



Le + syndical

CGC-DGFiP
86/92 Allée de Bercy
Bâtiment Turgot
Télédoc 909
75572 PARIS CEDEX 12

Tél. : 01.53.18.01.39 – 01.53.18.00.69 ou 01.73

Site : www.cgc-dgfiip.info

Adresse mail : cgc.bn@dgfiip.finances.gouv.fr

Prélèvement à la Source (PAS) : Passé ou Impasse ?

Au lancement de la campagne déclarative des revenus 2016, le prélèvement à la source « PAS » demeure marqué par beaucoup d'incertitudes quant à son utilité et sa praticabilité d'ici le 1^{er} janvier 2018.

Annoncé par le Président de la République en mai 2015 puis progressivement détaillé au cours de l'année 2016, le prélèvement à la source « PAS » suscite de nombreuses interrogations dans le public et de grandes inquiétudes dans les services et dans les entreprises, pour sa mise en place et sa gestion.

Ainsi, au lancement de la campagne déclarative sur les revenus 2016, faisons le point du dossier qui va d'ailleurs faire partie des nombreuses interrogations formulées par les contribuables auprès de nos collègues chargés de la campagne IR, sans nul doute mal préparés à répondre à toutes les interrogations.

1/ Prélèvement à la Source « PAS » : l'architecture de la réforme

1.1. Le Champ d'application :

Le « PAS » n'est aucunement une réforme fiscale mais seulement une modification, certes profonde, du mode de recouvrement de l'impôt. Il consiste à faire coïncider l'année de perception du revenu avec celle de sa taxation, principe du « *paiement contemporain* », en mettant fin à l'année de décalage existante actuellement entre l'encaissement du revenu et son paiement.

Le prélèvement à la source vise les revenus salariaux et de remplacement (pensions, allocations ...), les revenus des indépendants (BIC, BNC et BA), les revenus fonciers et les revenus divers, hors plus-values et RCM, soit environ 98 % de l'assiette imposée. Il prendra la forme :

- d'une retenue à la source opérée par le « collecteur » sur les revenus salariaux et de remplacement ;
- du versement d'un acompte par le contribuable lui-même sur les autres revenus (revenus fonciers, pensions alimentaires, employés à domicile).

1.2. Les modes de paiement :

- Intervention d'un tiers collecteur :

Pour les revenus salariaux et de remplacement, en lieu et place d'une relation exclusive entre l'administration et le contribuable, va se substituer une relation « tripartite » avec l'intervention d'un tiers (employeur, caisses de retraite ...).

La DGFiP devra donc communiquer le taux de prélèvement à appliquer sur le revenu dû par la partie versante qui deviendra donc débitrice de l'IR.

Ce taux de prélèvement sera calculé sur la base du revenu de référence de l'année N-2, soit 2016 pour l'initialisation du « PAS » prévue, en l'état, au 1^{er} janvier 2018. Pour les années courantes ultérieures, le calcul du taux sera toujours établi avec un décalage de deux ans.

Le taux de prélèvement, sur demande du contribuable, pourra être calculé sur la base d'un « *taux individualisé* », ou d'un taux « *neutre* ».

Dans la première hypothèse, afin de pouvoir tenir compte de disparités de revenu entre les membres du foyer, le « *taux individualisé* », toujours déterminé par la DGFIP et transmis au collecteur, permet au revenu le plus faible d'être prélevé sur un taux inférieur à celui du foyer y compris à « 0 ». L'addition des prélèvements individualisés sera équivalent au taux moyen calculé sur le revenu de référence.

Dans le deuxième cas, option dite du « *taux neutre* », celui-ci est destiné à préserver, vis à vis du tiers collecteur, une certaine confidentialité sur sa situation réelle. Dans cette hypothèse, le contribuable indique à la DGFIP son refus de communiquer le taux applicable au foyer ou « *taux du foyer* » à son employeur. Par défaut, ce dernier utilisera le barème fiscal applicable à un célibataire sur le montant du salaire versé.

