

Propos recueillis par
Anne Portmann et
Ondine Delaunay

Photographies
Mark Davies

Prélèvement à la premiers retours

LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE EST ENTRÉ EN VIGUEUR LE 1^{ER} JANVIER 2019 AVEC POUR OBJECTIF DE SUPPRIMER LE DÉCALAGE D'UN AN ENTRE LA PERCEPTION DES REVENUS ET LE PAIEMENT DE L'IMPÔT. LA RÉFORME A ÉTÉ PRÉSENTÉE COMME UNE TRANSFORMATION EN PROFONDEUR DE LA MANIÈRE D'ABORDER L'IMPÔT, ET COMME FACILITANT LE QUOTIDIEN DES FRANÇAIS. A-T-ELLE SIMPLIFIÉ CELUI DE L'ENTREPRISE ? QUELLE ORGANISATION INTERNE A ÉTÉ NÉCESSAIRE ? QUELLES DIFFICULTÉS ONT ÉTÉ RENCONTRÉES ? QUELLES AMÉLIORATIONS FAUDRAIT-IL APPORTER ?



• En médaillon : Stéphanie Pouille, directeur fiscal, Groupe ITM Entreprises (Groupement Les Mousquetaires).
De gauche à droite : Stéphane Couderc, adjoint à la Mission Prélèvement à la Source, ministère de l'Action et des Comptes Publics ; Xavier Rollet, associé, Racine Avocats ; Vincent Touzé, senior economist, Observatoire français des conjonctures économiques, Centre de recherche en économie de Sciences Po.



source : d'expériences

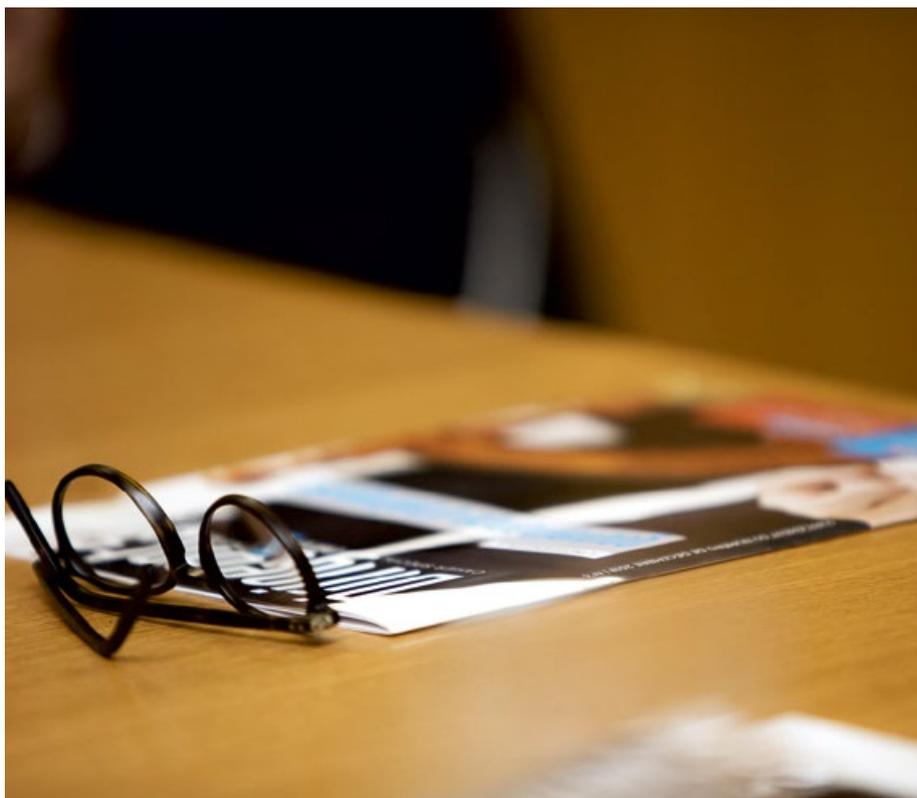
La préparation de la réforme

Stéphane Couderc : L'annonce de la réforme a été faite par le président de la République en 2015, pour une mise en œuvre initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2018. Elle a finalement été reportée d'un an. Ce report a permis d'ajuster la réforme, de faire davantage de tests, notamment début 2018 avec les éditeurs de logiciels de paie et d'assurer la préfiguration du PAS (prélèvement à la source), dès fin 2018, sur les bulletins de salaires de millions de salariés, sur la base d'une charte de ces éditeurs avec la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

Il a été précisé d'emblée que la réforme poursuivait un seul objectif : améliorer la vie des usagers en supprimant le décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt correspondant ; on a ainsi pu parler de « contemporanéité » de l'impôt sur le revenu. C'est une réforme du paiement de l'impôt et non pas de son assiette, les modalités de calcul de l'impôt sur le revenu n'ont pas été modifiées.

