

La réforme du prélèvement à la source

Pascal Perri

Économiste

Docteur en sciences de gestion

Auteur de *Les impôts pour les nuls*, First Éditions, 2014

Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2019 en France, simplifiera son mode de perception et aidera les contribuables à gérer leur budget. Il s'appliquera surtout aux revenus récurrents et ne changera pas le barème de l'impôt. C'est l'employeur qui effectuera la retenue; des dispositions protègent la confidentialité des données des salariés.

En France, la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), communément appelé « impôt sur le revenu » (IR), entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Elle a été entreprise en juin 2015, sous la présidence de François Hollande, puis reportée d'une année par décision du premier gouvernement du président Macron, alors qu'elle devait prendre effet au début 2018.

La réforme a ainsi pris une année de retard sans préjudice des changements qu'elle implique. Le prélèvement à la source de l'IR fait de 2018 une année de transition, mais pas une année sans impôt, comme nous le verrons plus loin.

D'autres impôts tels que la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) sont d'ores et déjà prélevés directement sur les revenus d'activité ou de remplacement (indemnités chômage, indemnités maladie, pensions de retraite). Le prélèvement à la source ne change ni le taux ni l'assiette de l'impôt sur le revenu. Il fait toutefois des gagnants et des perdants; globalement, la transition profitera davantage à ceux qui auront beaucoup travaillé et gagné en 2018.

Les bénéfices attendus de la réforme sont de deux ordres: d'une part, l'impôt sur le revenu sera prélevé en temps réel, sur une base de revenus actualisée; d'autre part, les contribuables recevront chaque mois



Bruno Parent,
directeur général
des finances.
Conférence de
presse sur la
campagne 2018
de l'impôt sur
le revenu et le
prélèvement à la
source. Paris
© Romuald Meigneux/
SIPA

un revenu net à dépenser. Ainsi, on peut imaginer que le nouveau système aura un effet psychologique positif sur la consommation directe des ménages.

À ce jour, 66 % des contribuables français ont choisi le prélèvement mensuel de leur impôt sur le revenu (de janvier à octobre inclus), et 80 % des déclarations sont dématérialisées, d'après le site economie.gouv.fr. Pour ceux – majoritaires – qui sont prélevés mensuellement, le changement sera peu sensible.

Pourquoi instaurer le prélèvement à la source ?

Une mesure de simplification fiscale

Le prélèvement à la source a pour objectif de rapprocher dans le temps la perception d'un revenu et la fiscalité qui y est associée. L'immédiateté des politiques fiscales donne de la

“

Une aide à la gestion du budget des ménages

visibilité au Trésor public et aux contribuables eux-mêmes. Les Français se plaignent souvent de l'effet « bombe à retardement » de l'IR, en particulier ceux dont les revenus baissent, par exemple la plupart des jeunes retraités ou les contribuables traversant une période de chômage. Les adversaires de la réforme rappellent qu'elle prive les foyers fiscaux d'une trésorerie disponible qui correspond aux sommes cumulées dues au Trésor public. Cet argument est réversible, dans la mesure où la réforme offrira une plus grande visibilité immédiate aux

