

LE PRELEVEMENT A LA SOURCE

Le 19 mai 2015, à Carcassonne, le Président de la République annonçait la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu pour le 1^{er} janvier 2018.

La loi de finances pour 2016 a confirmé la réforme dans son article 76 quant au projet de loi de finances pour 2017, il précise dans son article 38 le nouveau système de prélèvement.

Concrètement, la retenue à la source consiste à faire prélever le montant de l'impôt sur le revenu (IR) par un tiers payeur au moment du versement au contribuable des revenus sur lesquels porte l'imposition. Ce tiers payeur pourra être l'employeur pour ceux qui en ont un, les caisses de retraite pour les retraités et Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi.

La retenue à la Source (RAS) ou prélèvement à la source (PAS) pour l'Impôt sur le revenu (IR) est un vieux serpent de mer de la fiscalité en France.

En 1966, une initiative a été engagée par le ministre des finances, Michel Debré. Elle a été étudiée par une commission installée fin 1967 sous la présidence du secrétaire d'Etat à l'économie et aux finances, Jacques Chirac. Mais le projet a finalement été abandonné à la suite des événements de mai 1968. Le texte des « *accords de Grenelle* » du 27 mai 1968 indiquait en effet dans son point 11 « *fiscalité* » : « *Il ne sera pas proposé d'assujettir les salariés au régime de la retenue à la source* ».

La question sera à nouveau débattue après la publication d'un rapport de l'Inspection générale des finances en 1971 qui débouchera sur la loi du 29 juin 1971 instaurant le paiement mensualisé de l'impôt sur le revenu, mais n'aboutira pas.

Au cours du débat sur le projet de loi de finances pour 1974, la retenue à la source de l'impôt sur le revenu a été introduite par amendement gouvernemental. Le ministre des finances, Valéry Giscard d'Estaing justifiait alors la mesure par la nécessité de moderniser l'impôt et de réduire les formalités administratives imposées aux contribuables. Mais le projet sera finalement abandonné.

Il faudra attendre 2007 pour que le sujet soit débattu à nouveau après la publication du rapport « *Lévy-Jouyet* » de la commission sur l'économie de l'immatériel. Le ministre de l'économie, Thierry Breton engagera alors une concertation en vue d'instaurer le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu au 1^{er} janvier 2009. Au même moment, un rapport parlementaire approfondira le sujet dans la perspective plus large de la fusion entre impôt sur le revenu et contribution sociale généralisée. Le projet du gouvernement sera finalement abandonné à la suite des élections du printemps 2007.

Seules au sein de l'OCDE, la France, la Suisse, l'Italie et Singapour ne pratiquent pas le prélèvement à la source. D'ailleurs nos voisins ont instauré ce système depuis de nombreuses années pour certains d'entre-eux. Ainsi, dès 1920, la retenue à la source a été instaurée en Allemagne étendant ainsi ce système qui existait déjà dès 1808 en Prusse orientale, dès 1814 en Bavière et dès 1852 dans le Wurtemberg. Aux Etats-Unis, c'est en 1943 que le prélèvement à la source fut introduit, l'année suivante se fut au tour de la Grande Bretagne. Les Pays-Bas l'avaient déjà instauré en 1941. Plus près de nous, en 1962, la Belgique en fit de même, puis le Danemark en 1970, l'Espagne en 1979 et le Portugal en 1989.

LE PRELEVEMENT A LA SOURCE

Si la France renâcle à mettre en place le prélèvement à la source, c'est en grande partie en raison de plusieurs spécificités qui caractérisent notre système de prélèvements obligatoires. D'abord, la majorité des prélèvements français sont des prélèvements sociaux (cotisations sociales, CSG) qui sont déjà prélevés à la source alors que dans d'autres pays comme le Danemark par exemple, les prélèvements sociaux sont faibles car c'est l'impôt sur le revenu, bien plus important qu'en France, qui finance le système de protection sociale.

Ensuite, l'imposition conjointe et le quotient familial n'existent qu'en France sous cette forme. Ces spécificités rendent un prélèvement à la source complexe à mettre en œuvre puisque les changements de situation personnelle ont un impact direct sur l'impôt à payer.

Enfin, le grand nombre de « niches fiscales » vient ajouter à la complexité de l'impôt sur le revenu et, par conséquent, à celle d'une éventuelle retenue à la source.

Toutefois, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu existe déjà en France. Les prélèvements à la source au titre de l'Impôt sur le revenu sont évalués à part dans l'état A annexé à la loi de finances : en plus du produit de l'Impôt sur le revenu recouvré par voie de rôle, (78,3 milliards d'euros prévus en 2017), 4,5 milliards d'euros sont prélevés à la source sur certains bénéficiaires non commerciaux, sur les revenus de capitaux mobiliers et sur les bons anonymes.

Ces retenues représentent donc au total 5,7 % du produit de l'IR. C'est peu par rapport aux prélèvements sociaux, qui sont presque intégralement prélevés à la source. Ainsi, la Contribution sociale généralisée (CSG), premier prélèvement sur les revenus (100 milliards d'euros contre 80 pour l'impôt sur le revenu) est ainsi prélevé à la source. On peut également mentionner depuis la loi du 3 février 1992 le prélèvement libératoire sur les indemnités des élus locaux.

De même, il existe un prélèvement à la source sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères de source française versés à des personnes non domiciliées fiscalement en France. Dans le même ordre d'idée, les revenus des artistes (notamment les droits d'auteur), des inventeurs et des sportifs peuvent être soumis à un prélèvement à la source, par le débiteur, au taux de 15 % ou de 33,33 %.

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2004, l'imposition à l'Impôt sur le revenu et à la CSG des plus-values immobilières repose sur un prélèvement à la source lors de la transaction, par l'intermédiaire des notaires.

Au-delà des apparences, le prélèvement à la source est une technique relativement complexe qui produit des effets dont la plupart sont contradictoires.

1. UNE TECHNIQUE COMPLEXE

Pour comprendre cette technique, il est nécessaire de la décrire dans un premier temps avant de préciser comment elle sera mise en œuvre.