Concernant le processus d'élaboration de la réforme, une équipe dédiée a été mise en place au sein de la DGFIP, en collaboration étroite avec la Direction de la législation fiscale (DLF) en charge de la rédaction du projet de texte législatif. Une longue première période a été consacrée à bâtir ce texte, avec le souci de sa cohérence et de sa force juridique, mais aussi de son « applicabilité » technique. L'étude d'impact de plus de 400 pages publiée à l'appui du texte législatif est révélatrice de ce travail et décrit avec précision les fondements de cette réforme, qui ont ensuite été précisés mais sans être modifiés.

La première question qui s'est posée dès 2015 était, par exemple, de savoir si le PAS se ferait via les banques ou via les employeurs. Nous avons expertisé les deux voies possibles avec l'ensemble des acteurs, ce qui a pris du temps. Le choix du verseur de revenus s'est imposé, c'est d'ailleurs la voie qui est choisie partout ailleurs dans les pays qui appliquent le PAS.



Ce choix a aussi été favorisé par l'existence d'un tout nouvel outil généralisé en 2017 : la déclaration sociale nominative (DSN). C'est une déclaration mensuelle, déposée par toutes les entreprises, qui identifie tous les salariés, fait apparaître la rémunération nette fiscale versée par l'employeur à chacun de ses salariés, et qui donne lieu à un retour d'informations de la part de l'administration fiscale auprès des employeurs via un « compte rendu métier » (CRM). Ce nouveau véhicule technique était donc extrêmement puissant pour porter le prélèvement à la source.

Une fois définie la voie du prélèvement basée sur le verseur de revenus, la réforme a été préparée en deux temps. D'abord en interne, au sein même de la DGFIP, où ont eu lieu une préparation technique et une préparation des textes. Ensuite, un processus collaboratif a été organisé avec tous ceux qui mettent en œuvre le texte. Nous

avons notamment travaillé avec les éditeurs de logiciels de paie pour prévoir un dispositif totalement automatisé en paie, en collaboration étroite avec la Direction de la Sécurité sociale et avec l'appui du GIP MDS (modernisation des données sociales), en charge du déploiement de la DSN. Nous nous sommes également rapprochés des employeurs, par le biais de leurs associations professionnelles ou des experts-comptables, et en organisant des réunions dédiées ou des ateliers techniques. Ces ateliers ont aussi concerné les collecteurs, qui ne sont pas soumis à la DSN (caisses de retraite, Pôle emploi, etc.), pour lesquels un outil « équivalent » – la déclaration PASRAU – a été créé également en partenariat avec le GIP MDS.

Un autre élément important de préparation a été la préfiguration du prélèvement à la source sur le bulletin de salaire des derniers mois

EN CHIFFRES

► La **réforme du prélèvement à la source** est entrée en vigueur le **1^{er} janvier 2019**.

► Le prélèvement à la source est la seule modalité permettant pour tous les salariés et retraités un **prélèvement de l'impôt contemporain de la perception du revenu**, sans aucune demande du contribuable. Il modernise le

paiement de l'impôt sans en modifier les règles de calcul. Il permet de rendre le paiement de l'impôt contemporain de la perception des revenus et d'éviter ainsi un **décalage d'un an**.

► Pour **les revenus sans collecteur** (indépendants, etc.), les acomptes sont calculés par l'administration fiscale sur la base

de la dernière déclaration de revenus et prélevés le **15 de chaque mois** directement sur le compte bancaire.

► Pour **les revenus avec collecteur** (traitements et salaires, retraites...), le prélèvement à la source est effectué par le verseur de revenus avec le taux de prélèvement calculé et transmis par l'administration fiscale. Il intervient ainsi généralement **en fin de mois**.

de l'année 2018. À compter de septembre 2018, toutes les entreprises ont reçu, suite au dépôt de leur DSN, des CRM dans lesquels la DGFIP a fait figurer le taux de prélèvement. Ces entreprises avaient ainsi la possibilité d'intégrer cette donnée dans leur logiciel de paie, en avance de phase. Ce sont plus de 8 millions de salariés qui ont ainsi bénéficié de la préfiguration du PAS sur leur bulletin de paie. Le dispositif a ainsi démontré qu'il fonctionnait techniquement très bien, et que les logiciels de paie avaient été adaptés par les éditeurs. Cette préfiguration a aussi permis de mieux accompagner les salariés, d'anticiper leurs questions et un éventuel effet psychologique du PAS, qui pou-

vait parfois être mis en avant et restait un peu difficile à appréhender. Cette étape de la préfiguration a sans aucun doute participé à la réussite de l'entrée en réforme.

