

N° 620

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juillet 2018

PROPOSITION DE LOI

visant à libérer les entreprises de la collecte de l'impôt sur le revenu et à rendre du pouvoir d'achat aux contribuables,

PRÉSENTÉE

Par MM. Albéric de MONTGOLFIER, Bruno RETAILLEAU, Mme Élisabeth LAMURE, MM. Pascal ALLIZARD, Serge BABARY, Philippe BAS, Jérôme BASCHER, Arnaud BAZIN, Mmes Martine BERTHET, Anne-Marie BERTRAND, Annick BILLON, M. Jean BIZET, Mme Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. François BONHOMME, Bernard BONNE, Mme Pascale BORIES, MM. Gilbert BOUCHET, Yves BOULOUX, Jean-Marc BOYER, Max BRISSON, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, MM. François-Noël BUFFET, François CALVET, Mme Agnès CANAYER, M. Jean-Noël CARDOUX, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Mme Marie-Christine CHAUVIN, MM. Guillaume CHEVROLLIER, Gérard CORNU, Pierre CUYPERS, René DANESI, Mme Laure DARCOS, MM. Mathieu DARNAUD, Marc-Philippe DAUBRESSE, Mme Annie DELMONT-KOROPOULIS, M. Gérard DÉRIOT, Mmes Catherine DEROCHE, Jacky DEROMEDI, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, M. Alain DUFAUT, Mme Catherine DUMAS, M. Laurent DUPLOMB, Mme Nicole DURANTON, M. Jean-Paul ÉMORINE, Mmes Dominique ESTROSI SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, MM. Bernard FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Jacques GENEST, Bruno GILLES, Jordi GINESTA, Mme Sylvie GOY-CHAVENT, MM. Jean-Pierre GRAND, François GROSDIDIER, Mme Pascale GRUNY, M. Charles GUENÉ, Mme Jocelyne GUIDEZ, MM. Alain HOUPERT, Jean-Raymond HUGONET, Benoît HURÉ, Mme Corinne IMBERT, MM. Roger KAROUTCHI, Guy-Dominique KENNEL, Claude KERN, Marc LAMÉNIE, Mme Florence LASSARADE, M. Daniel LAURENT, Mme Christine LAVARDE, MM. Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Ronan LE GLEUT, Jean-Pierre LELEUX, Jean-François LONGEOT, Mme Vivette LOPEZ, M. Michel MAGRAS, Mme Viviane MALET, MM. Hervé MAUREY, Jean-François MAYET, Mme Marie MERCIER, M. Sébastien MEURANT, Mme Brigitte MICOULEAU, MM. Jean-Pierre MOGA, Jean-Marie MORISSET, Philippe MOUILLER, Louis-Jean de NICOLAÏ, Olivier PACCAUD, Philippe PAUL, Cyril PELLEVAL, Stéphane PIEDNOIR, Jackie PIERRE, Rémy POINTEREAU, Ladislav PONIATOWSKI, Mme Sophie PRIMAS, M. Christophe PRIOU, Mmes Catherine PROCACCIA, Frédérique PUISSAT, Isabelle RAIMOND-PAVERO, MM. Michel RAISON, André REICHARDT, Charles REVET, Hugues SAURY, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Alain SCHMITZ, Bruno SIDO, Mme Claudine THOMAS, MM. Michel VASPART et Jean Pierre VOGEL,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le report de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019 du prélèvement à la source, tel que prévu par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, laissait augurer les nombreuses difficultés techniques liées à sa mise en œuvre concrète et opérationnelle. Celles-ci ont d'ailleurs été rappelées par l'Inspection générale des finances, dans ses travaux d'audit, qui mettaient en exergue l'état inégal de préparation des tiers collecteurs au passage au prélèvement à la source. Face à ce constat, la réponse du Gouvernement n'a pas été à la hauteur des attentes, pourtant légitimes : les aménagements marginaux apportés au dispositif en loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 n'ont répondu que partiellement aux multiples questions laissées en suspens par le précédent Gouvernement et n'ont pas réglé les problèmes de fond de la réforme.

