

ASSEMBLÉE NATIONALE

30 novembre 2017

PLFR POUR 2017 - (N° 384)

Commission	
Gouvernement	

Rejeté

AMENDEMENT

N° 258

présenté par

Mme Louwagie, M. Nury, M. Abad, Mme Valentin, M. Emmanuel Maquet, M. Viry,
Mme Lacroute, M. Lurton, M. Bony, Mme Ramassamy, M. de Ganay, Mme Bazin-Malgras,
M. Gosselin et M. Viala

ARTICLE 9

I. – Après l'alinéa 24, insérer l'alinéa suivant :

« I *bis*. – Au premier alinéa du 1 du I de l'article 163 *quater*vicies du même code, après le mot : « versées », sont insérés les mots : « l'année précédente ».

II. – Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

V. – Le 1 du I de l'article 163 *quater*vicies du code général des impôts s'applique aux cotisations ou primes versées à compter du 1^{er} janvier 2017.

VI. – La perte de recettes pour l'État résultant du 6° bis du B du I est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

EXPOSÉ SOMMAIRE

1) En l'état actuel du droit, la déduction des versements effectués en 2018 pour l'épargne retraite du revenu imposable 2018 sera inopérante puisque l'impôt sur les revenus 2018, sauf pour des cas particuliers (revenus exceptionnels), ne devrait pas être payé. Il sera en effet neutralisé par un crédit de modernisation de l'impôt sur le revenu. En d'autres termes, les contribuables qui alimenteraient cette épargne en 2018 n'auraient aucun avantage fiscal effectif.

2) Cette situation, si l'on n'y remédie pas, aurait les inconvénients suivants :

-
- Elle entraînerait un tarissement des versements sur ces produits en 2018. L'enjeu est un flux annuel de 2,7 Mds€. Certes, dans ce chiffre, il y a des versements provenant de contribuables non imposables à l'IR mais l'essentiel est conditionné à l'existence de l'avantage fiscal d'autant qu'en période de versement de la rente, celle-ci est imposable en totalité y compris donc la part qui serait issue de versements effectués sans avantage fiscal effectif,
 - Elle provoquerait une rupture dans la séquence des versements qui serait préjudiciable à la constitution progressive et continue, chaque année, de l'épargne des ménages pour leur retraite à un moment où celle-ci doit être encouragée. En outre, il n'est pas sûr que le retour au régime de croisière se ferait automatiquement dès 2019, après une chute brutale en 2018,
 - De plus, elle serait également préjudiciable aux réseaux collecteurs dont les coûts fixes ne pourront pas s'amortir correctement en 2018,
 - Enfin un risque de QPC et donc de nature constitutionnelle ne doit pas être exclu. En simplifiant, il pourrait être contesté, sur le terrain de la discrimination, le fait qu'à la fois le législateur maintienne l'année neutralisée fiscalement (2018 par hypothèse) l'effet de l'avantage fiscal résultant de réductions ou de crédits d'impôt tel que l'aide à l'emploi à domicile (laquelle emprunte aux deux techniques) et, en même temps, refuse de maintenir l'avantage lié à la déduction de l'épargne retraite du revenu imposable, alors que celui-ci relève tout autant de l'intérêt général et que, de surcroît, il a pour contrepartie une taxation future de la rente.

3) Une solution est possible qui pourrait prendre la forme d'une disposition législative dans le PLFR 2017. Il s'agirait de prévoir que l'effort d'épargne retraite, au lieu d'être déductible du revenu imposable l'année de sa réalisation, le serait l'année suivante c'est à dire pour la 1^{ère} fois en 2019 pour les versements 2018, en 2020 pour les versements 2019 et ainsi de suite. Il ne résulterait ainsi de cette mesure aucune charge supplémentaire pour le budget de l'État. Autrement dit, cette solution aurait le même effet en trésorerie que le dispositif en vigueur puisqu'actuellement, si l'on déduit, par exemple, son effort d'épargne 2017 de son revenu imposable au titre de 2017, on n'en perçoit l'avantage fiscal en trésorerie qu'en 2018 quand on paye l'impôt sur les revenus 2017, avec donc un an de retard.

Au total, cette solution aurait le double avantage :

- de n'entraîner aucun surcoût pour les finances publiques,
- de continuer à encourager, sans interruption, l'effort d'épargne retraite plus que jamais nécessaire.

