

ASSEMBLÉE NATIONALE

22 novembre 2017

PLFR POUR 2017 - (N° 384)

Commission	
Gouvernement	

Rejeté

AMENDEMENT

N° 1

présenté par

M. Le Fur, Mme Anthoine, M. Aubert, Mme Bassire, M. Bazin, Mme Bazin-Malgras, M. Jean-Claude Bouchet, Mme Valérie Boyer, M. Breton, M. Brun, M. Cinieri, M. Cordier, Mme Corneloup, M. Descoeur, Mme Duby-Muller, M. Pierre-Henri Dumont, M. Di Filippo, M. Furst, M. Gaultier, Mme Genevard, M. Hetzel, Mme Kuster, M. de la Verpillière, M. Masson, M. Peltier, M. Perrut, Mme Poletti, M. Pradié, M. Quentin, M. Ramadier, M. Reitzer, M. Rolland, M. Schellenberger, M. Sermier, M. Straumann, M. Taugourdeau, Mme Trastour-Isnart, M. Vialay, M. Jean-Pierre Vigier et M. Viry

ARTICLE 9

Rédiger ainsi cet article :

« L'article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 est abrogé. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 a instauré le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, ce qui constitue un tournant majeur dans notre fiscalité personnelle et ce, selon le Gouvernement de l'époque, dans une logique de simplification.

Le Président de la République a signé le 22 septembre 2017 l'ordonnance n° 2017-1390 décalant d'une année l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt et aménageant en conséquence les années de référence des mesures transitoires prévue au titre de sa mise en œuvre.

Le Conseil d'État dans son avis du projet de loi du 22 juin 2017 a estimé que les mesures relatives à l'assiette ou aux modalités de recouvrement des impôts ne relèvent pas du domaine exclusif des lois de finances et peuvent être édictées par voie d'ordonnance et a estimé que les motifs avancés par le gouvernement justifiant le report de la mise en œuvre du prélèvement à la source constituaient des motifs d'intérêt général suffisants pour le recours aux ordonnances.

L'auteur du présent amendement avait en revanche lors des débats sur les ordonnances habilitant le gouvernement à prendre les mesures pour le renforcement du dialogue social défendu l'idée que le débat relatif à cette modalité de recouvrement devait au contraire faire l'objet d'un débat lors du vote de la loi de finances.

Au-delà du décalage d'un an de la mise en œuvre du Prélèvement à la source, c'est à la représentation nationale d'envisager toutes les options, y compris la suppression du passage au prélèvement à la source.

Ce qui se veut une simplification se révèle dans les faits une usine à gaz qui va rendre pour bon nombre de nos compatriotes l'impôt incompréhensible, donc intolérable. Seul un impôt compris est consenti. Plusieurs raisons justifient l'opposition au passage au prélèvement à la source.

En premier lieu, c'est parce qu'ils peuvent mesurer le niveau de l'impôt que nos compatriotes l'acceptent ou le contestent.

Or, le prélèvement à la source transforme l'entreprise en collecteur de l'impôt sur le revenu. Le salarié percevra ainsi une rémunération nette non seulement de cotisations sociales, comme c'est le cas actuellement, mais également de l'impôt sur le revenu.

La relation directe entre le contribuable et l'État, qui est au cœur du principe du consentement à l'impôt, va de fait disparaître.

La retenue à la source présente ainsi l'avantage pour un gouvernement, et c'est sans doute un motif inavoué de la réforme : rendre l'impôt indolore, anesthésiant...

Par ailleurs le dispositif de l'article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 est inadapté à la « familialisation » de l'impôt.

En France, l'impôt est jusqu'à maintenant « familialisé ». Il repose sur la famille, le foyer fiscal, et non sur l'individu. Il est le reflet de la capacité contributive des familles, c'est-à-dire la différence entre leurs revenus et leurs charges.

Au foyer fiscal, certains préfèrent l'individualisation de l'impôt. C'était le cas du gouvernement Ayrault qui a rogné les avantages du quotient familial. C'est l'objectif du « taux individualisé » prévu dans le cadre du prélèvement à la source qui propose la séparation fiscale au sein d'un même couple.

Si ce « taux individualisé » a le succès escompté par les opposants à la familialisation de l'impôt, la fusion de dernier avec la CSG pourrait s'en trouver justifiée.

La retenue à la source constitue le cheval de Troie de la fin de la familialisation de l'impôt sur le revenu et de la fusion de l'impôt sur le revenu (IR) et de la contribution sociale généralisée (CSG).