Le prélèvement à la source par les employeurs : une charge inacceptable pour les entreprises

De fait, à partir du 1^{er} janvier 2019, la retenue à la source devrait être effectuée par les entreprises, mais aussi l'État ou tout employeur public (hôpitaux, établissements publics, collectivités territoriales), ou encore les caisses de retraite et les tiers verseurs de revenu de remplacement (mutuelles, compagnies d'assurance, caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés).

La commission des finances du Sénat s'était déjà inquiétée dans le rapport d'information intitulé « *Le prélèvement à la source : un choc de complexité* »¹, des **coûts inhérents à la retenue à la source pour les employeurs**, qui s'ajoutent à « *des charges administratives déjà élevées supportées par les entreprises françaises* ». Il apparaît que celles-ci seront proportionnellement **plus élevées pour les entreprises de petite**

¹ Rapport d'information n° 98 (2016-2017) de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, déposé le 2 novembre 2016. Ce rapport est consultable à l'adresse : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-098-notice.html>

taille, en particulier dans les premiers mois de la mise en place de la réforme. L'Inspection générale des finances a ainsi estimé le coût de la mise en place du système prévu de 6 à 8 euros par employé pour les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises, et même de 26 à 50 euros par employé pour les très petites (TPE), petites et moyennes entreprises (PME), pour la première année de mise en place du prélèvement à la source². Selon la délégation sénatoriale aux entreprises, le coût de cette réforme s'élèverait à 1,2 milliard d'euros durant l'année de transition et, ensuite, à 100 millions d'euros par an³. Ce coût annuel **serait huit fois plus élevé pour les TPE que pour les grandes entreprises**.

Au-delà de la création de charges supplémentaires pour les tiers collecteurs de la retenue à la source, le risque de **dégradation des relations sociales** au sein des entreprises, du fait de la transmission du taux d'imposition des salariés, demeure largement valable.

La sensation de **perte de pouvoir d'achat**, du fait de la **soustraction de l'imposition sur le revenu directement sur la feuille de paie**, et son impact sur la **consommation des ménages**, ne peuvent non plus être ignorés.

Une réforme dommageable pour les particuliers-employeurs et les contribuables bénéficiant des crédits et réductions d'impôt

Par ailleurs, l'accompagnement spécifique des **particuliers-employeurs** et de **leurs salariés** n'a pas été préparé convenablement par le Gouvernement. Pourtant, l'entrée en vigueur du prélèvement à la source représentera pour eux une **véritable gageure**. Les particuliers-employeurs devraient ainsi, selon les dernières informations disponibles, **effectuer eux-mêmes la retenue à la source** sur les revenus de leurs salariés, probablement au moins **jusqu'à la fin du premier trimestre 2019**. Les salariés, en l'absence de communication de taux de prélèvement par l'administration fiscale, verront s'appliquer un « taux neutre » sur leurs revenus, pouvant conduire à un prélèvement plus élevé que le taux effectif. La régularisation pour l'employé ne s'effectuerait que plusieurs mois plus tard.

² Ce rapport est consultable à l'adresse :

<http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2017/2017-M-046.pdf>

³ Cette étude est consultable à l'adresse :

https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/delegation/entreprise/Senat_-_Etude_impact_du_prelevement_a_la_source_28.06.2017.pdf

Aux **démarches administratives complexes et inutiles pour le particulier-employeur** s'ajouterait l'**absence de prise en compte des crédits et réductions d'impôts dans le calcul du taux de prélèvement à la source**, ce qui constitue une **régression** indéniable par rapport au système actuel, tout en obligeant le contribuable à engager une **avance de trésorerie parfois conséquente**. Ainsi, **un acompte serait versé par l'administration fiscale aux contribuables en janvier 2019** et ne représenterait que **30 % du crédit d'impôt dû au titre des dépenses réalisées en 2017**. Les 70 % restants ne seraient versés qu'au moment du paiement du solde de l'impôt de l'année 2018, soit à l'été 2019.

Une proposition de loi pour libérer les entreprises de la collecte de la retenue à la source et rendre du pouvoir d'achat aux contribuables

Le constat des **faiblesses structurelles** du prélèvement à la source a déjà largement été analysé et commenté par l'auteur de la présente proposition de loi, en sa qualité de rapporteur général de la commission des finances du Sénat, dans le rapport d'information précité, ainsi que dans son avis n° 642 (2016-2017) relatif au projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social du 18 juillet 2017⁴.