1.1. Description

Pour l'INSEE, le prélèvement à la source est « *un mode de recouvrement de l'impôt consistant à faire prélever son montant par un tiers payeur, le plus souvent l'employeur ou le banquier, au moment du versement au contribuable des revenus sur lesquels porte l'impôt* »

Cette définition du prélèvement à la source limite le champ des prélèvements concernés : elle ne s'applique qu'aux revenus versés à des particuliers et qui peuvent faire l'objet d'un versement par un tiers. Sont donc exclus les prélèvements sur les entreprises, ainsi que, au sein des prélèvements sur les ménages, ceux qui sont assis sur des assiettes autres que le revenu (comme, par exemple, le patrimoine).

LE PRELEVEMENT A LA SOURCE

Une autre définition est possible : la retenue à la source est un prélèvement dont le recouvrement intervient simultanément à la formation de l'assiette.

Les deux définitions renvoient à des périmètres de prélèvement à la source légèrement différents. Un premier périmètre peut être qualifié de « restrictif » correspond à l'approche par les tiers payeurs. Il comprend les cotisations sociales salariales sur les rémunérations et revenus de remplacement ; la contribution sociale généralisée et la contribution au remboursement de la dette sociale sur les rémunérations, sur les revenus de remplacement et sur les produits de placement ; le prélèvement forfaitaire libératoire ; les plus-values immobilières ; les retenues à la source de l'impôt sur le revenu.

Un second périmètre plus large, correspondant à l'approche par la simultanéité assiette / recouvrement : outre les prélèvements de la liste précédente, s'y ajoute les cotisations sociales employeur, la contribution solidarité autonomie et le versement transport.

La réforme mise en place par la loi de finances pour 2017 ne s'appliquera qu'à un périmètre limité.

1.1.1. Le périmètre de la réforme

L'article 38 du projet de loi de finances pour 2017 introduit un article 204 A dans le Code général des impôts rédigé ainsi :

« Art. 204 A. - 1. Les revenus imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux salaires, aux pensions ou aux rentes viagères ou dans les catégories des bénéficiaires industriels et commerciaux, des bénéficiaires agricoles, des bénéficiaires non commerciaux et des revenus fonciers,donnent lieu, l'année au cours de laquelle le contribuable en a la disposition ou de leur réalisation, à un prélèvement. »

La quasi-totalité des contribuables et des revenus sont donc concernés : les traitements et salaires retenus pour leur montant après la déduction forfaitaire de 10 % pour frais professionnels, les revenus de remplacement et les pensions de retraite, les demandeurs d'emploi ou bénéficiaires de revenus de remplacement, les indépendants et les propriétaires percevant des revenus fonciers. Seuls les revenus des capitaux mobiliers et les plus-values immobilières ne seront pas directement touchés par cette réforme, étant eux-mêmes déjà prélevés à la source.

Les professions libérales et les indépendants verseront un acompte mensuel ou trimestriel, calculé en fonction de leurs revenus des mois précédents, et ajusté ensuite selon leurs revenus effectifs. Ce qui techniquement parlant n'est pas un prélèvement à la source. Mais si l'on n'englobait pas l'ensemble des catégories de revenu, le risque pris serait triple selon Gilles Carrez, le président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale : celui d'une éventuelle inconstitutionnalité sur le fondement de la rupture d'égalité devant l'impôt ; celui d'une possible accentuation des distorsions existantes de l'impôt sur le revenu entre revenus du travail et revenus du capital, ainsi qu'entre revenus d'activité salariaux et non salariaux ; celui enfin d'une dégradation du consentement à l'impôt.

1.1.2. Le tiers payeur

Le prélèvement à la source on l'a vu est un mode de recouvrement de l'impôt consistant à faire prélever son montant par un tiers payeur. Celui-ci peut être soit l'employeur, soit le banquier.

De manière générale, il n'apparaît pas souhaitable de substituer les banques et autres établissements financiers aux payeurs de revenus que sont les employeurs professionnels.

Cette solution n'a manifestement pas eu les faveurs des auteurs des différents rapports effectués sur le sujet. Elle nécessiterait en effet de pouvoir identifier les différents revenus dans les flux bancaires avec au surplus la complexité générée par l'existence de plusieurs comptes, ouverts éventuellement même dans plusieurs établissements bancaires. Les personnes ayant plusieurs comptes représentent un tiers des clients des banques, selon la Fédération bancaire française,

LE PRELEVEMENT A LA SOURCE

celles-ci devraient identifier les flux correspondant au paiement d'un revenu si, elles étaient chargées du prélèvement à la source, ce qui supposerait une refonte des systèmes d'information.

Par ailleurs, les circuits d'information entre les banques et les administrations fiscales ou sociales n'existant pas, sauf pour les produits financiers, il ne serait pas raisonnable de préconiser la création de tels circuits similaires à celui existant entre les Urssaf et les payeurs de revenus.

C'est pourquoi, le choix de l'employeur professionnel comme tiers payeur a été fait. Sont, ainsi, exclus du dispositif les particuliers employeurs. Dans ce cas, le prélèvement sera réalisé par l'intermédiaire des sites Cesu et Pajemploi lors de la déclaration relative aux cotisations sociales par l'employeur.

La réforme a donc pour objet de transférer l'obligation de paiement du contribuable à un tiers payeur. Celui-ci opère le versement de l'impôt à une date fixée par décret, le mois suivant celui au cours duquel a eu lieu le prélèvement ou, si le débiteur est un employeur dont la paie est effectuée postérieurement à la période mensuelle d'emploi, le mois au cours duquel a eu lieu le prélèvement.

Les petites entreprises de moins de onze salariés peuvent opter, pour un versement au plus tard le mois suivant le trimestre au cours duquel ont eu lieu les prélèvements.

En cas d'impayé, l'administration peut seulement engager des poursuites à l'égard du nouvel intermédiaire à l'exclusion du contribuable.

Trois situations peuvent se présenter. Dans la première le non-versement résulte d'une erreur involontaire. La responsabilité de l'employeur est entière. L'administration fiscale n'a aucune possibilité de se retourner contre le contribuable. Des sanctions fiscales ou pénales pourront être prononcées à l'encontre du tiers-payeur.