L'article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 crée également une fausse immédiateté.

L'avantage supposé du prélèvement à la source serait son immédiateté, sa réactivité à l'évolution du revenu. C'est oublier que la mensualisation volontaire de l'impôt qui concerne aujourd'hui près de 70 % des contribuables, de fait, a permis une immédiateté de la perception de l'impôt.

L'immédiateté vantée par l'administration fiscale est fautive puisque les taux qui seront appliqués aux revenus du contribuable dans le cadre du prélèvement à la source ne sont pas liés aux revenus de l'année en cours mais seront calculés en fonction des revenus de l'année n-2 jusqu'en septembre, puis de l'année n-1 pour les trois derniers mois de l'année.

Le contribuable peut certes, en théorie, choisir de moduler le taux si ses revenus baissent. Mais attention, s'il se trompe les amendes sont lourdes !

Il n'y a pas davantage d'immédiateté pour le crédit d'impôt : le contribuable, qui aujourd'hui bénéficie d'un crédit d'impôt, paiera demain en année n un impôt déconnecté des réductions et crédit d'impôt, et ne verra concrètement son crédit d'impôt versé que durant l'été de l'année n+1.

De plus cette réforme est source d'inégalités et d'injustice.

D'inégalités tout d'abord entre salariés et non-salariés. Dans le système actuel, salariés, non-salariés et professions libérales sont soumis au même régime, le régime déclaratif. Demain, les salariés verront leur impôt payé par leur employeur à partir de l'assiette de revenu de l'année considérée, tandis que les non-salariés conserveront le bénéfice de l'année de décalage. Ces derniers ne feront pas l'objet d'un prélèvement à la source mais verseront un acompte fonction des revenus de l'année antérieure.

Il s'agit là d'une inégalité aux dépens du salarié.

En termes d'injustice aussi à l'égard du contribuable précarisé. Notre système fiscal est aussi un amortisseur social. Dans le cadre du mode de perception actuel, l'administration fiscale dispose de la capacité au regard des difficultés ponctuelles de certains contribuables des délais de paiement, voire des exemptions du paiement de l'impôt. Cela ne sera plus possible.

Cette réforme va en outre instaurer une contribution des familles à la trésorerie de l'État.

Dans de nombreux cas, le contribuable fera de véritables avances à l'État qui n'aura pas voulu prendre en compte à l'avance des réductions et crédits d'impôt.

Un foyer emploie une personne pour garder ses enfants. Aujourd'hui, il verse le salaire et déduit l'année suivante cette charge de son impôt. Il y a donc concomitance entre l'impôt et le crédit d'impôt.

En 2019 – en raison du report d'un an décidé par la nouvelle majorité - le contribuable paiera l'impôt sans déduction, puis se verra rétrocéder le crédit d'impôt l'année suivante. Qui bénéficie de ce dispositif si ce n'est l'État ?

Concrètement le contribuable fait une avance en trésorerie à l'État dont il ne sera remboursé qu'avec un an de retard. Résumons, l'impôt c'est pour tout de suite, le crédit d'impôt c'est pour dans un an ! Les mauvaises nouvelles c'est pour tout de suite, les bonnes dans un an !

Cette réforme va également représenter un coût supplémentaire pour les entreprises de l'ordre de 2 milliards d'euros selon le Conseil des prélèvements obligatoires. Ce dernier estime que le coût induit par cette réforme pour les employeurs pourrait représenter entre 1,3 % et 3,5 % de la valeur des impôts collectés.

L'employeur devient inévitablement le tiers payeur de l'employé-contribuable. Ce sont des milliers d'heures de travail pour les entreprises, de nouveaux logiciels, de nouvelles expertises de cabinets comptables. Tout cela pèsera terriblement sur la compétitivité des entreprises et particulièrement des petites et moyennes entreprises.

Par ailleurs l'année de transition dite « année blanche » est en réalité pleine d'incertitudes.

Les revenus de l'année 2018 ne seront pas imposés. Comment éviter les fraudes et évasions, les optimisations abusives, les majorations artificielles des revenus ?

L'article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, pour éviter ce type d'optimisation, a prévu une liste de revenus qui seront malgré tout imposés. On y trouve pêle-mêle :

- les indemnités versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail (cela veut dire que les chômeurs paieront au titre de l'année supposée blanche !)
- les indemnités pour les frais engagés lors d'un déménagement professionnel ;
- les aides pour la reconversion ou la réinsertion ;
- la participation ou l'intéressement ;
- la monétisation de droits inscrits sur un compte épargne temps.