Face à ces insuffisances, **la commission des finances du Sénat avait proposé un mécanisme différent**, consistant en un **prélèvement mensualisé et contemporain qui aurait inévitablement été plus simple à mettre en œuvre**.

À l'heure où les **entreprises se sont mises en ordre de marche** et où les contribuables ont eu connaissance de leur taux de prélèvement pour l'année 2019 lors de la déclaration de leurs revenus de 2017, il ne s'agit de revenir ni sur la communication des revenus par les tiers payeurs à l'administration fiscale – les tiers-payeurs ayant d'ores et déjà adapté leurs logiciels de paye –, ni sur le principe du calcul du prélèvement à partir d'un taux calculé par l'administration fiscale.

En revanche, cette **confusion** qu'entretient le Gouvernement, notamment sur les charges administratives supplémentaires reposant sur les particuliers-employeurs et sur la prise en compte des crédits et réductions d'impôt, qui confirme les **incertitudes pesant sur la bonne**

⁴ Avis n° 642 (2016-2017) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, déposé le 18 juillet 2017. Ce rapport est consultable à l'adresse : <http://www.senat.fr/rap/a16-642/a16-642.html>

application de la réforme à compter du 1^{er} janvier 2019, n'est pas tolérable.

Il est encore temps de **revenir sur plusieurs points du dispositif** qui n'apparaissent **ni raisonnables, ni justifiés**, au regard des difficultés engendrées pour les employeurs et de la régression opérée par rapport à la situation actuelle.

Aussi la présente proposition de loi envisage-t-elle de modifier le prélèvement à la source **sans faire intervenir de tiers** dans la collecte de l'impôt sur le revenu, tout en **maintenant son caractère contemporain et mensualisé** ainsi que plusieurs autres caractéristiques du dispositif déjà voté – calcul d'un taux par l'administration fiscale, possibilité de choisir un taux individualisé, transmission des données relatives à l'assiette de la retenue à la source du tiers collecteur à l'administration fiscale, crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR) pour l'année de transition, régime de l'acompte pour certains revenus ne pouvant faire l'objet d'une retenue à la source.

Elle propose également de **tenir compte plus tôt dans l'année des crédits et réductions d'impôt** dont bénéficient les particuliers-employeurs mais aussi les **résidents d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)**. Il s'agit ainsi de rétablir du pouvoir d'achat aux contribuables qui bénéficient de ces crédits ou réductions d'impôt du fait de dépenses contraintes.

I. Transférer la collecte du prélèvement à l'administration fiscale

L'**article 1^{er}** charge l'administration fiscale d'effectuer un **prélèvement sur les comptes bancaires des contribuables**, avec pour assiette les **revenus versés l'avant-dernier mois par les tiers payeurs** (employeur privé, administration, caisse de retraite).

Ainsi, chaque mois, l'administration fiscale calcule le montant de prélèvement qu'elle a à effectuer sur le compte bancaire du contribuable, sur la base d'informations relatives à l'assiette des revenus transmises par les tiers payeurs et du taux de prélèvement du contribuable, qu'elle a calculé au préalable. Cette solution permet de **ne pas faire peser la charge de la retenue à la source sur le tiers payeur des revenus**.

Concrètement, à l'instar de ce qui est prévu par le Gouvernement, les tiers payeurs de traitements et salaires, de pensions de retraite et de revenus de remplacement fourniront à l'administration fiscale les données de l'assiette du calcul du prélèvement, via la déclaration sociale nominative (DSN) pour les entreprises privées ou grâce à la déclaration spécifique

« PASRAU » pour les organismes payeurs de revenus qui ne figurent pas dans le champ de la DSN au 1^{er} janvier 2019. Ainsi, l'employeur déclare à l'administration fiscale le montant du salaire au mois $M+1$, versé au contribuable au cours du mois M . L'administration calcule alors la somme à prélever en appliquant à ces montants le **taux de prélèvement** calculé pour le contribuable, puis la prélève sur le compte bancaire de celui-ci.

