus de remplacement, l'impôt sera prélevé à la source par le tiers collecteur versant les revenus (employeur, caisses de retraites ...) sur la base d'un taux, appelé le taux de prélèvement, calculé et transféré par l'administration fiscale. Ce dernier pourra prendre trois formes différentes explicitées plus loin (le taux de prélèvement personnalisé, le taux individualisé et le taux neutre ou taux par défaut) ; (ii) pour les revenus des indépendants et les revenus fonciers, l'impôt fera l'objet d'acomptes calculés par l'administration fiscale et payés mensuellement ou trimestriellement.

Eléments de calendrier

A compter du printemps 2018, suite au dépôt de leur déclaration de revenus 2017, les contribuables pourront consulter leur taux de prélèvement qui figurera ensuite sur l'avis d'imposition qui leur sera adressé au cours de l'été 2018. Ils pourront faire le choix d'opter pour l'application du « taux neutre » s'il désire préserver, auprès de leur employeur, la confidentialité de leur taux de prélèvement ou faire le choix, pour les couples mariés ou liés par un Pacs, d'exercer l'option leur permettant d'individualiser le taux de prélèvement de leur foyer.

Contrairement à ce qui a toujours été invoqué, **la réforme du PAS ne peut, en aucun cas, accroître la lisibilité de l'impôt et encore moins garantir une relation simplifiée à l'administration fiscale et à l'impôt.** Au contraire, cette réforme complexifie considérablement le recouvrement de l'IR alors que des solutions simples, qui ne nécessitaient pas de réforme d'ampleur, étaient parfaitement envisageables pour améliorer la fameuse « contemporanéité » de l'IR auprès, en particulier, des contribuables qui subissent d'importantes pertes de revenus. Faire mieux connaître aux contribuables les modalités d'ajustement et les délais de paiement qui existent déjà pour leur faire bénéficier plus rapidement d'un « effet d'assiette » était une alternative possible, peu coûteuse, et qui ne nécessitait pas de remettre en cause le système de recouvrement et de liquidation de l'impôt sur le revenu.

Fondamentalement, en quoi cette réforme peut-elle simplifier le paiement de l'IR quand elle fait intervenir un intermédiaire entre l'administration fiscale et le contribuable, qu'elle maintient toujours de la part du contribuable des démarches déclaratives et de régularisation en N+1, qu'elle instaure, pour des couples percevant des revenus de nature différente, des modes de recouvrement différents, quand elle prend en outre le risque de rompre l'égalité des contribuables devant l'impôt, et qu'elle propose jusqu'à trois taux différents dont aucun ne correspond au vrai taux d'imposition du foyer fiscal, pour, in fine, n'apporter que **très peu de valeur ajoutée sur le plan de la « contemporanéité » ?**

Car en effet :

1) Il incombera toujours au contribuable de faire des démarches déclaratives chaque année sur les revenus de l'année N-1 mais aussi de procéder à des régularisations en N+1 qui seront, selon toutes vraisemblances, nombreuses;

2) Le contribuable (ou le ménage) percevant des revenus de nature différente (des revenus salariés, des revenus non-salariés, des revenus fonciers) **aura à gérer des modes de recouvrement de l'impôt différents**, qui vont se juxtaposer, sur la base d'assiette différente, car plus ou moins « contemporaine » selon les revenus¹, et avec par ailleurs des taux possiblement différents si le contribuable (ou l'un des membres du foyer fiscal) se voit automatiquement appliquer un « taux par défaut » (ou « taux neutre ») ou si l'un des membres du foyer fiscal fait le choix d'une individualisation de son taux de prélèvement ;

3) La fameuse « contemporanéité » de l'impôt sur le revenu (à savoir le fait de payer en N un impôt calculé sur les revenus de l'année N, c'est-à-dire sur la base des revenus actuels et non les revenus de l'année passée) qui est, rappelons-le, l'argument majeur de la retenue à la source, **est en réalité relative pour deux raisons principales.**

La première : **parce que le prélèvement à la source se fera sur la base d'un taux de prélèvement ancien**, calculé sur les revenus N-2 pour les retenues à la source réalisées de janvier N à août N et sur les revenus N-1 pour les retenues réalisées sur la seconde partie de l'année (de septembre N à décembre N). Par exemple : le taux de prélèvement qui sera appliqué aux salaires, perçus de janvier 2019 et jusqu'à l'été 2019, aura été calculé sur les revenus 2017 à partir de la déclaration d'impôt du printemps 2018.