La deuxième situation correspond aux cas d'ouverture d'une procédure collective. Chaque année le nombre d'entreprises défilantes est proche de soixante mille. Pourtant, le risque de perte fiscale pour le Trésor est limité puisque l'Association de garantie des salaires (AGS) se substitue à l'employeur pour le paiement de la CSG et la CRDS et donc probablement du prélèvement à la source. Mais les montants avancés par l'AGS sont plafonnés.

La troisième situation concerne les risques de fraude. Lorsque les entreprises jouent un rôle de collecteur au profit de l'Etat, comme par exemple en matière de TVA, les situations de rétention d'impôt sont courantes. Ce pourrait être le cas à l'occasion de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu. Pour éviter ces situations, l'administration fiscale continuera d'exercer un contrôle sur les entreprises en question. D'ailleurs, des sanctions sont prévues pour les employeurs qui ne respecteraient pas leurs obligations : amendes pouvant aller de 5 % à 80 % des retenues qui auraient dû être effectuées ou déclarées selon la nature de l'infraction.

1.1.3. Le taux

L'idée d'un barème que l'employeur aurait à appliquer n'a pas été retenue car cela conduirait nécessairement ce dernier à connaître la situation personnelle du contribuable en raison de la prise en compte du foyer fiscal.

C'est donc l'administration fiscale qui calculera le taux de prélèvement. Les employeurs recevront, via la déclaration sociale nominative (DSN), le taux de prélèvement à appliquer sur le salaire. Le contribuable connaîtra également ce taux, puisqu'il figurera sur son avis d'imposition.

LA DSN

La Déclaration Sociale Nominative regroupe en une seule déclaration l'ensemble des déclarations sociales effectuées par une entreprise ou son mandataire. Elle repose sur la transmission unique, mensuelle et dématérialisée des données directement issues de la paie, auxquelles s'ajoutent des signalements d'événements affectant la relation de travail. D'ores et déjà mise en œuvre par plus de 400 000 entreprises, elle sera généralisée d'ici l'été 2017 pour l'ensemble des entreprises du secteur privé.

LE PRELEVEMENT A LA SOURCE

L'assiette du prélèvement à la source sera constituée du montant net imposable du salaire après déduction des cotisations sociales et de la fraction déductible de la CSG, avant déduction pour frais professionnels ou pour les pensions, de l'abattement de 10 %. : le prélèvement à la source sera automatique, et apparaîtra clairement sur la fiche de paie.

Comme pour les taux des cotisations sociales, l'introduction du taux de prélèvement sur le salaire et sa présentation sur le bulletin de salaire se feront directement à travers le logiciel de paie. Une amende de 10.000 euros est prévue en cas de violation du secret fiscal par l'employeur.

Comme les salariés, les indépendants et les bénéficiaires de revenus fonciers, c'est-à-dire les bailleurs, paieront leur impôt sur le revenu par acomptes calculés par l'administration sur la base de la situation passée et prélevés mensuellement ou trimestriellement. En cas de forte variation des revenus, les versements pourront être actualisés à l'initiative du contribuable en cours d'année, dans les mêmes conditions que le prélèvement à la source applicable aux revenus versés par un tiers. Cette possibilité répond par exemple aux besoins des artisans qui perdent un gros client, ou des agriculteurs soumis aux aléas des prix.

1.2. Mise en œuvre

L'entrée en vigueur des nouvelles règles se fera à compter du 1^{er} janvier 2018 ce qui veut dire qu'à partir de 2018, les contribuables seront directement prélevés sur leurs revenus de l'année en cours et non plus sur ceux de l'année précédente.

Le prélèvement de l'impôt sur le revenu se fera sur douze mois (au lieu d'un, trois ou dix actuellement) et s'adaptera en direct aux hausses de revenus (par exemple les salariés ayant un «*treizième mois*» toucheront moins qu'aujourd'hui ce mois-là).

1.2.1. Le calcul, l'adaptation et le choix du taux

1.2.1.1. Le taux « normal »

Comme on l'a vu, l'employeur ne sera informé ni de la situation familiale, ni des autres revenus perçus par le salarié : c'est l'administration fiscale qui restera l'unique destinataire des informations fiscales et l'unique interlocuteur des contribuables. L'employeur ne connaîtra qu'un taux d'imposition.

C'est l'administration fiscale qui communiquera au contribuable et à l'employeur ce taux de prélèvement au second semestre 2017. Il sera calculé sur la base de la déclaration de revenus effectuée par le contribuable au printemps 2017, sur les revenus de 2016 et incluant les avantages fiscaux qu'il souhaite obtenir, comme les crédits d'impôts et les réductions d'impôts.

En septembre 2018, l'administration fiscale recalculera le taux d'imposition et, si celui-ci est modifié, transmettra un nouveau taux à l'employeur au mois de septembre, pour que l'impôt payé soit aussi proche que possible du revenu réel.

Tous les crédits d'impôts dont la dépense a été engagée en 2017 seront conservés, mais ils ne seront remboursés qu'à la mi-2018. En ce qui concerne les abattements, ils seront inclus dans le calcul du taux.

1.2.1.2. Le taux neutre

Les contribuables qui le souhaitent pourront refuser que l'administration fiscale dévoile leur taux d'imposition à leur employeur. Ils se verront alors appliquer un taux proportionnel « neutre », calculé sur la base du montant de la rémunération qui leur est versée, quitte à ce que, à la fin de l'année un ajustement soit exigé par l'administration fiscale. Ce taux par défaut sera aussi utilisé pour les contribuables qui ne disposaient pas de revenu l'année précédente.