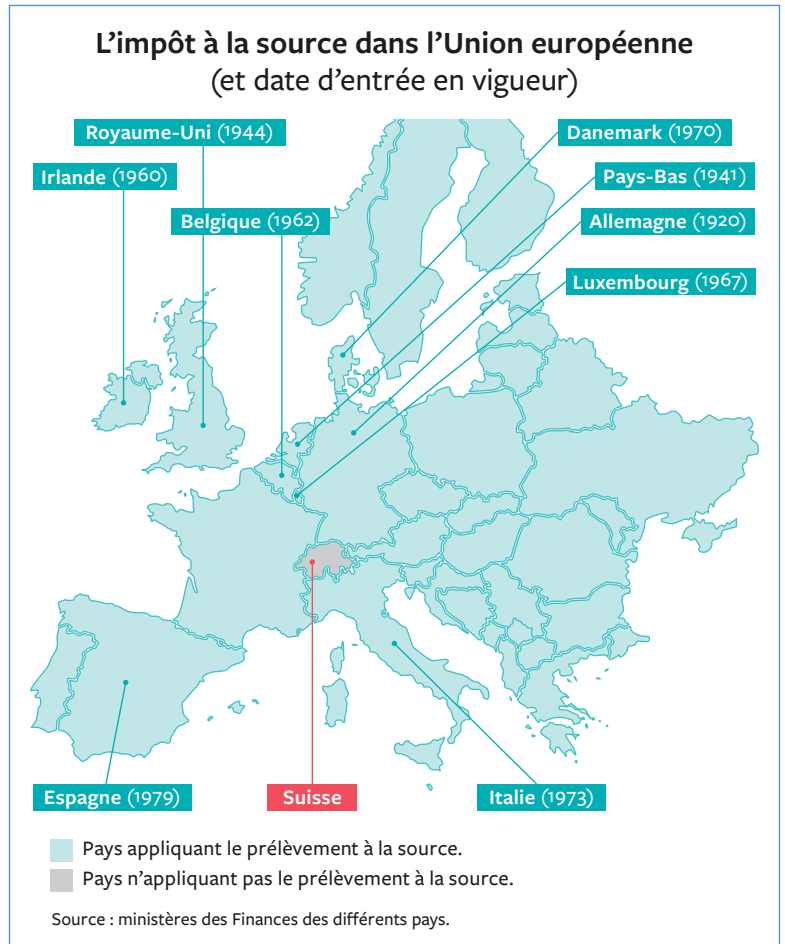
contribuables sur leur vrai « reste à dépenser ». Le prélèvement à la source constitue donc une aide à la gestion du budget des ménages.

Les pays où le prélèvement à la source est la règle

Au 1^{er} janvier 2019, la France rejoindra les grands pays européens qui pratiquent déjà le prélèvement à la source. Cette réforme est discutée depuis plus de vingt ans et a été longtemps repoussée. Elle répond à la prise en compte de la volatilité des revenus d'une année sur l'autre, même si le salariat reste très largement majoritaire en France. Les salariés sont moins soumis à l'irrégularité des revenus que les professions indépendantes. La plupart de nos voisins européens ont déjà instauré le prélèvement à la source.

L'Allemagne l'applique, dans sa version actuelle, depuis 1920. Les salariés touchant plus de 8 130 euros par an se voient attribuer chaque année une carte d'imposition sur laquelle figurent tous les éléments personnels nécessaires au calcul de l'impôt, dont la situation de famille, le nombre d'enfants à charge et le dernier salaire. Dans le système fédéral allemand, la carte d'imposition est délivrée par la commune de résidence. Si le contribuable n'a pas droit à des réductions d'impôt et s'il n'a pas perçu d'autre revenu, le paiement de l'IR est libératoire.

En Grande-Bretagne, tous les revenus sont prélevés à la source. À partir de 11 000 livres de revenus, les contribuables paient l'impôt sur le revenu. Ils sont taxés individuellement, et non par foyer fiscal comme en France ; la situation familiale est donc peu prise en compte. Le prélèvement est effectué par l'employeur. En ce qui concerne les revenus financiers, c'est la banque qui opère celui-ci mensuellement, au titre des sommes dues. En fin d'année, un formulaire appelé « tax return » permet d'ajouter les revenus non



comptabilisés soit par l'employeur, soit par la banque ou l'organisme financier, par exemple des revenus locatifs.

Le prélèvement à la source est aussi la règle en Belgique et en Espagne. Dans le cas espagnol, les salariés communiquent à leur employeur des éléments personnels de leur patrimoine.

Quel est le périmètre de la réforme ?

Les revenus concernés

Tous les revenus ne sont pas touchés par la réforme. Le champ du prélèvement à la

Un paiement est dit libératoire lorsqu'il éteint une dette.