Ensuite, s'il y aura bien un « effet d'assiette » réel, mais pour les salariés seulement et non les indépendants, cet « effet d'assiette » sera limité via la non prise en compte des réductions et des crédits d'impôts (RCI) dans le taux de prélèvement mensuel. **Cette exclusion des RCI du calcul du taux de prélèvement est un vrai problème car cela va induire des sur-prélèvements mensuels.** Si un amendement à la loi de finances 2017 a bien été voté et prévoit un acompte de 30% pour les crédits d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile et pour la garde d'enfants, il n'en reste pas moins que cette modalité du PAS, en générant des sur-prélèvements mensuels, va impacter négativement le niveau de vie de plusieurs millions de ménages qui n'appartiennent pas aux déciles les plus élevés. Comme le rapport de l'IGF le reconnaît lui-même, il est fort à craindre que cette exclusion des RCI

¹Les salariés sont les seuls à être prélevés sur la base d'une « assiette contemporaine » à la différence des indépendants qui seront prélevés sur la base du dernier bénéfice connu de l'administration fiscale, à savoir, le bénéfice de l'année N-2 (déclaré en mai N-1) pour les versements d'acomptes réalisés entre janvier et août de l'année N, puis le bénéfice de l'année N-1 pour les versements d'acompte réalisés entre septembre et décembre de l'année N. Les **revenus fonciers** seront prélevés comme les revenus des travailleurs indépendants, à savoir, sous la forme d'acompte mensuels ou trimestriels sur la base des dernières informations connues de l'administration fiscale, c'est-à-dire sur la base des revenus nets fonciers imposés au titre de l'année N-2 pour les versements d'acompte intervenant entre janvier et août de l'année N, puis sur la base des revenus fonciers net imposés au titre de l'année N-1 pour les versements d'acompte intervenant entre septembre et décembre de l'année N.

générera de nombreuses incompréhensions de la part des contribuables, ce qui pourrait porter atteinte au consentement à l'impôt².

Un autre facteur venant limiter la « contemporanéité » du PAS résulte dans le caractère compliqué, long et même risqué (car soumis à pénalités) de la possibilité donnée au contribuable de demander une modulation de son taux pour l'adapter à des variations d'ampleur de ses revenus – une option que le législateur a reconnu pourtant comme nécessaire pour éviter trop de sur-prélèvements. En effet, pour pouvoir faire sa demande de modulation, une première condition doit être remplie : celle que le nouveau prélèvement mensuel soit inférieur de 10% minimum et de plus de 200 euros au prélèvement qui aurait été celui sans modulation. Si désormais, la sanction prévue initialement en cas de demande de modulation qui aurait été injustifiée dans son principe, car le différentiel de 10% aurait été non atteint, a fort heureusement été supprimée par la loi de finances rectificative 2017 car elle aurait constitué un frein important à l'exercice de cette option³ –, cette option sera toujours soumise à sanctions financières en cas de modulation justifiée mais qui présenterait un « caractère excessif ». Il conviendra donc, pour le contribuable, de ne pas se tromper dans l'estimation des revenus à partir de laquelle sera estimé son nouveau prélèvement mensuel – un simulateur en ligne aidera le contribuable dans son calcul mais pas dans l'anticipation des revenus de l'année en cours.

En outre, précisons que le taux modulé ne trouvera à s'appliquer qu'après un délai relativement long, compris entre 3 et 5 mois après en avoir fait la demande⁴. Ce délai vient encore diminuer la contemporanéité du PAS et diminue d'autant la valeur ajoutée de ce dernier par rapport à l'existant – rappelons que selon les modalités actuelles, le contribuable peut demander dès janvier N+1 la prise en compte de la baisse de ses revenus intervenus en N sans attendre la régularisation d'août N+1.