- Revenus des indépendants, revenu des bailleurs fonciers et revenus divers :

Ces contribuables devront acquitter des acomptes mensuels. Le taux de prélèvement sera calculé sur la base de la déclaration N-1 (revenus N-2) et le PAS sera prélevé directement par la DGFIP sur les comptes bancaires des contribuables comme dans le système actuel des acomptes. Seront également concernés les bénéficiaires des pensions alimentaires et les titulaires de rentes viagères.

1.3. Les régularisations

Nonobstant le prélèvement à la source, la déclaration annuelle des revenus en année N+1 demeure.

Elle servira à établir les régularisations à opérer : imputations des crédits et réductions d'impôts ; décompte des restitutions en cas de trop payé, complément de versement ... La déclaration souscrite en année N (revenus N-1) servira également à actualiser le calcul du taux de prélèvement sur l'année suivante.

En cas de changement de situation, le contribuable devra en informer la DGFIP afin qu'elle effectue les changements correspondants : modification de la situation maritale, naissances, changements d'employeur, chômage ... La modification interviendra dans un délai de 3 mois suivant le signalement. De même, en cas de variation importante des revenus courants, le contribuable pourra demander à l'administration de faire modifier ses prélèvements.

Les restitutions seront imputées ou restituées plus tard dans l'année, au mois de septembre, à l'exception du crédit d'impôt pour les emplois à domicile dont un acompte de 30% sera crédité au mois de février N.

Calendrier récurrent projeté :

- ⇒ application du « PAS » au 1^{er} janvier 2018 sur base déclarative 2017 des revenus 2016 ;
 - ⇒ puis déclaration annuelle au printemps 2018 (avril à début juin) afférente aux revenus 2017 ;
 - ⇒ avis d'imposition au mois d'août 2018 : établissement de l'impôt annuel du foyer ; calcul du prélèvement du solde dû sur l'année courante et détermination des nouveaux taux PAS applicables ;
 - ⇒ de septembre à décembre 2018 : paiement par acomptes du solde de l'impôt, éventuelles imputations des crédits d'impôts et restitutions ;
 - ⇒ au 1^{er} janvier 2019, application du nouveau taux de « PAS » déterminé sur les revenus 2017 ;
- et ainsi de suite ...

1.4. Echanges d'informations et rôle de la DGFIP

Les échanges entre les tiers collecteurs et la DGFIP seront réalisés grâce à des flux d'informations reposant sur différents supports déclaratifs :

- DSN : Déclaration Sociale Nominative (employeurs de droit privé relevant du régime de sécurité sociale). Cependant une part notable des entreprises ne sont pas encore dans le périmètre DSN.
- PASRAU : Etat, collectivités territoriales, établissements publics, mutuelles, caisses de retraite.

La DGFIP, déjà fortement mobilisée au niveau des bureaux d'études et des services informatiques, mettra également à contribution les services gestionnaires :

- Les SIE seront chargés du recouvrement des prélèvements auprès des collecteurs constitués par les tiers. Il devront également assurer la gestion et l'information des collecteurs ;
- Les SIP seront chargés des prélèvements des acomptes, des régularisations / ajustements du PAS, de l'information du public, de la prise en compte des changements de situation, des réclamations ...

Cette charge de travail et ces coûts supplémentaires pour la DGFIP et pour les autres acteurs économiques sont-ils à la hauteur des enjeux affichés ? Pourquoi construire une telle « usine à gaz » à un moment où les forces de la DGFIP sont déjà aspirées par la spirale des suppressions d'emploi et des restructurations ?

2/ Un projet complexe dont on ne mesure pas tous les dangers :

Le simple exposé de la présentation du « PAS » pointe déjà les difficultés d'un dispositif à plusieurs intervenants, en contradiction très nette avec plusieurs principes du système fiscal français : imposition familiale par quotient, secret professionnel, lisibilité des obligations fiscales, facilité d'adaptation ...