Au regard des délais nécessaires pour recueillir les données auprès des tiers payeurs, le prélèvement par l'administration fiscale sera réalisé le deuxième mois qui suit le mois de versement des revenus⁵.

Ce transfert du prélèvement à l'administration fiscale permettrait toujours d'adapter le prélèvement **aux variations de salaire et de pension** (effet « assiette »). En outre, cela reviendrait à **confier à la même entité, l'administration fiscale, la charge du calcul du taux de prélèvement à la source et du prélèvement** lui-même.

Cette solution permet également de **ne pas faire porter par les particuliers-employeurs le poids du prélèvement à la source sur le salaire de leurs employés**, évitant ainsi une perte d'attractivité du chèque emploi service universel (CESU), voire même une hausse du travail non déclaré à domicile.

L'article 2 tire les conséquences de ces modifications à l'article 11 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, qui opère plusieurs ajustements sur le prélèvement à la source.

II. Mieux prendre en compte les réductions et crédits d'impôt

L'article 3 intègre les réductions et crédits d'impôts « historiques » et liés à des dépenses contraintes dans le montant des prélèvements réalisés chaque mois par l'administration fiscale, évitant de faire peser un sur-prélèvement sur les contribuables.

L'absence de prise en compte des crédits et réductions d'impôt dans le calcul du taux de prélèvement à la source prévu par le Gouvernement constitue en effet une **véritable régression** par rapport au système actuel. Surtout, elle obligerait les contribuables à engager une avance de trésorerie, qui serait considérable notamment pour les retraités modestes, les jeunes parents ou encore les résidents d'EHPAD.

⁵ Le rapport d'analyse des options alternatives de l'IGF de l'automne 2017 évoque un délai incompressible de 45 jours entre la perception du revenu et le prélèvement.

La compensation partielle actuellement prévue, qui prend la forme d'un versement par acompte **de 30 %** du montant total des crédits et réductions d'impôts au mois de mars, n'apparaît clairement **pas suffisante**. Preuve en est, le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé le 11 juin dernier, au cours d'un comité de pilotage du prélèvement à la source dans l'Eure, un **versement anticipé de l'acompte**, dès le 15 janvier 2019. Cet ajustement mineur et tardif demeure toutefois insuffisant. Il ne permet notamment pas de prendre en compte chaque mois les crédits et réductions d'impôts pourtant applicables au foyer fiscal concerné.

Il est donc proposé de mettre en place une **restitution du crédit d'impôt au contribuable chaque mois jusqu'à la liquidation de l'impôt**, dont le montant serait de **1/12^e du total des avantages** auquel a droit le contribuable au titre de ses dépenses sur l'avant-dernière année. Le montant total serait régularisé lors de la liquidation de l'impôt dû au titre de l'année précédente.

La solution préconisée évitera ainsi une avance de trésorerie injuste pour les foyers bénéficiant de crédits d'impôts « service à la personne » (3 millions de foyers pour 350 euros en moyenne), pour leur « frais de garde d'enfants » (1,8 million de foyers, pour 200 euros en moyenne) et pour les résidents d'EHPAD (230 000 foyers, 400 euros en moyenne).

Elle évitera par ailleurs la multiplication d'opérations de trésorerie complexes puisque les acomptes mensuels seront directement déduits des impôts prélevés chaque mois.

L'article 4 vise à assurer la conformité de la présente proposition de loi à l'article 40 de la Constitution.

Proposition de loi visant à libérer les entreprises de la collecte de l'impôt sur le revenu et à rendre du pouvoir d'achat aux contribuables