LE PRELEVEMENT A LA SOURCE

Base mensuelle du prélèvement	Taux proportionnel
Inférieur ou égal à 1361€	0 %
De 1362 € à 1493 €	2 %
De 1494 € à 1647€	4 %
De 1648 € à 1944 €	7 %
De 1945 € à 2602 €	9 %
De 2603 € à 3250 €	12,5 %
De 3251 € à 4685 €	17 %
De 4686 € à 7288 €	21,5 %
De 7289 € à 9639 €	25,5 %
de 9640 € à 17356 €	33 %
de 17357 € à 33681 €	39 %
Supérieur à 33681 €	43 %

1.2.1.3. La modulation du taux en cours d'année

Le contribuable peut demander une mise à jour du taux si les revenus de son foyer varient de manière importante ou s'il change de situation : en cas de mariage ou de PACS, de décès d'un membre du couple, de divorce ou de séparation, de naissance, etc... A cette fin, le contribuable déclare, sous sa responsabilité, sa situation et l'estimation de l'ensemble de ses revenus au titre de l'année en cours.

En cas de modulation à la hausse, le taux du prélèvement s'appliquent au plus tard le troisième mois qui suit celui de la demande et jusqu'au 31 décembre de l'année.

La modulation à la baisse du prélèvement n'est possible que si le montant du prélèvement estimé par le contribuable au titre de sa situation et de ses revenus de l'année en cours est inférieur de plus de 10 % et 200 € au montant du prélèvement qu'il supporterait en l'absence de cette modulation.

Un nouveau calcul se fera à la fin de l'été afin que l'Etat récupère le pas assez perçu, sur les quatre derniers mois de l'année, ou de reverser le trop-perçu, à la fin du mois d'août.

1.2.1.4. Le choix de taux différents au sein d'un couple

Les contribuables en couple pourront opter pour l'application d'un taux de prélèvement différent pour chacun des conjoints en fonction de leurs revenus respectifs.

De cette façon, sera garanti :

- La confidentialité vis-à-vis des employeurs en cas d'asymétrie importante des revenus au sein du couple
- La liberté dans la répartition du paiement de l'impôt.

Les taux appliqués permettront de prélever le même montant. Il ne s'agit pas d'une individualisation de l'impôt, mais d'une simple répartition différente du paiement de l'impôt entre les conjoints, cohérente avec leur différence de revenus ; cela n'aura pas d'incidence sur le montant total d'impôt qui est dû par le couple.

1.2.2. L'année blanche

Le passage au prélèvement à la source impliquerait en principe une double imposition en 2018, puisque cette année-là devraient être payés les impôts sur les revenus 2017 selon l'ancien système et les impôts sur les revenus 2018 selon le nouveau système de retenue à la source.

Evidemment une telle situation est inacceptable, c'est pourquoi, le Gouvernement a décidé de faire de l'année 2017 une « année blanche » en terme d'imposition : « L'impôt sur le revenu sera payé chaque année : en 2017 sur les revenus de 2016, en 2018 sur les revenus de 2018 et en 2019

LE PRELEVEMENT A LA SOURCE

sur les revenus de 2019 ». Ce qui signifie qu'il n'y aura pas d'interruption dans le paiement de l'impôt mais que les revenus de 2017 seront bel et bien exonérés d'impôt. C'est la seule solution pour éviter une année de double paiement...

Techniquement parlant, les contribuables qui auront rempli leur déclaration de revenus 2016 recevront un crédit d'impôt « *modernisation du recouvrement* » qui annulera le montant de l'impôt dû au titre de l'année 2017.

Mais, le ministre des finances, Michel Sapin a déjà mis en garde ceux qui voudraient profiter de la situation : «*La loi prévoira des garde-fous pour éviter que les contribuables qui peuvent le faire ne gonflent artificiellement leurs revenus de 2017 (par exemple, un associé se versant d'importants dividendes) ou ne reportent des dépenses déductibles (par exemple, la rénovation d'un logement) sur 2018*».

La question des revenus 2017 dits « *exceptionnels* » est ainsi posée. Ils seront imposés en 2018. La difficulté consiste dans leur identification. A cette fin, le projet de loi de finances 2017 donne une liste des revenus non exceptionnels, ce qui peut paraître étonnant, mais qui permet une identification plus extensive de ceux qui sont exceptionnels. Une liste, en effet, restreint le champ d'application d'une disposition.

Le projet de loi prévoit de plus des dispositions particulières de lutte contre l'optimisation, pour éviter que des contribuables majorent artificiellement leurs revenus de l'année 2017. Ainsi, l'administration fiscale pourra demander au contribuable des justifications sur tous les éléments servant de base à la détermination du montant du crédit d'impôt.

S'il apparaît que les revenus 2017 ont été sous-évalués, elle pourra procéder à un redressement et elle disposera d'un droit de reprise pendant quatre ans, au lieu de trois habituellement.

2. DES EFFETS CONTRADICTOIRES

La réforme produira, si elle est mise en œuvre des effets dont certains seront positifs, mais dont d'autres seront négatifs.

2.1. Effets positifs

Les contribuables, comme l'Etat lui-même ainsi que les entreprises peuvent bénéficier d'effets positifs en raison de la mise en place de la réforme.

2.1.1. Pour les contribuables

Le prélèvement à la source permet d'abord de payer l'impôt sur les revenus de l'année en cours d'année et non sur ceux de la précédente. Comme 30% des contribuables voient leurs revenus baisser d'une année sur l'autre, ils peuvent de ce fait connaître des difficultés pour acquitter leur impôt l'année suivante.

Cette diminution de revenu peut être engendrée par des changements de situation dans leur vie personnelle comme un mariage, un pacs, une naissance au sein du foyer, un divorce ou un décès). Mais ces changements peuvent également intervenir dans leur vie professionnelle quand ils sont salariés. Il peut s'agir de l'entrée dans la vie active, la retraite, un changement de poste, une perte d'emploi, la création d'entreprise, un congé sabbatique. S'ils sont indépendants la fluctuation de l'activité peut être à l'origine d'une situation du même type. Ainsi quand ils sont propriétaires bailleurs des charges exceptionnelles, un changement de locataire ou encore des loyers impayés vont se traduire par une diminution du revenu.

LE PRELEVEMENT A LA SOURCE

Le prélèvement à la source en rendant le paiement de l'impôt contemporain de la perception des revenus permet d'éviter ce décalage qui peut engendrer des difficultés de trésorerie. C'est là son objectif principal. C'est aussi ce qui le différencie de la simple mensualisation de l'impôt.