4) Pour essayer de maintenir le flux des versements d'épargne retraite en 2018 et 2019, il serait question d'un amendement au PLFR 2017 qui disposerait que, non seulement aucune économie d'impôt ne bénéficierait aux cotisations d'épargne retraite versées en 2018 en raison de la conséquence mécanique du crédit de modernisation de l'impôt sur le revenu, mais qu'en 2019 un contribuable ne pourrait déduire que la moyenne des cotisations versées en 2018 et 2019.

En clair, cela revient à avoir 0 euro déductible en 2018 et une demi-cotisation (moyenne entre 2018 et 2018) déductible en 2019, ce qui veut dire, par exemple, pour un contribuable taxé au taux marginal de 30 %, un avantage fiscal sur 2018 et 2019 en moyenne réduit de moitié, de 30 % à 15 %.

Cette solution n'est pas appropriée car elle découragera les versements 2018 et 2019 pour la bonne raison que, dans l'exemple retenu, le contribuable n'acceptera pas de bénéficier d'un avantage réduit à 15 % alors qu'il risque d'être taxé à 30 % sur la part de la rente à laquelle les cotisations 2018 et 2019 lui donneront droit lorsqu'il prendra sa retraite. Bien plus, les intermédiaires collecteurs des versements auront le devoir, aux termes des diligences que leur impose la réglementation en vigueur, de mettre en garde les épargnants contre cet effet fiscal défavorable. A tout prendre, mieux vaut encore le « statu quo » qui affectera 2018 mais préservera entièrement 2019.

On comprend très bien que la Direction de la législation fiscale puisse estimer que, dès lors qu'il n'y a pas d'impôt sur le revenu à payer au titre de 2018 (sauf pour les revenus exceptionnels), la diminution d'impôt sur le revenu 2018 que l'on aurait pu avoir par l'effet d'une déduction du revenu imposable 2018 soit aussi neutralisée dans son effet favorable. Cependant, encore une fois, il y a une double et forte particularité pour l'épargne retraite :

- Elle est volontaire, contrairement aux cotisations de retraite obligatoire,
- Et ce que l'on déduit aujourd'hui sera taxé demain au moment du départ à la retraite. Or, comme déjà dit, le contribuable ne peut pas raisonnablement accepter un taux inférieur au moment de la déduction à celui auquel il sera taxé plus tard, quand il percevra sa rente, d'où la justification d'une solution appropriée. A contrario, on n'a pas cette problématique pour la déduction SOFICA, par exemple, car il y a un avantage fiscal à l'origine sous réserve de respecter certaines obligations mais pas de refiscalisation plus tard, contrairement au cas de la rente issu de l'épargne retraite.

5) Il convient d'ajouter que le dispositif d'épargne retraite permet de reporter sur 3 ans la part de l'enveloppe non utilisée. Ne pas accorder l'avantage fiscal pour 2018 ne pourra qu'inciter les contribuables à attendre 2019 pour déduire deux cotisations et ne pas accorder l'avantage fiscal pour 2018 et la moitié seulement en 2019 ne pourra qu'inciter les contribuables à déduire trois années de cotisation en 2020. L'une ou l'autre n'est donc pas une bonne solution pour les finances publiques qui seront particulièrement grevées en 2019 ou 2020, selon le cas. La solution du décalage d'un an pour l'imputation des cotisations d'épargne retraite de l'assiette de l'impôt sur le revenu évite cette conséquence même si elle dénote par rapport à la contemporanéité de l'impôt recherché dans le prélèvement à la source.

L'attention, doit être appelée sur le fait que dans l'incertitude actuelle qu'il faut donc lever au plus vite, les contribuables ont toute latitude pour utiliser la marge de versement dont ils disposent pour doper leur versement en 2017, en prévision d'une absence de versement de leur part, faute d'avantage fiscal, en 2018 voire 2019, ce qui ne peut que contribuer à peser défavorablement sur les recettes de l'État pour 2018.

Par ailleurs, il faut insister sur le fait que l'argument consistant à dire qu'il faut traiter ce problème de l'épargne retraite comme celui des avantages fiscaux dans l'immobilier, par exemple, n'est pas pertinent : en effet, la grande différence et la spécificité pour l'épargne retraite est que l'avantage fiscal, sous forme de déduction à l'entrée, est repris en période de versement de la rente puisque celle-ci est fiscalisée comme les retraites. Il y a donc pour l'État un retour positif dans le temps sur l'avantage fiscal qu'il a accordé. Ce n'est qu'un différé fiscal, contrairement à d'autres avantages fiscaux dont il est question et qui sont, eux, définitifs et sans retour.