Locaux du siège
du Trésor public
à Rome : le
pays pratique
l'imposition à la
source depuis 1973
© Eligio PAONI/
CONTRASTO-REA

source englobe les salaires, les retraites, les indemnités maladie et de chômage. En sont exclus les plus-values mobilières et immobilières, les revenus des capitaux mobiliers et les *stock-options*. Le changement de modèle présentait le risque de favoriser les comportements opportunistes. Afin d'éviter ces effets d'aubaine, seuls les revenus récurrents sont concernés. La loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 propose une liste de revenus exceptionnels qui seront néanmoins imposés, tels que la part imposable des indemnités de licenciement, les cessions d'activité, les retraites versées sous forme de capital, les plans d'épargne salariale, la participation au bénéficiaire et l'intéressement, ainsi que les indemnités en réparation d'un préjudice moral. L'administration a créé un crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR) ; il annule l'impôt qui aurait dû être payé en 2019 sur les revenus de 2018 sans la mise en œuvre de la réforme.

Les revenus qui échappent au prélèvement à la source

De façon générale, ils concernent les statuts recensés à l'article 62 du Code général des impôts, à savoir notamment les « gérants majoritaires des sociétés à responsabilité limitée » (SARL) mais aussi les artisans, les commerçants, les professions libérales, les exploitants agricoles, les chercheurs fonctionnaires, les agents généraux d'assurance, les auteurs-compositeurs et les artistes. Ces professionnels ont en commun de percevoir des revenus inégaux dans le temps. Pour ces contribuables, le prélèvement à la source est remplacé par un acompte prélevé mensuellement par l'administration sur leur compte bancaire personnel. Les professions libérales ne sont cependant pas exclues du CIMR. Pour le calculer, l'administration prendra en compte le revenu le plus élevé des exercices 2015, 2016 et 2017 et le comparera avec leur

Les *stock-options* sont des options consenties sur l'achat d'actions, à un prix préférentiel, souvent aux cadres dirigeants de l'entreprise.

revenu 2018, qu'elle connaîtra en 2019 grâce à leur déclaration de revenus.

Le barème de l'impôt ne change pas

La réforme de l'impôt sur le revenu modifie uniquement son mode de règlement. Les règles du quotient familial ou conjugal demeurent elles aussi inchangées. L'impôt sur le revenu reste conjugalisé, c'est-à-dire calculé sur la base des revenus du foyer divisés par le nombre de parts qui y sont attachées. L'une des inquiétudes suscitées par la réforme portait sur une éventuelle « dé-conjugalisation » de l'impôt, qui aurait pénalisé les foyers où les revenus personnels sont déséquilibrés entre conjoints. Chacun d'eux aurait alors dû payer l'IR en fonction de ses revenus propres sans le bénéfice que confère le système actuel des parts, qui réduit le montant total à payer. Mais la conjugalisation de l'impôt est maintenue, ce qui a par ailleurs soulevé des questions relatives à la confidentialité. L'administration a prévu un dispositif visant à éviter l'évaporation d'informations personnelles sur les revenus totaux du foyer fiscal. Le rapport de l'inspection générale des finances (IGF) sur la réforme (*Audit sur les conditions de mise en œuvre du prélèvement à la source*, septembre 2017) notait par exemple qu'« un taux de prélèvement ne révèle pas précisément la situation personnelle d'un contribuable (qui dépend de variables : composition familiale, revenus du foyer, présence de charges déductibles...) ». Les crédits d'impôt subsistent aussi ; la déclaration de revenus reste, de même, obligatoire. L'assiette prélevée à la source, c'est-à-dire le montant sur lequel est calculé l'impôt, se compose du revenu (salaire, pension et autres revenus de remplacement) duquel sont déduits les cotisations sociales, la part déductible de la CSG avant l'abattement forfaitaire de 10 % ou les frais réels. Le cas échéant, les pensions alimentaires versées sont également décomptées.