Stéphanie Pouille : La réforme a donné lieu à beaucoup d'incertitudes du côté des entreprises. Jusqu'au dernier moment, nous n'étions pas certains qu'elle serait effectivement mise en œuvre.

Xavier Rollet : En tant qu'avocat, je suis tous les jours aux côtés des entreprises pour les accompagner. En tant que praticien, j'étais, sur le principe, plutôt favorable à cette réforme, qui a du bon sens. La France était en effet

l'un des rares pays au monde à ne pas avoir adopté le PAS. Par ailleurs, l'aspect contemporain de l'impôt et le fait de ne plus avoir de dette fiscale vis-à-vis de l'État à la fin de l'année sont deux éléments assez sains. La réforme a été bien préparée, c'est indéniable.

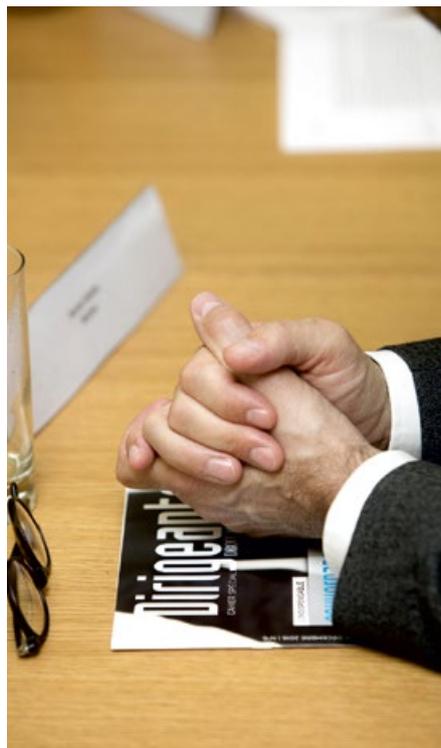
Stéphane Couderc : L'objectif est d'être au plus près des revenus contemporains du contribuable et de sa situation en temps réel, ce qui paraît d'autant plus indispensable dans un monde où les situations personnelles peuvent évoluer de plus en plus vite, et où la demande de « contemporanéité » peut aller au-delà de la sphère fiscale, par exemple pour le versement des prestations sociales.

Le maintien d'un système d'acompte

Xavier Rollet : Je voudrais toutefois aborder une difficulté pratique : le PAS a été prévu pour les salaires, et pour tous les revenus dans lesquels il existe un tiers payeur, mais il cohabite avec un système d'acompte pour les autres types de revenus (BNC, BIC, revenus immobiliers). L'intégralité des revenus perçus par le contribuable est soumise à la contemporanéité de l'impôt, ce qui crée un système assez complexe. Je voudrais savoir ce qui a présidé à la réflexion pour ces revenus, étant entendu que l'impôt prélevé sur les salaires représente la quasi-totalité de l'IR.

Stéphane Couderc : Il représente près de 80 % de l'impôt sur le revenu, si on parle des salaires et des pensions de retraite.

Xavier Rollet : Les revenus du patrimoine, intérêts et dividendes notamment, étaient déjà quasiment soumis au prélèvement à la source et étaient



déclarés de manière contemporaine. Mais pour les revenus fonciers ou les revenus d'indépendants, par exemple, pourquoi a-t-on mis en place un système d'acompte qui est assez compliqué ? Chez les autres voisins qui ont le PAS, l'impôt relatif aux revenus d'ordre personnel du type revenus fonciers est réglé via la déclaration d'impôts.

Stéphane Couderc : D'autres pays pratiquent également avec une retenue à la source et des acomptes, selon le type de revenus. Il peut paraître étonnant d'avoir un système différent avec les salaires d'un côté et les BNC/BIC de l'autre, mais l'objectif reste le même, c'est la contemporanéité. Ce sont des types de revenus qui peuvent être proches, certains contribuables pouvant passer d'un régime à l'autre assez facilement. La réforme visait à introduire la contemporanéité pour la quasi-totalité des revenus catégoriels de l'impôt sur le revenu, et notamment des revenus catégoriels profession-

Entre le 26 août et le 25 septembre 2018, **l'administration fiscale a mené une campagne d'information** grand public. **73 %** des interrogés disent avoir été impactés et **82 %** des foyers imposables ont déclaré s'y être identifiés.