Pour résumer, alors que cette option de modulation est strictement nécessaire pour éviter des cas de sur-prélèvements, non seulement elle n'apporte pas grand-chose de plus par rapport à l'existant, mais en plus, compte tenu de la complexité du calcul et de la possibilité de sanction, on peut craindre à ce stade, et sous réserve de nouvelles modalités, que les contribuables soient peu enclins à s'en saisir.

4) L'existence de trois taux de prélèvement est un autre facteur important de complexité

²Un risque particulier existe avec le prélèvement à la source de contribuables qui ne seraient pas imposables en tenant compte des RCI. Un élément de réponse a été apporté à ce risque : une disposition de la LFI 2017 prévoit l'application d'un taux nul aux contribuables qui n'étaient pas imposables en N-2 et N-1 en tenant compte des RCI, et dont le dernier revenu fiscal de référence connu est inférieur à 25 000 euros par part. Pour les contribuables non imposables qui ne rempliraient pas ces conditions, ceux-ci se verront quand même appliquer un prélèvement à la source avant de se faire restituer les sur-prélèvements lors des régularisations du solde d'impôt en août N+1.

³Avant la modification apportée par la LFR (2) 2017, aucune marge d'erreur n'était autorisée contrairement à ce qui existe aujourd'hui. Aujourd'hui, lorsqu'un contribuable demande une modulation de ses mensualités ou de ses acomptes sur la base d'une estimation de ses revenus à la baisse (ou à la hausse), une marge d'erreur de 20% est accordée pour les contribuables mensualisés et de 10% pour les contribuables payant par tiers.

⁴Tel que stipulé dans l'article 60 de la loi de finances 2017, 3 mois sont prévus pour l'administration fiscale à compter de la décision de modulation, auquel pourrait s'ajouter un délai de 2 mois accordé au collecteur pour qu'il applique le taux.

Le taux de prélèvement pourra en réalité prendre trois formes différentes, laissés au choix du contribuable, et qui se distinguent tous du taux moyen d'imposition (TMI) que connaissent actuellement les contribuables et qui reflète, lui, contrairement aux autres, le vrai taux d'imposition final du contribuable.

- le « **taux de prélèvement personnalisé** » ou le « **taux du foyer** », propre à la situation fiscale personnelle du contribuable ou du foyer fiscal. Contrairement à ce que laisse penser le qualificatif de « **personnalisé**, ce taux ne sera pas en réalité le vrai taux du foyer fiscal car il ne prendra pas en compte les réductions et les crédits d'impôts comme vu plus haut ;

- le « **taux individualisé** » calculé au niveau de l'individu, c'est-à-dire indépendamment des revenus personnels de son conjoint, si l'un des contribuables composant le foyer fiscal en fait la demande – dans ce cas, les deux contribuables composant le même foyer fiscal auront des taux individualisés calculés sur la base des revenus communs (comme des revenus fonciers), des charges et du quotient familial qui seront répartis par moitié entre les deux conjoints ;

- et enfin, le « **taux de prélèvement neutre** » ou « **par défaut** » qui sera automatiquement appliqué par le tiers collecteur lorsque ce dernier n'aura pas connaissance du taux personnalisé de l'individu.

Le taux neutre sera appliqué dans deux situations : (i) lorsque le contribuable aura fait le choix de cacher à son employeur son taux personnalisé pour préserver la confidentialité de sa situation fiscale – ou (ii) lorsque l'administration fiscale n'aura pas été en mesure d'adresser au collecteur le « **taux de prélèvement personnalisé** » du contribuable. Les situations dans lesquelles le taux par défaut sera automatiquement appliqué seront nombreuses en concernant notamment les primo-arrivants sur le marché du travail mais aussi tous les salariés qui, parce qu'ils enchainent les contrats courts et parce que la procédure d'échange entre le collecteur et l'administration fiscale nécessite un délai minimum, se verront le plus souvent appliquer un taux par défaut, le temps que l'employeur fasse sa demande de taux (avec l'envoi de sa DSN) et que l'administration lui réponde⁵.