Le Merlion, symbole de la capitale de Singapour, pays ne pratiquant pas l'imposition à la source

© Benoît DECOUT/REA

Impact pour le contribuable et son employeur

La réforme se traduit par une ligne supplémentaire sur le bulletin de paie du contribuable. L'employeur a ainsi un rôle important, parfois contesté par les organisations professionnelles d'employeurs. Le contribuable est libéré des démarches qu'il devait accomplir avant la réforme en termes de décision de règlement mais il doit toujours remplir sa déclaration de revenus. Désormais, la charge de travail repose en partie sur les entreprises – publiques ou privées – qui emploient les contribuables ; elles jouent le rôle du tiers de confiance. L'administration s'appuie sur les employeurs pour procéder à la retenue de l'impôt ; c'est l'une des principales innovations induites par la réforme.

Le quotient familial : voir p. 33.

Comment passer d'un modèle à un autre ?

L'année blanche

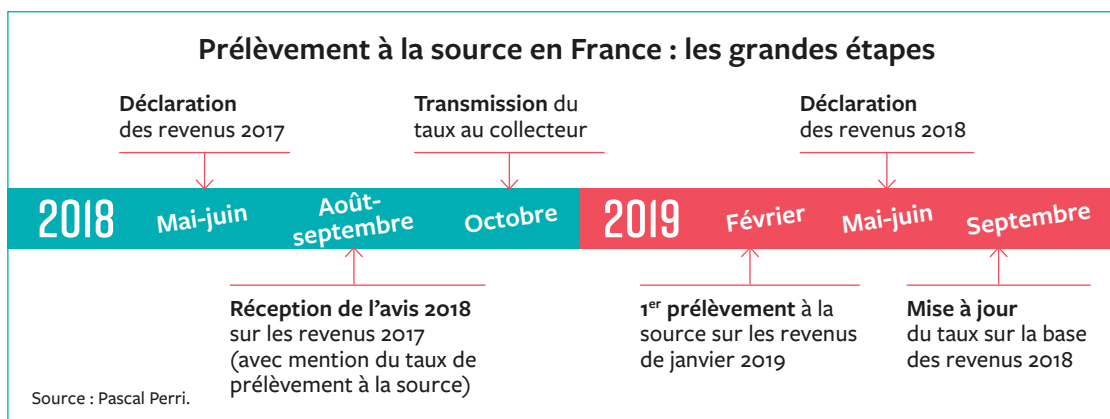
Pour éviter une année « noire », durant laquelle les contribuables devraient payer deux fois (au titre de leurs revenus de l'année précédente et de l'année en cours), la réforme a institué une « année blanche ». Cette expression, équivoque, peut laisser présumer que les contribuables gagnent une année d'impôt ; or il n'en est rien. À compter du 1^{er} janvier 2019, l'assiette servant au calcul de l'IRPP sera basée sur les revenus de l'année en cours. Ainsi, les revenus de 2018 échappent à l'impôt mais le contribuable paiera quand même. En effet, afin d'éviter l'effet d'une « année double » et celui d'une « année sans », l'administration a mis au point un crédit d'impôt, le CIMR, qui permet d'annuler l'impôt portant sur l'année $n - 1$: en 2019, le CIMR annulera donc l'impôt sur les revenus ordinaires de 2018. Seuls les revenus non exceptionnels sont concernés. Les contribuables seront ensuite invités à déclarer ceux-ci au cours de l'année de transition afin d'éviter l'effet d'opportunité que constitue le passage d'un mode de prélèvement à un autre. Pendant l'année de transition, aucun contribuable ne

pourra dissimuler des revenus exceptionnels substantiels, dans l'espoir qu'ils échappent à l'imposition. À l'issue de l'année de transition, les contribuables devront communiquer à l'administration le montant total de leurs revenus encaissés l'année précédente, y compris leurs revenus exceptionnels.