L'autre avantage de la retenue à la source pour les contribuables réside dans le fait que l'impôt est mieux réparti tout au long de l'année. Aujourd'hui, le paiement de l'impôt est irrégulier. Puisqu'il est réglé sur dix mois de janvier à octobre en cas de mensualisation, ou par tiers provisionnel en février et mai avec un solde en septembre. Dans le nouveau système, l'impôt aura la même temporalité que les revenus. Pour les salariés ou les retraités qui perçoivent un revenu chaque mois, l'impôt sera dorénavant étalé sur 12 mois. Cela représente un gain en trésorerie pour les ménages.

De plus, les contribuables n'auront plus à s'occuper du paiement de leur impôt, puisque celui-ci sera automatisé et mensualisé, comme pour la Contribution sociale généralisée (CSG) ou les cotisations, au moment où l'on touche son revenu. Cependant la déclaration chaque année est maintenue.

Dernier effet favorable pour les contribuables, le prélèvement à la source permet à chacun de connaître mois après mois son véritable revenu disponible puisque le salaire versé est non seulement net de charges sociales mais aussi d'impôt.

2.1.2. Pour l'Etat

Selon le Think tank Terra Nova le prélèvement à la source et les progrès technologiques permettraient de réduire significativement les effectifs de l'administration fiscale. Terra Nova estime que près de 25000 agents sont mobilisés sur les questions d'assiette, de recouvrement et de contrôle de l'impôt sur le revenu. Elle estime que ces agents pourraient être moins nombreux et qu'ils seraient moins sollicités par les contribuables grâce au prélèvement à la source. Les économies potentielles s'élèveraient à environ 10 000 emplois avec un meilleur « *taux d'intervention* » de l'administration sur l'impôt.

Le syndicat de l'administration fiscale « *Solidaires, Finances Publiques* » est quant à lui beaucoup plus réservé sur ce point. Il estime en effet que la gestion du prélèvement à la source générera des sollicitations des contribuables. Mais surtout, les agents verront une nouvelle mission apparaître : le contrôle du versement par les entreprises des montants collectés. Certes la réforme pourrait modifier le travail des agents de la Direction générale des finances publiques (DGFiP), mais elle n'entraînera pas de gains de productivité. C'est si vrai que l'Allemagne emploie plus de 2000 agents pour la mission spécifique du contrôle des entreprises du bon reversement de l'impôt et que la Grande Bretagne emploie 15000 agents pour la gestion de la retenue à la source.

Le prélèvement à la source pourrait également avoir des effets positifs sur l'économie puisque la suppression d'un paiement différé de l'impôt sur le revenu, libérerait l'épargne de précaution des ménages, ce qui encouragerait la consommation et l'investissement. Selon certaines évaluations, entre 25 et 30 milliards d'euros pourraient être injectés dans l'économie l'année de passage à la retenue à la source.

De plus, comme le souligne le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) : « *La retenue à la source permet en principe au contribuable de bénéficier d'un revenu net d'impôt : elle réduit donc son incertitude quant aux dépenses futures et aux sommes à provisionner en conséquence* ». Mais, le CPO lui-même estime que cela n'aurait qu'un impact « *marginal* » sur la croissance du produit intérieur brut (PIB), ce qui n'est pas le cas de Terra Nova qui est plus optimiste.

Enfin, l'Etat pourrait bénéficier d'un surplus de recettes de l'ordre de 2 milliards d'euros, puisqu'avec la retenue à la source, il y aura une meilleure corrélation entre l'activité économique et l'impôt prélevé. Si l'on tient compte de l'évolution tendancielle des revenus à la hausse, le passage de l'impôt sur les revenus de l'année précédente à l'imposition des revenus de l'année en cours générera une assiette plus large et donc, à taux constants, des recettes plus importantes.

LE PRELEVEMENT A LA SOURCE

2.1.3. Pour les entreprises

Les effets positifs pour les entreprises sont beaucoup moins importants. On peut cependant remarquer que dans la mesure où elles reverseront les sommes correspondant à la retenue à la source de l'impôt à l'administration fiscale plusieurs jours, voire plusieurs mois après le versement du salaire, elles bénéficieront d'un effet positif sur leur trésorerie. Mais on peut considérer qu'il s'agit là d'une rétribution indirecte de nouvelles tâches qui leur incombent, tâches qui sont perçues comme un effet négatif.

2.2. Effets négatifs

Là encore, les contribuables et les entreprises peuvent être visés.

2.2.1. Pour les contribuables

Selon le CPO, la retenue à la source pourrait « *affaiblir le civisme fiscal* » du contribuable, car son impôt, prélevé à la source, n'apparaîtra plus sur son compte bancaire, où seul figurera son salaire net. L'impôt sera moins « *visible* » ce qui risque de porter atteinte au consentement à l'impôt.

Pour un certain nombre d'observateurs, la réforme ne simplifiera pas la vie des contribuables ou du moins pas autant qu'on ne pourrait le croire, car les mesures de simplification et de modernisation mises en place ces dernières années ont déjà largement facilité le paiement de l'impôt sur le revenu. Aujourd'hui, 90 % des contribuables reçoivent une déclaration préremplie et, près de 75 % sont mensualisés. Avec le prélèvement à la source, le contribuable continuera malgré tout à remplir une déclaration de revenus et à signaler à l'administration ses changements de situation...

D'autre part, le prélèvement à la source ne sera de toutes les manières que partiel. D'abord parce que certains revenus ne sont connus qu'en fin d'année, comme les revenus fonciers. Ensuite parce que certains contribuables bénéficient de réductions d'impôts et autres déductions qu'on ne peut prendre en compte qu'une fois l'année écoulée. Une régularisation sera donc nécessaire au début de l'année suivante avec ce dispositif, il faudra attendre septembre de l'année suivante pour recevoir un chèque équivalent au trop-perçu de l'Etat, le temps de faire sa déclaration de revenus et que les pouvoirs publics calculent la somme à reverser.