50 % des sondés indiquent avoir parlé du **prélèvement à la source** avec leur entourage dans

un contexte personnel (famille, proches, collègues), mais très peu sur leur lieu de travail ou avec leur employeur (5 %).

Plus d'une personne sur deux a déclaré avoir visité le site **impots.gouv.fr** et près de 90 % d'entre elles ont trouvé l'information qu'elles étaient venues chercher

Durant l'année 2018, la DGFIP a organisé une vaste **campagne de tests dite « phase pilote »**, dans laquelle se sont engagés les principaux éditeurs de logiciels du marché. 150 éditeurs de logiciels ont participé au pilote de mars à juin 2018, représentant notamment plus de **95 % des salariés** dont la paie est assurée via un logiciel du marché :

nels. Dans cette mesure, il était nécessaire de faire bénéficier les salariés de la suppression du décalage d'un an, mais aussi les artisans, les commerçants, les agriculteurs... Ils étaient très demandeurs de cette réforme, notamment pour leur départ à la retraite. Une réforme qui n'aurait concerné que les salariés et les retraités aurait été à la fois plus fragile juridiquement, plus difficilement applicable, moins cohérente, moins juste, et difficilement compréhensible par les contribuables.

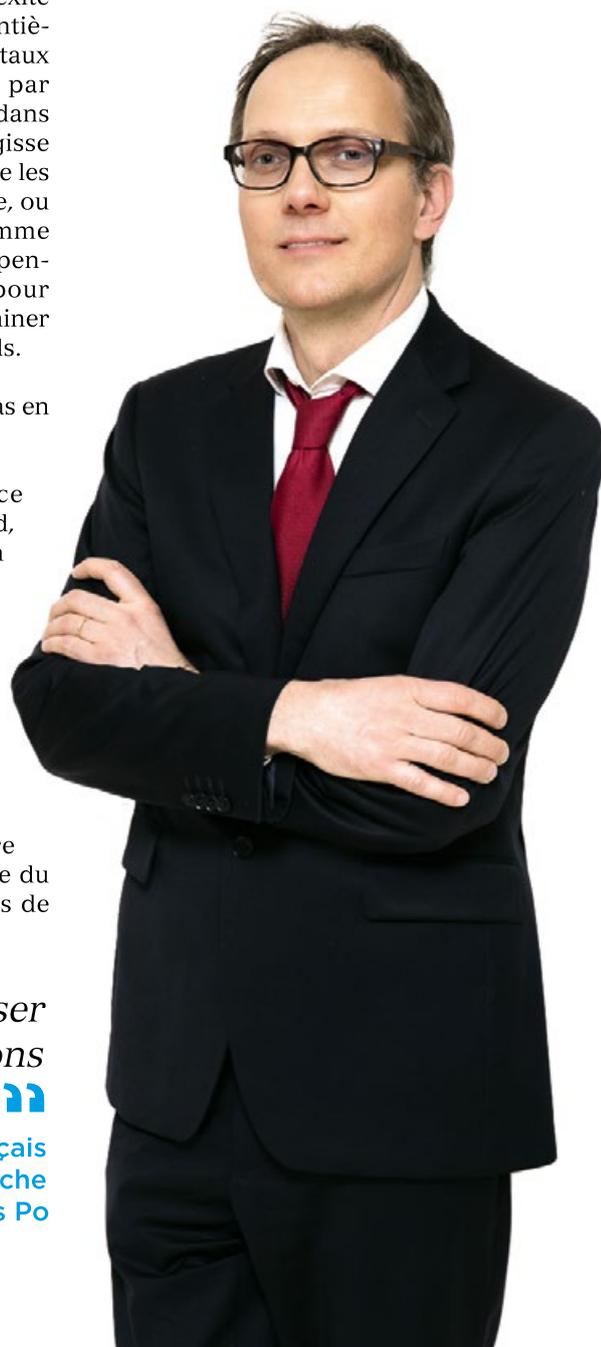
Pour qu'il y ait retenue à la source, il faut une source, à savoir un verseur de revenus identifié. La source est connue pour les salariés, pour les retraités, ou pour les revenus de capitaux mobiliers qui connaissent déjà une retenue à la source et qui n'ont pas été « touchés » par la réforme. C'est différent pour les indépendants, pour les revenus fonciers ou pour les pensions alimentaires. Un système d'acomptes a été créé, en faisant en sorte qu'il ne soit pas compliqué puisqu'il est intégralement basé sur le dépôt de la déclaration de revenus. Il ne faut d'ailleurs pas confondre la complexité de l'assiette de l'impôt, à savoir son calcul, avec la complexité de son recouvrement et du prélèvement à la source. En Allemagne, par exemple, des informations sur le changement de situation de famille sont transmises par le salarié à son employeur pour adapter le taux de prélèvement. En France, le salarié n'a jamais à aller voir son employeur pour le prélèvement à la