Article 1^{er}

- ① Le I de l'article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 est ainsi modifié :
- ② 1° Le A est ainsi modifié :
- ③ a) Le sixième alinéa est ainsi rédigé :
- ④ « " 1° Pour les revenus mentionnés à l'article 204 B, d'un prélèvement opéré à l'initiative de l'administration fiscale conformément à l'article 1680 A ; »
- ⑤ b) À la première phrase du huitième alinéa, les mots : « effectué par le débiteur ou » sont supprimés ;
- ⑥ c) Aux neuvième et quinzième alinéas, les mots : « de la retenue à la source prévue » sont remplacés par les mots : « du prélèvement prévu » ;
- ⑦ d) Au trentième alinéa, les mots : « ou de la transmission du taux au débiteur en application du 4 » sont supprimés ;
- ⑧ e) Après le mot : « contribuable », la fin du trente-deuxième alinéa est supprimée ;
- ⑨ f) Le début du trente-huitième alinéa est ainsi rédigé : « En l'absence de taux calculé par l'administration ... (*le reste sans changement*). » ;
- ⑩ g) Les quarante-neuvième à cinquante-troisième alinéas sont supprimés ;
- ⑪ h) Aux quatre-vingt-troisième, quatre-vingt-septième, quatre-vingt-dixième, quatre-vingt-treizième, quatre-vingt-seizième et quatre-vingt-dix-neuvième alinéas, les mots : « de retenue à la source » sont remplacés par les mots : « du prélèvement » ;
- ⑫ i) Au cent-quinzième alinéa, les références : « au IV de l'article 204 H et » sont supprimées ;
- ⑬ 2° Le B est ainsi modifié :
- ⑭ a) Le début du deuxième alinéa du 2 est ainsi rédigé : « Les personnes versant les revenus mentionnés au 1° du ...(*le reste sans changement*). » ;

- ⑮ b) Les deuxième à dernier alinéas du même 17° sont remplacés par quatre alinéas ainsi rédigés :
- ⑯ « "3. Prélèvement sur les salaires, pensions et rentes viagères à titre gratuit
- ⑰ « "Art. 1671. – 1. Le prélèvement opéré à l'initiative de l'administration fiscale dans les conditions prévues à l'article 204 A est effectué chaque mois sur un compte désigné par le contribuable dans un établissement habilité à cet effet, conformément à l'article 1680 A.
- ⑱ « "2. Le prélèvement est effectué dans un délai de deux mois après celui de la perception des revenus par le contribuable, auquel est appliqué le taux calculé selon les modalités prévues à l'article 204 H.
- ⑲ « "Les conditions d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État. » ;
- ⑳ d) Au deuxième alinéa du 31°, les mots : « ou du complément de retenue à la source prévu au IV de l'article 204 H » sont remplacés par les mots : « ou de rejet du prélèvement prévu à l'article 1671 » ;
- ㉑ e) Le troisième alinéa du même 31° est supprimé ;
- ㉒ f) Les 35° à 38° sont abrogés ;
- ㉓ 3° Le 2° du C est abrogé ;
- ㉔ 4° Les 2° à 10° du D sont abrogés ;
- ㉕ 5° Les 1° à 3° du E sont abrogés ;
- ㉖ 6° Le F est abrogé.

Article 2

- ① L'article 11 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 est ainsi modifié :
- ② 1° Le K du I est abrogé ;
- ③ 2° Le 2° du III est abrogé.

Article 3

- ① L'article 1665 *bis* du code général des impôts est ainsi rédigé :
- ② « Art. 1665 bis. – Au cours de l'année de la liquidation de l'impôt afférent aux revenus de l'année précédente, les contribuables perçoivent des acomptes sur le montant des avantages fiscaux prévus aux articles 199 *quindecies*, 199 *sexdecies* et 200 *quater* B, régularisé lors de la liquidation de l'impôt, après imputation éventuelle des différents crédits d'impôt.
- ③ « Ces acomptes, versés jusqu'à la liquidation, sont égaux au douzième du montant des avantages qui leur ont été accordés lors de la liquidation de l'impôt afférent aux revenus de l'avant-dernière année. Cet acompte peut prendre la forme d'une minoration du prélèvement prévu à l'article 1671.
- ④ « Toutefois, les contribuables qui relèvent du II de l'article 204 H reçoivent, avant le premier mars de cette même année, un acompte unique égal à 30 % de la différence entre, d'une part, la somme de ces avantages et, d'autre part, le montant de l'impôt afférent, résultant de l'application des 1 à 4 du I de l'article 197. »

Article 4

- ① I. – L'article 3 ne s'applique qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû.
- ② II. – La perte de recettes éventuelle résultant pour l'État de la présente loi est compensée, à due concurrence, par la création d'une contribution additionnelle à l'impôt défini à l'article 1 A du code général des impôts, recouvrée mensuellement, venant en déduction de l'impôt dû à la fin de l'exercice.