2.2.2.. Pour les entreprises

Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, le coût de la réforme pour les employeurs pourrait représenter entre 1,3 % et 3,5 % de la valeur des impôts collectés. Pour, le président de l'Association nationale des directeurs de ressources humaines (ANDRH), Jean-Paul Charlez : « *L'entreprise n'a rien à gagner à devenir collecteur de l'impôt pour le compte de l'Etat. C'est une nouvelle tâche, une nouvelle responsabilité, le tout non rémunéré.* »

Quant au Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables il estime que ce surcoût varie d'« *une à trois heures de travail par bulletin de salaire* ». Pour le Medef, l'introduction d'un prélèvement à la source entraînera de nouvelles charges de gestion notamment pour modifier les logiciels de paie et les paramétrages informatiques. Cette contrainte nouvelle pour les entreprises est d'autant plus importante, qu'au regard des pratiques étrangères, il ne semble pas que le tiers payeur bénéficiera d'une compensation. Toutefois on a vu qu'indirectement les employeurs bénéficieront d'un surcroît de trésorerie en raison des délais de versement des sommes prélevées. Certes cet avantage variera en fonction des entreprises. Il se pourra aussi dans certains cas qu'il ne compensera pas le coût engendré par l'instauration de la réforme.

Les inconvénients pour les entreprises ne s'arrêtent pas à l'aspect économique. Ainsi, le Medef craint par avance l'« *impact négatif sur l'organisation interne des entreprises, les relations des employeurs avec leurs salariés... tout cela étant créateur de tensions sociales dans l'entreprise* ». Il

LE PRELEVEMENT A LA SOURCE

en va de même pour les PME. Selon le baromètre KPMG-CGPME pour une majorité des dirigeants de PME interrogés, «*la mise en place du prélèvement à la source aura un impact négatif sur leur organisation interne (66%) et, dans une moindre mesure, sur leurs relations avec leurs salariés (55%)*».

Pour le Conseil des prélèvements obligatoires en effet, «*Des tensions peuvent apparaître entre salariés, puisque deux salariés occupant la même fonction pourraient dorénavant recevoir un salaire net différent si leurs taux d'imposition sont différents (par exemple, si l'un a des enfants et l'autre pas)* ». Qui plus est, les variations de salaire net, engendrées par la réforme, pourraient provoquer de nouvelles revendications salariales.

Les relations de travail peuvent également être perturbées par des réclamations relatives à l'imposition auprès de l'employeur alors que celui-ci ne fait qu'appliquer un taux qui lui est communiqué par l'administration fiscale.

*

* *

Pour certains, la réforme serait en fait un pas vers une fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu. Le candidat François Hollande s'était engagé à mener une grande réforme fiscale permettant la fusion à terme de l'impôt sur le revenu et de la CSG dans le cadre d'un prélèvement simplifié sur le revenu.

Le 18 novembre 2013 le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault annonçait «*une remise à plat de notre fiscalité* » dans le cadre de la loi de finances pour 2015, en expliquant que la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG «*fera partie du débat* ». François Hollande a temporisé en déclarant que cette remise à plat de la fiscalité française prendra «*le temps du quinquennat* ».

Lors de l'examen du budget 2016, Jean-Marc Ayrault, redevenu député a déposé un amendement tendant à remplacer l'impôt sur le revenu, progressif, et de la CSG, proportionnelle par un impôt citoyen sur le revenu. Au lieu de ces deux prélèvements, le nouveau dispositif aurait «*une composante familiale et une composante individuelle*». Il s'agirait donc du préalable à la fusion de l'IR et de la CSG. Cependant l'amendement n'a pas pu être examiné.

L'annonce de la réforme et sa mise ne place à travers la loi de finances pour 2017 peut donc être interprétée comme la volonté de renouer avec le projet de fusion des deux prélèvements.

En 2015, le vice-président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le député Dominique Lefebvre (Val-d'Oise, Parti socialiste), écrivait dans l'Humanité :

«*Au final, à l'avenir, [le prélèvement à la source] permettra de réformer plus facilement cet impôt pour le rendre plus juste, qu'il s'agisse de remettre en cause des niches fiscales ou de rapprocher l'impôt sur le revenu et la CSG* ».

Mais Gilles Carrez le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale a eu l'occasion d'affirmer son opposition totale à cette fusion :

«*L'impôt sur le revenu souffre déjà d'une concentration de plus en plus excessive : aujourd'hui, moins de la moitié des foyers fiscaux payent cet impôt. Si la CSG devenait progressive et subissait elle aussi la même concentration, cela serait un vrai martyr fiscal pour les classes moyennes et supérieures.* »

LE PRELEVEMENT A LA SOURCE

Le porte-parole du gouvernement Stéphane Le Foll a démenti que cet objectif soit toujours d'actualité : une fusion avec la CSG est « hors de question ». D'ailleurs on voit mal comment une telle réforme pourrait être adoptée dans les quelques mois qui restent avant la fin du quinquennat. D'ailleurs en cas d'alternance lors des prochaines élections présidentielles, il y a fort à parier que le prélèvement à la source serait, sinon abandonné, du moins reporté à une date ultérieure.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

Article 38 : Instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu

I. - A. - Au chapitre premier du titre premier de la première partie du livre Ier du code général des impôts, est insérée une section VIII intitulée : « Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu » comprenant les articles 204 A à 204 N ainsi rédigés :

PRINCIPE « Art. 204 A. - 1. Les revenus imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux salaires, aux pensions ou aux rentes viagères ou dans les catégories des bénéficiaires industriels et commerciaux, des bénéficiaires agricoles, des bénéficiaires non commerciaux et des revenus fonciers, à l'exception des revenus mentionnés à l'article 204 D, donnent lieu, l'année au cours de laquelle le contribuable en a la disposition ou de leur réalisation, à un prélèvement. (3) « 2. Le prélèvement prend la forme : (4) « 1° Pour les revenus mentionnés à l'article 204 B, d'une retenue à la source effectuée par le débiteur lors du paiement de ces revenus ; (5) « 2° Pour les revenus mentionnés à l'article 204 C, d'un acompte acquitté par le contribuable ; (6) « 3. Le prélèvement effectué par le débiteur ou acquitté par le contribuable s'impute sur l'impôt sur le revenu dû par ce dernier au titre de l'année au cours de laquelle il a été effectué. Il est restitué lorsqu'il excède l'impôt dû.

