Prélèvement à la source : une réforme garnie de faux-semblants

VALÉRIE FORGERONT

Après avoir joué les Arlésiennes pendant des années, le dispositif de prélèvement à la source (PAS) de l'impôt sur le revenu pourrait se concrétiser. Le 14 juin 2015, le chef de l'Etat a annoncé son entrée en vigueur au 1er janvier 2018. Le gouvernement a confirmé le 16 mars dernier.

Le gouvernement a présenté officiellement le 16 mars dernier le projet de prélèvement à la source (**PAS**) concernant l'impôt sur le revenu. Un projet de réforme annoncé en juin 2015 par le chef de l'Etat.
Prévu dès ce printemps dans le cadre du collectif budgétaire, le débat parlementaire sur cette réforme vient toutefois d'être repoussé à l'automne, inséré au projet de loi de finances pour 2017. Le gouvernement qui a rejeté la demande du patronat de reporter d'un an la réforme maintient donc le dispositif pour 2018.

Reste que, tant dans sa philosophie que dans le détail de son mécanisme, ce PAS est largement contesté, notamment par **FO** et les personnels de la **DGFIP** (la direction générale des finances publiques).
Le PAS consiste à ce que dès 2018 les contribuables paient l'impôt sur les revenus qu'ils auront perçus dans l'année et non plus sur les revenus perçus l'année précédente.
Tous les contribuables sont-ils concernés ? Oui selon le projet. L'application du PAS pourrait toutefois s'avérer compliquée.

L’employeur nouveau collecteur d’impôt

Si, relève **FO,** le prélèvement à la source est facilement applicable aux salariés via leurs salaires, aux retraités via leurs pensions et aux chômeurs via leurs allocations, le système est beaucoup plus ardu à appliquer aux autres catégories de contribuables.

Pour les indépendants notamment souligne **FO,** « compte tenu de la méconnaissance de leurs revenus mensuels réels, de la variabilité de ceux-ci et de l’absence de tiers collecteur -autre que la banque- en mesure de calculer et de précompter l’impôt. »

Pour les salariés, le montant de l’impôt sur le revenu sera directement prélevé sur le salaire mensuel. Cette opération sera effectuée par l’employeur à partir de 2018.

Cela s’effectuera sur la base d’un coefficient d’imposition qui aura été calculé par les services fiscaux de la DGFIP en fonction de la déclaration de revenus faite par le foyer fiscal du contribuable.
La DGFIP prélèvera ensuite cet impôt sur les comptes bancaires des entreprises, selon une périodicité a priori mensuelle mais avec un décalage toujours non déterminé…

Une usine à gaz

Dans le cadre de ce mécanisme qui a gardé la notion de foyer fiscal comme base de calcul, l’employeur sert donc de collecteur intermédiaire (tiers collecteur) pour l’Etat. C’est un transfert d’une mission régalienne de l’Etat vers les employeurs.
Selon le gouvernement, ce système –qui comporte toujours nombre de difficultés techniques non résolues- a le mérite d’établir un lien de simultanéité entre les impôts et les revenus. C’est plus moderne, plus simple pour les contribuables -notamment en cas de perte de revenus- et moins coûteux pour l’Etat.

Pour FO, l’efficacité de ce système « usine à gaz » reste à prouver.

« **Le bénéfice réel pour le contribuable et l’administration fiscale est en réalité nul alors que les risques sont importants, à la fois en termes de pertes de recettes fiscales, d’augmentation du coût de la collecte de l’impôt, de constitutionnalité liés à la rupture d’égalité entre contribuables mais aussi du point de vue de ses conséquences potentiellement très importantes sur la relation salariale dans le cadre d’un employeur devenant le tiers collecteur** ».

L’Etat abandonnerait les recettes de 2017

Année charnière pour la réforme, 2017 : l’Etat ne percevrait en 2018 les recettes fiscales dues à l’impôt sur le revenu de cette année. Mais il perçevrait immédiatement ceux de l’année 2018.
Cependant le système **PAS** ferait courir le risque à l’Etat de perdre des recettes fiscales. Qu’arrivera-t-il en effet « **en cas de défaillance de l’entreprise ou d’erreur de sa part ?** » interroge **FO,** sans pour l’instant recevoir de réponse.
En termes de niveau de vie, la réforme **PAS** aura aussi un impact différent fort différent selon la nature des contribuables souligne **FO,**. Et pour cause. Quand l’impôt des salariés sera directement et mensuellement prélevé sur le salaire, les indépendants bénéficieront d’un différé de versement.

Le risque est donc celui d'une rupture d'égalité entre contribuables remarque **FO,**. Rupture qui pourrait d'ailleurs être rejetée constitutionnellement.

Un des arguments en faveur du prélèvement à la source consiste à vanter sa simplicité. Argument étonnant. En effet, chaque foyer fiscal devra continuer à effectuer une déclaration de ses revenus, à signaler tout changement de situation à l'administration et les démarches de régularisation annuelles perdureront bien évidemment.