source, l'administration fiscale reste son unique interlocuteur. Si sa situation ne change pas, il n'a rien d'autre à faire que de déposer sa déclaration de revenus annuelle. Si sa situation évolue, il peut faire la totalité de ses démarches sur Internet. C'est la DGFIP qui assume toute la complexité du calcul de l'impôt, qui réside entièrement dans la détermination du taux de prélèvement. Le taux calculé par la DGFIP sert à tous les revenus dans le champ de la réforme, qu'il s'agisse de revenus avec collecteur, comme les salaires ou les pensions de retraite, ou des revenus sans collecteur, comme les revenus des travailleurs indépendants ou les revenus fonciers, pour lesquels ce taux permet de déterminer le montant des acomptes mensuels.

Xavier Rollet : C'est pourtant le cas en Angleterre, par exemple

Stéphane Couderc : La France ayant mis en place le PAS plus tard, les choses sont plus simples, en pratique, que ce qui se passe ailleurs. L'environnement technique et économique était différent. Certains pays, par exemple, ont fait le choix du surprélèvement et remboursent le contribuable seulement l'année suivante. Le contexte économique et social actuel ainsi que l'objectif même de la réforme imposaient d'être au plus juste de la situation réelle du contribuable pour avoir le moins de

régularisations possible, tout en sécurisant les rentrées budgétaires de l'État. Dans le système d'acomptes mis en place pour les BNC/BIC, BA et revenus fonciers, l'administration fiscale calcule le taux, elle envoie un échéancier – qui



“ *Le fait d'avoir pu individualiser le taux a limité les questions sur la confidentialité.* ”

Vincent Touzé, senior economist, Observatoire français des conjonctures économiques, Centre de recherche en économie de Sciences Po

EN CHIFFRES

- pour la DSN : 33 678 établissements participants pour 95 159 déclarations collectées ;
- pour la PASRAU : 6 299 établissements participants pour 12 766 déclarations collectées.

► **40 000 fonctionnaires** ont été formés pour pouvoir répondre aux questions des citoyens et

servir d'unique point de contact pour toute interrogation concernant **le PAS**.

► **La Confédération des PME** a réalisé une enquête en fin d'année 2018, auprès des dirigeants de PME-ETI, pour connaître leur niveau de préparation et d'appropriation du dispositif. Il en est ressorti que deux tiers d'entre eux avaient mis en place la préfiguration du prélèvement à la source. Pour une majorité (**85 %**), il n'y a pas eu

d'erreurs. Les 15 % restants ont toutefois signalé des absences de taux ou des taux erronés.

► Parmi les entreprises qui n'ont pas mis en place la préfiguration, **38 %** indiquent qu'elles ne sont pas très informées sur **le prélèvement à la source**. Il s'agit essentiellement de TPE, soit des entreprises de moins de dix salariés.

ressemble beaucoup à celui que l'on avait pour la mensualisation –, mais la différence avec le système antérieur est structurante; par exemple, si le contribuable cesse son activité, il peut arrêter immédiatement de paier des acomptes. Les premiers à demander la contemporanéité de l'impôt étaient justement les commerçants et les artisans, pour lesquels le décalage d'un an posait problème en raison de leur activité, par nature plus variable que celle d'un salarié. Si les indépendants n'avaient pas été intégrés dans le champ de la contemporanéité en même temps que les salariés et les retraités, nous aurions raté une grande partie de la cible et de la cohérence de la réforme. En l'absence de collecteur, le seul moyen pour les intégrer était de passer par les acomptes, avec un système très automatisé. Si votre situation n'a pas changé, vous n'avez rien à faire: l'administration calcule vos acomptes, les prélève sur votre compte bancaire, etc.