CHAMP DU PRÉLEVEMENT À LA SOURCE

« Art. 204 B. - Sous réserve de la dérogation prévue à l'article 204 C, donnent lieu à l'application de la retenue à la source prévue au 1° du 2 de l'article 204 A les revenus soumis à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux salaires, aux pensions ou aux rentes viagères à titre gratuit. (8) « Art. 204 C. - Donnent lieu au paiement de l'acompte prévu au 2° du 2 de l'article 204 A les revenus soumis à l'impôt sur le revenu dans les catégories des bénéficiaires industriels et commerciaux, des bénéficiaires agricoles, des bénéficiaires non commerciaux et des revenus fonciers, les rentes viagères à titre onéreux ainsi que, par dérogation à l'article 204 B, les pensions alimentaires et, lorsqu'ils sont versés par un débiteur établi hors de France, les revenus de source étrangère imposables en France suivant les règles applicables aux salaires, aux pensions ou aux rentes viagères. (9) « Art. 204 D. - Ne sont pas soumis au prélèvement prévu à l'article 204 A les indemnités, avantages, distributions, gains nets ou revenus mentionnés au quatrième alinéa de l'article 80, aux I et II de l'article 80 bis, au I de l'article 80 quaterdecies et aux articles 80 quindecies et 163 bis G, les revenus soumis aux retenues à la source prévues aux articles 182 A, 182 A bis et 182 B ainsi que les revenus de source étrangère qui ouvrent droit, en application d'une convention fiscale internationale, à un crédit d'impôt égal à l'impôt français correspondant à ces revenus.

CALCUL DU PRÉLEVEMENT

« Art. 204 E. - Le prélèvement prévu à l'article 204 A est calculé en appliquant au montant des revenus, déterminé dans les conditions prévues aux articles 204 F et 204 G, un taux selon les modalités prévues aux articles 204 H et 204 I. (11) « Le prélèvement peut être modifié sur demande du contribuable dans les conditions prévues à l'article 204 J. (12) « Le taux du prélèvement pour les conjoints ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité peut être individualisé dans les conditions prévues à l'article 204 M.

ASSIETTE DU PRÉLEVEMENT

« Art. 204 F. - L'assiette de la retenue à la source prévue au 1° du 2 de l'article 204 A sur les revenus mentionnés à l'article 204 B est constituée du montant net imposable à l'impôt sur le revenu des sommes versées et des avantages accordés, avant application du 3° de l'article 83 et des deuxième et troisième alinéas du a du 5 de l'article 158. (14) « Art. 204 G. - 1. L'assiette de l'acompte prévu au 2° du 2 de l'article 204 A dû au titre des revenus mentionnés à l'article 204 C est constituée du montant des bénéfices ou revenus imposés au barème progressif de l'impôt sur le revenu la dernière année pour laquelle l'impôt a été établi à la date du versement prévu au 1 de

LE PRELEVEMENT A LA SOURCE

l'article 1663 C. (15) « 2. Elle est déterminée pour chaque catégorie de bénéfice ou revenu et pour chaque membre du foyer fiscal dans les conditions suivantes : (16) « 1° Pour les bénéfices industriels et commerciaux est retenu le bénéfice net mentionné au 1 de l'article 38, diminué du report déficitaire appliqué conformément aux 1° bis et 1° ter du I de l'article 156. Lorsque les bénéfices industriels et commerciaux sont déterminés selon le régime d'imposition défini à l'article 50-0 ou lorsqu'au titre de la dernière année mentionnée au premier alinéa du 1, le contribuable a été imposé selon les dispositions de l'article 151-0 et qu'au titre de l'année en cours, il a dénoncé son option pour ce régime, le bénéfice à retenir s'entend du résultat imposable déterminé dans les conditions prévues à l'article 50-0 ; (17) « 2° Pour les bénéfices agricoles déterminés selon un régime réel d'imposition est retenu le bénéfice réel mentionné à l'article 72, diminué du report déficitaire appliqué conformément au 1° du I de l'article 156 et en faisant application, le cas échéant, des dispositions de l'article 75-0 A. Lorsque les bénéfices agricoles sont déterminés selon le régime d'imposition défini à l'article 64 bis ou conformément à l'article 75-0 B, le bénéfice à retenir s'entend du résultat imposable déterminé dans les conditions prévues à ces articles ; (18) « 3° Pour les bénéfices non commerciaux est retenu le bénéfice mentionné à l'article 93, diminué du report déficitaire appliqué conformément au 2° du I de l'article 156. Lorsque les bénéfices non commerciaux sont déterminés selon le régime d'imposition défini à l'article 102 ter ou en faisant application de l'article 100 bis, le bénéfice à retenir s'entend du résultat imposable déterminé dans les conditions prévues à ces articles. Lorsqu'au titre de la dernière année mentionnée au premier alinéa du 1, le contribuable a été imposé selon les dispositions de l'article 151-0 et qu'au titre de l'année en cours, il a dénoncé son option pour ce régime, le bénéfice à retenir s'entend du résultat imposable déterminé dans les conditions prévues à l'article 102 ter ; (19) « 4° Pour les revenus fonciers est retenu le revenu net, déterminé dans les conditions prévues aux articles 14 à 33 quinquies, sous déduction des déficits fonciers imputables conformément au 3° du I de l'article 156 ; (20) « 5° Pour les pensions alimentaires, les rentes viagères à titre onéreux ainsi que les revenus de source étrangère est retenu le montant net imposable à l'impôt sur le revenu ; (21) « 6° Les bénéfices mentionnés aux 1° à 3° sont déterminés après application des abattements prévus aux articles 44 sexies à 44 quinzies applicables au titre de l'année de paiement de l'acompte ; (22) « 7° Les revenus mentionnés aux 1° à 5° auxquels se sont appliquées les dispositions de l'article 163-0 A ainsi que les produits ou recettes imposables ayant la nature de plus-values définies à l'article 39 duodécies, les subventions d'équipement, les indemnités d'assurance compensant la perte d'un élément de l'actif immobilisé et les charges ou dépenses ayant la nature de moins-values définies à l'article 39 duodécies ne sont pas retenus dans l'assiette de l'acompte. (23) « 3. Lorsque le résultat de l'une des catégories de revenus mentionnées aux 1° à 5° du 2 est déficitaire, il est retenu pour une valeur nulle. (24) « 4. Si l'un des bénéfices mentionnés aux 1° à 3° du 2 de l'année mentionnée au 1 est afférent à une période de moins de douze mois, il est ajusté prorata temporis sur une année.