Par ailleurs, à la suite d'un décès, les héritiers n'auront plus à régler les impôts du défunt (calculés sur la base des revenus de l'année $n - 1$), ce qui rend à la succession son rôle de transmission, allégée du poids de la dette fiscale.

Un débat polémique

Certains parlementaires estiment que la définition des revenus exceptionnels proposée par l'administration (cf. *supra*) ne règle pas toutes les difficultés. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des Finances du Sénat, l'explique par exemple dans l'article intitulé « Prélèvement à la source : ce qui change dès 2018 » (*Les Échos*, 8 janvier 2018) : « Cette définition reste très imprécise et laisse présager des contestations et contentieux nombreux au cours des années suivant la réforme. » L'ensemble des acteurs de la réforme – parlementaires, agents des impôts, employeurs – s'attendent en effet





à une période d'adaptation. Le régime des primes hors contrat de travail, dites primes « surrogatoires », a été discuté, de même que celui d'autres revenus inattendus ou exceptionnels. Cependant, l'objectif de la réforme reste pertinent pour les contribuables eux-mêmes : rendre l'impôt contemporain des revenus et éviter l'effet « bombe à retardement » de l'avis d'imposition, dans un contexte où les revenus peuvent fluctuer d'une année sur l'autre.

Le taux neutre

L'option du taux neutre a été conçue pour éviter que l'employeur ne soit informé de la situation globale du foyer fiscal de ses salariés. Courant 2018, année de transition, l'administration fiscale va communiquer à l'employeur le taux de prélèvement à appliquer au salaire du contribuable pour l'année 2019. Il se peut toutefois que le salarié souhaite garder le secret sur ses

Illustration du nouveau dispositif du gouvernement sur les impôts : le prélèvement à la source

© Allili Mourad/SIPA

ZoOm

Quatre taux de prélèvement possibles

Le **taux subi** : il porte sur le revenu total du foyer fiscal. Un taux est calculé à partir de la déclaration des revenus de 2017, faite en juin 2018; ce taux réel est transmis à chacun des employeurs du foyer fiscal.

Le **taux dissocié** : en raison de la disparité des revenus du foyer fiscal, chacun des conjoints (mariés ou pacsés) demande à bénéficier d'un taux dissocié. Un taux distinct est donc appliqué à chacun des conjoints. Le prélèvement est également dissocié.

Le **taux neutre** : il ne s'applique qu'au salaire ou à la pension du contribuable, et pas à d'éventuels revenus exceptionnels, fonciers ou mobiliers. Il est issu d'un barème publié par l'administration.

Le **taux modulé** : il peut être utilisé en cas d'écart substantiel entre les revenus de 2019 et ceux de 2017-2018. Attention, les contribuables ayant touché des revenus très supérieurs à ceux déclarés s'exposent à des sanctions.

revenus d'ensemble. Or, le taux calculé par l'administration tient compte de la totalité des revenus, y compris ceux dont l'employeur n'a pas connaissance, tels les revenus du patrimoine et les plus-values. Les opposants à la réforme ont souvent fait valoir qu'elle risquait de fausser les relations sociales dans l'entreprise. Un employeur peut être tenté, par exemple, d'orienter sa politique salariale en fonction de la situation de fortune de ses employés : « Votre épouse gagne très bien sa

vie, vous avez de gros revenus du patrimoine, je préfère augmenter votre collègue, qui est moins privilégié ! » Le contribuable peut refuser que l'administration communique à son employeur son taux de prélèvement à la source. Dans ce cas, un « taux neutre », calculé sur la seule base du salaire perçu par le contribuable, sera appliqué. Attention, cependant, il faut opter pour le taux neutre pendant l'été 2018 (donc avant que l'administration ne transmette à l'employeur le taux personnalisé) et adresser sa demande à l'administration fiscale. Les contribuables ayant fait le choix du taux neutre devront régler directement auprès de l'administration la différence entre celui-ci et leur taux réel.