Un nouveau pouvoir pour l'employeur ?

« L'argument d'une synchronisation en temps réel de l'impôt aux variations de revenus est largement théorique » souligne ainsi **FO,**.
Pour tendre vers une telle synchronisation il faudrait « simplifier » l'impôt en l'individualisant (en supprimant le quotient familial) et par ailleurs « confier aux tiers collecteurs, les employeurs notamment, le soin de calculer eux-mêmes les taux d'imposition sur la base des informations fournies par le contribuable. »
Dans son principe même, le système du prélèvement à la source pose déjà le problème d'une nouvelle relation « fiscale » entre l'employeur et le salarié. « Des informations personnelles et familiales du salarié risquent d'être entre les mains des entreprises.
Outre l'atteinte à la vie privée, ce serait accroître le lien de subordination des salariés envers leur employeur » s'inquiète **FO,**.
Un autre argument gouvernemental en faveur de cette prochaine réforme consiste à prétendre qu'elle générera des économies dans la gestion de l'impôt et améliorera le rendement de la collecte. Là encore rien n'est moins sûr.

Le faible coût de la gestion de l'impôt

Actuellement le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu (75.3 milliards d'euros en 2014) auprès des contribuables (37 millions de foyers fiscaux en 2014) s'élève à 99.4% à l'issue des règlements de contentieux et à 94% dès l'échéance de l'impôt.

La mensualisation a participé à améliorer ce recouvrement. Près de 66% des contribuables étaient mensualisés en 2014.

Le coût de gestion par l'Etat de l'impôt sur le revenu ne cesse quant à lui de diminuer, notamment à travers la mise en place de la déclaration en ligne. En 2014, ce coût de gestion était de 0.86%. Concrètement 100 euros d'impôts collectés coûtent 0.86 euros en terme de gestion.

Ce coût était de **0.88%** en **2013**, de **0.94** en **2012** et de manière plus lointaine de **1.04** en **2010** et de **1.35%** en **2004**. L'argument d'un coût de gestion actuellement trop élevé peut dès lors être contesté.

Quant aux **effectifs** de la **DGFIP** dédiés à la gestion de l'impôt, **ils ne cessent de décroitre** aussi. Ainsi **18%** des personnels **DGFIP** s'occupaient de l'impôt sur le revenu en **2014** contre 1**9%** en **2013**.

Une réforme sur fond de crise des effectifs et des moyens

Actuellement **15 000 postes** (équivalent temps plein) environ sont affectés à la gestion de l'impôt dont **2500** spécialisés sur le recouvrement.

Le système **PAS** va « générer un surcroît de travail dans les services de la DGFIP dans un contexte de suppressions d'emplois (plus de **18 000 emplois supprimés en huit ans**, Ndlr) et sur fond de restructurations incessantes » s'irrite **FO, Finances**.

Pour autant, le secrétaire d'Etat au Budget, M. Eckert, qui a reçu les fédérations des finances le 14 avril « ne s'est engagé sur rien en termes de moyens » fulmine **FO,** notant que les difficultés portant sur l'application du **PAS** aux particuliers employeurs, saisonniers, frontaliers ou encore sur les questions de crédits ou réductions d'impôts ne sont toujours pas résolues…

Pour M. Eckert, la conception du **PAS**revient à « l'ascension de l'Himalaya » et pour l'instant la **DGFIP** n'en serait qu'au 2e cap de base.

La confédération **FO,** demande quant à elle l'abandon de ce projet qui n'est en rien une réforme fiscale susceptible d'apporter à l'impôt sur le revenu un caractère juste et progressif ainsi que le demande **FO,** depuis des années.

Crainte d'une optimisation fiscale sur 2017

La non fiscalisation de l'année 2017 ne sera pas pour autant ressentie par la plupart des contribuables, les salariés modestes notamment, puisqu'en 2017 ils s'acquitteront de l'impôt sur leurs revenus de 2016.

Si dans le cadre du mécanisme de prélèvement à la source, de nombreuses difficultés techniques n'ont pas encore trouvé de solutions, le gouvernement en affiche toutefois quelques-unes qui peuvent paraître étonnantes.

Ainsi indique le syndicat FO DGFIP, la direction générale des finances publiques a confirmé le 1er avril lors d'une réunion que « les crédits ou réductions d'impôts au titre des revenus 2017 seront pris en compte et feront l'objet soit d'une restitution soit d'une prise en compte dans le taux de prélèvement de 2018 ».

La procédure n'est toujours pas tranchée indique la DGFIF expliquant en revanche qu'à travers cette option technique pour l'année 2017, année qui pourrait amener des changements de comportement en matière de dons mais aussi de paiement de travaux ouvrant droit à crédit d'impôt, il s'agit « de ne pas créer des difficultés aux œuvres, organismes et associations tributaires de dons pour assurer leur fonctionnement mais aussi aux entreprises ».

FO attend l'annonce d'un dispositif qui limiterait l'optimisation fiscale sur 2017…