TAUX DE DROIT COMMUN

« Art. 204 H. - 1. 1° L'administration fiscale calcule pour chaque foyer fiscal le taux prévu à l'article 204 E. Il est égal au rapport entre le montant de l'impôt sur le revenu du foyer fiscal afférent aux revenus mentionnés au 1 de l'article 204 A, sous déduction des crédits d'impôt correspondant à ces revenus prévus par les conventions fiscales internationales, et ces mêmes revenus pour leurs montants déterminés dans les conditions mentionnées à l'article 204 F et à l'article 204 G, à l'exception du 7° du 2 de cet article. (26) « Pour le calcul du premier terme du numérateur, l'impôt sur le revenu résultant de l'application des règles prévues aux 1 à 4 du I de l'article 197 ou, le cas échéant, à l'article 197 A est multiplié par le rapport entre les montants nets imposables des revenus mentionnés au 1 de l'article 204 A, les déficits étant retenus pour une valeur nulle, et le revenu net imposable au barème progressif de l'impôt sur le revenu, hors déficits, charges et abattements déductibles du revenu global ; (27) « 2° L'impôt sur le revenu et les revenus pris en compte mentionnés au 1° sont ceux de l'avant-dernière année pour le calcul du taux relatif aux versements de l'acompte acquittés et aux retenues à la source effectuées entre le 1er janvier et le 31 août de l'année au cours de laquelle le contribuable dispose des revenus ou réalise les bénéfices, et ceux de l'année précédente pour le calcul du taux relatif aux versements de l'acompte acquittés et aux retenues à la source effectuées entre le 1er septembre et le 31 décembre. (28) « Toutefois, dans le cas où l'impôt sur le revenu de l'avant-dernière année ou de la dernière année n'a pu être établi, l'impôt sur le revenu et les revenus pris en compte pour le calcul du taux sont ceux de la dernière année pour laquelle l'impôt a été établi à la date du calcul de l'acompte par l'administration ou de la transmission du taux au débiteur des revenus en application du 4°, sans que cette année ne puisse être antérieure à l'antépénultième année par rapport à l'année de prélèvement ; (29) « 3° Le taux est

LE PRELEVEMENT A LA SOURCE

arrondi à la décimale la plus proche. La fraction de décimale égale à 0,50 est comptée pour un. (30) « 4° L'administration fiscale met le taux à disposition du contribuable et le transmet au débiteur mentionné au 1° du 2 de l'article 204 A.

TAUX NUL POUR LES CONTRIBUABLES NON-IMPOSÉS

« 1 bis. Par dérogation au 1, le taux prévu à l'article 204 E est nul pour les contribuables qui remplissent cumulativement les deux conditions suivantes : (32) « 1° L'impôt sur le revenu, avant imputation du prélèvement prévu à l'article 204 A, mis en recouvrement au titre des revenus des deux dernières années d'imposition connues est nul ; (33) « 2° Le montant des revenus, au sens du 1° du IV de l'article 1417, de la dernière année d'imposition connue est inférieur à 25 000 € par part de quotient familial. (34) « Pour l'appréciation de la condition prévue au 1°, les crédits d'impôt prévus aux A et 3 du E du II de l'article [38] de la loi n° 2016-XXX du XX décembre 2016 de finances pour 2017 ne sont pas pris en compte. (35) « Le montant des revenus prévu au 2° est indexé chaque année comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

GRILLE DE TAUX PAR DÉFAUT

« 2. 1° Lorsque le débiteur ne dispose pas d'un taux calculé par l'administration fiscale ou lorsque l'année dont les revenus ont servi de base au calcul du taux est antérieure à l'antépénultième année par rapport à l'année de prélèvement, il est appliqué un taux proportionnel fixé dans les conditions suivantes :

Base mensuelle du prélèvement	Taux proportionnel
Inférieur ou égal à 1361€	0 %
De 1362 € à 1493 €	2 %
De 1494 € à 1647€	4 %
De 1648 € à 1944 €	7 %
De 1945 € à 2602 €	9 %
De 2603 € à 3250 €	12,5 %
De 3251 € à 4685 €	17 %
De 4686 € à 7288 €	21,5 %
De 7289 € à 9639 €	25,5 %
de 9640 € à 17356 €	33 %
de 17357 € à 33681 €	39 %
Supérieur à 33681 €	43 %

CALENDRIER DE LA REFORME

2015

Mai

Le Président de la République annonce à Carcassonne le chantier du prélèvement à la source.

Juin

Michel Sapin et Christian Eckert présentent le projet en Conseil des ministres.

Automne

Consultation des acteurs concernés pour expertiser les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source.

Décembre

Le Parlement vote le principe de la réforme dans le projet de loi de finances pour 2016.

2016

Mars

Présentation en Conseil des ministres des grandes lignes de la réforme.

LE PRELEVEMENT A LA SOURCE

Printemps

Concertation avec l'ensemble des acteurs concernés (représentants des entreprises, partenaires sociaux, etc.).

Adoption par le Parlement de la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu dans le cadre du Projet de Loi de Finances

2017

Août 2016 – Décembre 2017

Mise en œuvre par les acteurs :

- Employeurs : adaptations des logiciels de paie, etc.
- Caisses de retraites et autres verseurs de revenus de remplacement : adaptation des logiciels de gestion, etc.
- Direction générale des finances publiques : mise à jour des logiciels, formation des agents, etc.

Septembre

Le taux de prélèvement est communiqué aux contribuables.

2018

1^{er} janvier

Entrée en vigueur.