“

Vous avez de gros revenus du patrimoine, je préfère augmenter votre collègue

Le taux neutre pourra aussi s'appliquer aux salariés qui démarrent une activité professionnelle et à ceux qui sont encore fiscalisés sur la déclaration de revenus de leurs parents. Enfin, les changements de situation devront être signalés à l'administration dans un délai de deux mois. Sans surprise, une hausse de revenus du contribuable se répercutera rapidement sur sa fiscalité. En revanche, dans les cas fréquents de baisse des revenus, il devra faire preuve de patience, l'administration entendant lutter par avance contre les « vraies-fausse » diminutions de revenus. Elle a prévu des sanctions à l'encontre des contribuables qui se trompent à leur avantage.

Les mesures de protection

Alerté sur les dérapages potentiels du prélèvement à la source en matière de respect de la vie privée, le Conseil d'État a saisi l'administration fiscale. À sa demande, le projet de loi de finances pour 2017 transmis aux parlementaires en août 2016 contenait une disposition précisant qu'un salarié ne pourra pas « se voir refuser une promotion ou une gratification en raison de son taux de prélèvement ». Se pose alors la question de la neutralité du monde du travail.

Les situations personnelles de fortune n'ont pas à s'inviter dans cet espace social, au risque de compromettre son bon fonctionnement. Les sanctions prévues en cas de violation des règles de confidentialité sont lourdes : un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende, d'après la loi de finances rectificative du 28 décembre 2017. Pour éviter tout risque de confusion entre l'espace professionnel et la fiscalité payée par les salariés, nombre d'entreprises ont prévu d'externaliser la gestion de la paie dans un cabinet d'expert comptable, pour un coût estimé de 320 à 440 millions d'euros la première année, et de 60 à 70 millions au-delà, selon l'inspection générale des finances (dans son rapport de septembre 2017 déjà cité).

Les crédits d'impôt

Les crédits et les réductions d'impôt seront bien pris en compte dans la déclaration des revenus 2018, effectuée en 2019. Cependant, face aux difficultés techniques de la mensualisation des crédits d'impôt pendant la période de transition, le cas particulier des crédits d'impôt récurrents – comme ceux liés à l'emploi à domicile (femmes de ménage, aide à domicile, garde d'enfants de moins de 6 ans) – a été l'objet d'un arbitrage particulier. L'État prendra en charge l'avance de trésorerie qu'auraient dû consentir les ménages en attendant une régularisation plus tardive en 2019. 30 % seront financés par

(sous forme d'un chèque aux particuliers) et le solde sera réglé à l'été 2019. La réduction d'impôt pour les personnes hébergées en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) entrera dans le périmètre de cette mesure de compensation. Ce système d'acompte ne sera pas appliqué aux crédits d'impôt non récurrents comme les crédits pour rénovation énergétique ou les crédits logements (PINEL, DUFLLOT) dédié à des foyers plus aisés.

“

Les sanctions prévues en cas de violation des règles de confidentialité sont lourdes

On reproche souvent à la fiscalité française d'être illisible et inéquitable. Le prélèvement à la source modernise et simplifie le modèle de perception de l'impôt sur le revenu. Il offre aux ménages une meilleure visibilité sur leur budget en leur donnant une idée précise du reste à dépenser. Néanmoins, la mise en œuvre de la réforme posera des problèmes spécifiques que l'administration devra résoudre. Les nombreux contribuables qui ont contracté un retard d'impôt devront, en 2019, régler à la fois l'arriéré et l'impôt sur leurs revenus courants.

En matière patrimoniale, du fait de l'année blanche, les contribuables seront dégagés du passif de leur impôt à la fin 2018. En effet, dans le « bilan personnel » des foyers fiscaux, l'impôt constitue jusqu'à présent une dette qui réduit l'actif net des contribuables concernés ; le paiement en temps réel fera disparaître cette dette. Enfin, pour l'année fiscale 2018, l'administration s'octroie un droit de contrôle élargi : le délai de prescription, au-delà duquel un contrôle fiscal ne peut être exercé, passe de trois à quatre ans. #