Et enfin, cerise sur le gâteau, les « gratifications surrogatoires ». Au-delà du caractère particulier du terme « surrogatoire » qui selon les dictionnaires disponibles signifie « qui s'ajoute à quelque chose sans nécessité » ; se pose la question de l'arbitraire possible de l'administration fiscale : une prime versée par l'employeur à un salarié est-elle « surrogatoire » ? On est dans l'incertitude !

Le curseur qui rend une gratification « surrogatoire » est impossible à définir concrètement. Les entreprises devront déclarer ce type de gratification, mais si ces dernières commettent une erreur d'appréciation, c'est le salarié contribuable qui trinquera.

Par cette expression, l'insécurité juridique est à son paroxysme puisqu'il faut rappeler que l'administration se réserve un droit de contrôle dérogatoire du droit commun d'une durée de quatre ans, au lieu de trois ans, sur les revenus de l'année 2018. Il y a prolongation du délai de prescription d'un an ! Dans ce cas l'administration fiscale bénéficiera de moyens d'investigation dont elle ne dispose pas pour lutter contre la grande délinquance fiscale !

Ainsi, une prime perçue par un salarié en 2018 pourra voir son traitement fiscal remis en cause jusqu'au 31 décembre 2022.

La confidentialité proposée par article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 est de surcroît illusoire et coûteuse.

En effet, l'employeur, informé du taux d'imposition, pourra se faire une idée des revenus du couple et non pas uniquement la rémunération de son salarié. Cette information influera-t-elle sur les déroulements de carrière, l'avancement, les mutations, les promotions ou les rémunérations ?

Les victimes risquent d'être les femmes qui, si leurs conjoints ont une rémunération confortable, pourraient être les victimes d'arbitrages salariaux.

Quant aux négociations salariales, elles porteront naturellement sur les salaires nets d'impôt, très différents d'une personne à une autre. Que de tensions cela va susciter dans l'entreprise ou entre collègues !

Le Gouvernement répond par le « taux neutre » ou forfaitaire, calculé par l'administration. Le salarié/contribuable pourra le choisir pour anonymiser son impôt. Peut-on imaginer la suspicion que ce seul choix pourra entraîner dans l'entreprise ?

Le mécanisme prévu pour ce taux forfaitaire est tel que son utilisation sera quasi-systématiquement défavorable aux contribuables. Ce taux est celui du célibataire sans enfant à charge. Pour une mère ou un père de famille, le choisir revient à renoncer aux demi-parts fiscales des enfants.

En outre, le contribuable devra avancer à l'État jusqu'à la régularisation, l'année suivante, une somme conséquente, dont il ne sera remboursé qu'avec un an de décalage.

Cette réforme est surtout une source de complexité complémentaire.

Actuellement, le contribuable connaît aujourd'hui deux taux lisibles sur l'avis d'imposition, à savoir le taux réel d'imposition (c'est-à-dire le taux effectif de prélèvement sur les revenus du contribuable), mais aussi le taux marginal de l'impôt (à savoir le taux de la tranche supérieure dans laquelle il se situe).

Avec la réforme du prélèvement à la source, le contribuable va devoir désormais appréhender potentiellement huit taux sur l'année à savoir :

1° le taux réel d'imposition : taux effectif de prélèvement sur les revenus du contribuable ;

2° le taux marginal d'imposition : taux de la tranche supérieure dans laquelle se situe le contribuable ;

3° le taux résultant du prélèvement à la source (PAS) calculé par l'administration et transmis à l'employeur, selon les revenus de l'année n-2 de janvier à août ;

4° un autre taux du prélèvement à la source selon les revenus de l'année n-1 de septembre à décembre ;

5° le taux forfaitaire appliqué aux contribuables qui ne disposent pas de taux ou qui ont opté pour la confidentialité ;

6° le taux modulé calculé pour anticiper une éventuelle baisse de revenu ;

7° et 8° les taux individualisés applicables lorsque les membres d'un couple souhaitent que soit prélevée sur leurs salaires une retenue à la source selon un taux uniquement fonction de leurs revenus propres et non ceux du foyer fiscal. Il existera dans ce cas deux taux individualisés, un pour chaque conjoint composant le foyer ;

Cette réforme risque également d'avoir des effets désastreux pour le bâtiment et nous allons même vers un véritable krach dans le bâtiment !