Or, ce « **taux par défaut** » pose un certain nombre de problèmes. Parmi ceux-ci, sa proportionnalité et le fait qu'il ne prenne pas en compte la configuration familiale du contribuable, c'est-à-dire le fait que ce dernier ait des enfants ou pas ! Son application va donc se traduire, pour un certain nombre de contribuables assujettis à ce taux sans l'avoir choisi (notamment ceux qui débutent un contrat de travail, ceux qui ont plusieurs employeurs) et qui ont des enfants, par un **sur-prélèvement mensuel**, à fortiori lorsqu'il concerne des contribuables qui n'auraient pas dû être imposables. En plus de nécessiter des régularisations en N+1, ce sur-prélèvement va venir diminuer des niveaux de vie déjà peu élevés⁶.

⁵Selon l'étude d'impact du PAS, il est stipulé en effet que : pour un salarié embauché le mois M, le principe de l'échange via DSN ne permet pas au collecteur de recevoir le taux de prélèvement personnalisé de ce salarié avant la fin du mois M+1, voire la fin du mois M+2 pour une application du taux en début de M+3.

⁶Le taux par défaut va également donner lieu à des traitements différenciés selon que le nouvel entrant est un salarié ou un indépendant car celui-ci garderait la possibilité de reporter d'un an le paiement de ses premiers acomptes. De même, alors que les contrats courts inférieurs à deux mois et ceux à temps indéfini pourraient bénéficier les deux premiers mois d'un abattement égal à la moitié du SMIC, ce ne sera pas le cas pour les autres contrats courts.

L'autre problème de ce « taux par défaut » est lié, lorsqu'il est choisi par le salarié pour préserver la confidentialité de sa situation fiscale vis-à-vis de son employeur, à l'obligation qui devient la sienne de calculer et de verser lui-même le montant complémentaire de retenue à la source, de sorte à reverser chaque mois la somme qui aurait été prélevée en cas d'application de son taux personnalisé. En dépit d'une application internet destinée à aider les contribuables, cette option du versement d'un acompte complémentaire va s'avérer contraignante pour l'ensemble des contribuables qui y recourront, particulièrement complexe dans certaines situations (multi-employeurs, variations importantes de revenus), et finalement dissuasive car elle est aussi assortie d'une pénalité financière en cas d'erreur de calcul de l'acompte et/ou de retard dans son versement⁷. En d'autres termes, si cette option laissée au contribuable était indispensable compte tenu du choix qui a été fait de confier à l'entreprise ce rôle de tiers collecteur, elle pourrait elle aussi n'être que faiblement utilisée par les contribuables.

Rappelons que **Force Ouvrière a toujours été totalement opposé au choix de l'entreprise comme collecteur**, au vu des conséquences que peut avoir sur la relation salariale la connaissance par l'employeur d'autres sources de revenus de l'employé, et plus globalement, la connaissance de tout ce qui caractérise le foyer fiscal de son salarié. Si une partie des employeurs ne fera aucun cas de ce qu'il est possible de supposer à partir du taux de prélèvement, d'autres pourront s'en servir dans un contexte de négociation salariale toujours plus tendu et individualisé. Car en effet, le taux de prélèvement dit déjà quelque chose des autres revenus du foyer, surtout s'ils sont importants au regard du seul salaire connu de l'employeur – en cas par exemple de revenus très inégaux dans le couple, de revenus locatifs, de revenus du patrimoine élevés – ou s'ils sont au contraire très faibles signifiant au contraire l'absence d'autres revenus dans le foyer.

Le choix de l'employeur soulève encore un **risque important de perte de recettes fiscales**. Sans même évoquer la possibilité de fraude, des erreurs de transmission ou d'application du taux par l'employeur, et qui affecteraient les montants qu'ils sont tenus de collecter et de reverser au Trésor, sont à prévoir. Si ces cas donneront lieu à des pénalités financières, les sanctions pénales à l'encontre du collecteur, initialement prévues par la LFI 2017, ont été revues à la baisse par la LFR (2) 2017.

⁷Selon l'article 60 de la LFI 2017, et sous réserve de modifications, d'une pénalité d'au minimum 10% sur les sommes non versées. Le montant de la pénalité pourra être plus important, fonction de l'écart entre le montant normalement dû avec le taux de prélèvement et le montant réglé par le taux par défaut (article 1729 G).