2.1. Une simplification qui n'en est pas une

Présenté comme un outil de simplification et de modernité, « *le prélèvement à la source permettra à l'impôt d'être plus réactif aux changements de situation personnelle et professionnelle des contribuables, en supprimant le décalage d'un an entre la perception d'un revenu et l'imposition de ce revenu* » selon la communication mise en place par la DGFIP.

La conception du projet « PAS » à plusieurs intervenants y compris au sein même de l'administration - partage SIE et SIP - aboutira, en dépit des affirmations, à un dispositif bien moins souple et réactif pour le contribuable.

En tout état de cause, le contribuable demeure astreint au dépôt d'une déclaration annuelle des revenus. Elle servira de base d'ajustement des paiements et de base actualisée de calcul des taux de prélèvement.

A cette obligation ancienne s'ajoutent des sujétions supplémentaires. Le contribuable devra effectuer les démarches nécessaires auprès de la DGFIP dans les cas suivants : changements affectant sa situation professionnelle (changement d'employeur, perte d'emploi), changement de situation familiale ... Plus question de moduler soi-même la situation de ses acomptes dans l'espace personnel du portail www.impot.gouv.fr. Les changements nécessiteront des traitements de mise à jour plus longs qu'actuellement.

Les titulaires de revenus fonciers, les professions indépendantes ... devront acquitter des acomptes mensuels ou semestriels.

La CFE-CGC déplore une fois de plus le choix d'une réforme complexe et génératrice de nombreux coûts comme réponse à une problématique limitée, au moins en apparence, et qui pourrait être traitée plus simplement et plus efficacement avec l'existant, par exemple, un dispositif obligatoire de prélèvements mensualisés.

2.2. Des risques de dysfonctionnement et de pertes budgétaires

Bien que le système actuel de recouvrement de l'IR fonctionne de manière très satisfaisante - taux de recouvrement supérieur à 98%, procédure de mensualisation bien éprouvée et bien acceptée, portail fiscal développé permettant de télédéclarer, payer, moduler ses prélèvements - le « PAS » est néanmoins présenté comme une modernisation souhaitable et attendue.

Pourtant, sans aucune préfiguration, hormis une phase de test prévue avec un échantillon d'entreprises « collecteurs » dans les prochains mois, le risque est grand pour les services d'être confrontés à de nombreux dysfonctionnements – bugs informatiques et chaînes d'anomalies - qui pourraient avoir de fâcheuses conséquences pour la DGFIP et surtout ses administrés.

Il ne s'agit pas d'une crainte virtuelle car il existe d'ores et déjà une problématique d'identification du contribuable et de rapprochement des données (n° NIR et n° fiscal) sous la contrainte des limites imposées par la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL). Certains contribuables disposent d'un état civil incomplet ou inexact, voire reproduit à l'identique, notamment pour des ressortissants de certains pays étrangers.

Le « PAS » présente également un risque du seul fait de l'intervention de nouveaux partenaires. Si nous ne doutons pas que l'immense majorité des « collecteurs » accomplira ses obligations fiscales avec diligence, certains pourront s'avérer défaillants économiquement et d'autres, carrément malhonnêtes. La longue expérience des errements recensés en matière de collecte de la TVA le démontre.

A contrario, le principe de « l'année blanche » comporte bien des interrogations et représente de prime abord, un manque à gagner important pour les rentrées fiscales de l'Etat.

2.3. Une atteinte au secret professionnel :

Le prélèvement à la source conduit à une individualisation de l'impôt puisque le dispositif « PAS » est attaché à la personne et qu'il est opéré sur chacun des revenus individualisés versés par les tiers collecteurs.

Dans le dispositif de droit commun projeté, la DGFIP communique un taux de prélèvement au tiers collecteur basé sur le revenu de référence. Par ce biais, l'employeur - par exemple - aura une connaissance assez précise du niveau de revenu de son salarié. Il s'agit d'une sérieuse entorse à la règle du secret professionnel. Cet état de fait peut interférer par exemple avec la négociation salariale annuelle individuelle.