Actuellement les propriétaires bailleurs peuvent déduire de leurs revenus l'intégralité des travaux effectués.

En 2018 et en 2019, ils ne pourront déduire que la moitié des travaux effectués sur chacune de ces années. Cela va occasionner le report systématique des travaux envisagés. Sauf urgence, ces travaux seront tous renvoyés à 2020, année où à nouveau l'intégralité du coût des travaux pourra être déduit.

Cela va encore plus loin ! Les propriétaires qui auront effectué des travaux en 2017, qui ont occasionné un déficit foncier, peuvent en l'état actuel du droit reporter ce déficit foncier sur l'année suivante. Ce déficit foncier pourra théoriquement être reporté sur 2018, mais comme il s'agit d'une année blanche ce déficit foncier sera par définition perdu. Conclusion, le propriétaire se verra confisquer le déficit foncier d'une année. Voilà un contribuable citoyen qui a bien eu tort de faire confiance à la parole de l'État !

En fait, comme les déficits fonciers sont reportables sur dix ans, cela impactera également les propriétaires bailleurs qui déduisent des déficits fonciers depuis plusieurs années.

Le prélèvement à la source est aussi une mesure anti-jeune.

Aujourd'hui, le jeune qui obtient son premier emploi en année n, et qui doit faire face à de nombreuses dépenses (caution du premier loyer, frais de déménagement, achat d'un véhicule...) ne paye l'impôt sur le revenu qu'au mois de novembre de l'année n+1. Il peut donc pendant cette période à la fois supporter les frais liés à l'installation dans la vie professionnelle et mettre progressivement de côté pour pouvoir s'acquitter de l'impôt.

Avec la retenue à la source, ce jeune devra, sur son premier salaire dès le premier mois, non seulement faire face aux frais inhérents au premier emploi, mais aussi supporter l'impôt.

Cet impôt sera en outre calculé selon un taux forfaitaire dit « taux neutre » c'est-à-dire un taux défavorable. Non seulement le jeune est imposé dès le premier mois, mais de surcroît à taux plus élevé que celui qui devrait être appliqué, le remboursement n'intervenant là aussi que lors de l'année n+1.

En outre, dans le système déclaratif, il existe actuellement un dispositif d'exonération des jeunes qui travaillent pour financer leurs études pendant l'année ou les vacances scolaires jusqu'à l'équivalent de trois SMIC. Cet avantage devient ingérable dans le futur système, car l'employeur n'a pas connaissance du montant que va toucher le jeune pendant l'année et, par conséquent, celui-ci sera imposé au taux forfaitaire alors qu'il n'est pas imposable.

Les jeunes sont donc les plus grands perdants de ce dispositif.

Enfin le prélèvement à la source est un mode de prélèvement qui aura des effets négatifs sur la consommation.

Le prélèvement à la source est désormais destiné à entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2019, et il en aura résulté au 31 janvier 2018 un véritable choc financier quand les contribuables vont découvrir que leurs feuilles de paye vont diminuer. La consommation du début de l'année 2019 sera donc forcément problématique.

Mais les effets sur la consommation se feront sentir également aux mois de novembre et décembre de chaque année. Les contribuables payent soit par tiers (15 février, 15 mai et 15 septembre), soit en dix mensualités (de janvier à octobre). Les mois de novembre et décembre sont par conséquent des mois sans paiement de l'impôt, ce qui donne au contribuable un pouvoir d'achat complémentaire, particulièrement utilisé pour les fêtes de fin d'année.

Avec le prélèvement à la source, sur douze mois à la place de la mensualisation sur dix mois, cette particularité fiscale bien connue de nos compatriotes disparaîtra.

Cela aura évidemment des conséquences sur la consommation pour Noël.

Le gouvernement issu des élections législatives de juin 2017 a, conformément aux engagements du candidat Macron, décidé de repousser d'une année la mise en œuvre du prélèvement à la source.

Ce report est motivé, non pour des raisons de fond, mais essentiellement pour protéger l'effet de la réduction des charges sociales sur les salaires qui figurait également dans le programme du candidat Macron.

À l'évidence, le prélèvement à la source est une erreur ; il faut non pas le reporter mais le supprimer !

C'est pourquoi, le présent amendement vise à supprimer l'article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 et à revenir au système déclaratif de l'impôt sur le revenu.