L'alternative offerte par la DGFIP est l'application par le tiers collecteur d'un taux « neutre » ou « par défaut », en cas de refus de voir communiquer un taux de « PAS » déterminé sur la base du revenu du foyer. Dans ces conditions, le plus souvent, le prélèvement « calé » sur un barème de célibataire conduira à un excès de prélèvement favorable au Trésor public mais préjudiciable au contribuable en termes de trésorerie.

Être plus lourdement taxé en assumant les conséquences d'une avance de trésorerie au bénéfice de l'Etat, ou bien consentir à la communication d'indications précises sur son taux de taxation auprès du tiers collecteur, tel sera le choix ouvert en octobre 2017 pour le « PAS » !

2.4. Les éventuelles conséquences de la réforme

Il est regrettable que la mise en place précipitée d'un tel changement ne se soit pas précédé d'une réflexion portant sur le mode de calcul de l'impôt sur le revenu.

➤ Fusion IR / CSG à venir ?

Beaucoup de spécialistes s'interrogent sur les prochaines étapes de la réforme dont l'une pourrait être constituée par la fusion de l'impôt sur le revenu avec la CSG.

Sous couvert d'une apparente rationalisation du système fiscal, cette évolution pourrait avoir de lourdes conséquences sur la philosophie même des sources de financement et leur mode de calcul.

La première crainte, dans cette hypothèse, serait de déboucher sur une fusion des budgets de l'Etat et de la Sécurité Sociale et de pouvoir ainsi procéder à des arbitrages qui ne seraient pas forcément en faveur du développement de la protection sociale.

Une autre crainte, notamment pour la classe moyenne, est de voir se fondre les deux impôts en un barème progressif unique, une ressource qui était auparavant calculée selon un mode proportionnel d'un côté et progressif de l'autre.

➤ Un instrument dérivé pour la baisse des effectifs de la DGFIP ?

Des études plaident en ce sens (PLF, « Terra Nova ») et annoncent des estimations comprises entre 2 500 et 10 000 emplois pouvant être supprimés à terme à la DGFIP.

En liaison avec les progrès de la numérisation et l'automatisation des échanges de données, le projet « PAS », après une période de rodage, est en effet susceptible, par une décision politique de transfert d'une partie des travaux de recouvrement à la charge des « tiers collecteurs », de constituer une marge de manœuvre supplémentaire pour baisser les effectifs.

*
* * *

La CFE-CGC n'est pas favorable à cette réforme dans sa conception présente.

Il ne s'agit pas de nous opposer systématiquement aux changements même s'ils s'accompagnent de perturbations professionnelles et nécessitent un temps d'adaptation.

Mais nous dénonçons ici une réforme mal préparée et trop hâtive qui met en danger les ressources de l'Etat et les fondements régalien de notre administration.

Ce n'est pas la modification du recouvrement de l'impôt qui va résoudre la complexité du système fiscal français.

Il serait plus que temps d'engager un important chantier visant à élaguer notre système fiscal devenu trop complexe à force d'instabilité et d'ajouts conjoncturels. Il faut aussi songer au poids de l'impôt en général, à sa progressivité et à la répartition de sa base contributive.

Dans l'intervalle, il apparaît salutaire de conserver les points forts du système actuel : la prise en compte de la composante familiale, une gestion efficace du recouvrement de l'impôt par la DGFIP, la préservation du secret professionnel et une souplesse s'accordant aux contraintes et aléas de la vie professionnelle et privée.

La CGC DGFIP se bat à vos côtés pour défendre vos droits.



Pour faire entendre votre voix, soutenez notre action et inscrivez-vous sur nos listes de diffusion.

**Pour recevoir régulièrement des informations de la CGC DGFIP
Renvoyez par courriel votre demande expresse à cgc.bn@dgfip.finances.gouv.fr**