Xavier Rollet: Ce n'est pas le cas pour les professions indépendantes. Le problème, c'est qu'avec l'acompte, l'administration fiscale prélève tous les mois un montant sur le compte bancaire, mais ce n'est pas un taux prélevé sur l'argent perçu de manière contemporaine. Je trouve que le système est trop complexe: l'usager doit donner de l'argent tous les mois, et ce même s'il ne gagne rien.

Stéphane Couderc: Pour les revenus avec collecteur, le prélèvement s'adapte automatiquement sans que le contribuable ne fasse rien. Pour un salarié qui perçoit un salaire de 1 000 € au titre d'un mois donné et 3 000 € le mois sui-



vant, l'assiette varie et le prélèvement s'adapte automatiquement à cette assiette. Les indépendants bénéficient eux aussi de la contemporanéité, mais ils doivent être proactifs dans la gestion de celle-ci. S'ils arrêtent leur activité, ils doivent suspendre leurs acomptes. S'ils ne le font pas, l'administration fiscale ne peut pas le savoir en temps réel. S'il y a des recettes très variables en cours

d'année, par exemple pour un agriculteur ou pour un commerçant saisonnier, il est aussi possible de reporter un acompte sur un autre. S'il y a des recettes très variables d'une année sur l'autre, le montant des acomptes peut être adapté. C'est un système « modulaire ».

Les acomptes peuvent être trimestrialisés, reportés, modulés à la hausse ou à la baisse, arrêtés, et ainsi s'adapter à la situation du contribuable. Il est difficile de faire plus souple!

Xavier Rollet: Il n'en demeure pas moins que l'on a instauré un système très (trop?) sophistiqué. Il aurait été plus simple de mettre en place le PAS pour les cas où il y avait un tiers paieur dans un premier temps, et pour les autres revenus dans un second temps.

Vincent Touzé: Il faut aussi relever des enjeux psychologiques, compte tenu de la relation émotionnelle des contribuables avec l'administration fiscale. L'artisan qui se plaint parce qu'il paye des impôts l'année de sa mise à la retraite est surtout mécontent de payer des impôts, en réalité. Si la simplification fonctionne très bien pour les salariés, elle est plus complexe à évaluer pour les entrepreneurs individuels, parce qu'il existe toujours un décalage dans leurs revenus d'activité. Il n'y a pas la même matérialité en termes de temporalité que le salaire.

Le caractère contemporain de l'impôt

Vincent Touzé: D'autres aspects sont à relever, par exemple le caractère contemporain qui peut être perçu comme étant paternaliste, l'État considérant que le contribuable n'est pas à même de bien gérer sa trésorerie. Il y a un effet de stabilisation économique, au niveau macroéconomique, qui peut

être intéressant, car en cas de baisse d'activité les usagers paient tout de suite moins d'IR. L'État y trouve également un avantage en prélevant automatiquement sur une assiette qui est plus élevée que celle de l'année précédente, même s'il n'y a pas de croissance réelle, car l'inflation augmente *de facto* les recettes.

Stéphane Couderc: Le but de la réforme est bien de permettre au contribuable de payer son impôt au moment où il perçoit les revenus correspondants. Si le revenu baisse, le contribuable paye immédiatement moins et si son revenu augmente, il paye immédiatement davantage. Le



système est vertueux dans les deux cas et les contribuables l'ont très bien compris. Nous avons eu 800 000 demandes de modulation depuis le mois de janvier, dont près de 45 % à la hausse. Alors qu'on pouvait s'attendre à une grande majorité de demandes de modulations à la baisse, ce n'est pas ce qui se passe. L'une des craintes des dirigeants d'entreprise était que beaucoup de salariés se rapprochent de leur service RH le 2 janvier 2019 pour poser des questions sur le prélèvement à la source. Cela n'a pas été le cas. En revanche, ils se sont rapprochés de l'administration fiscale, comme nous les avons encouragés à faire. C'est également un effet très positif de l'accompagnement conduit

en amont par l'administration fiscale, en collaboration avec les entreprises et leurs « représentants ».

Xavier Rollet : Les entreprises ont fait preuve de pédagogie, elles ont organisé des formations internes par les avocats, les experts-comptables, les services de paie. Et dans la pratique, les problématiques techniques qui ont surgi n'étaient pas liées aux angoisses des salariés, ou à la disponibilité des services RH dans les entreprises. En effet, même si ces derniers ont eu plus de travail, il y en a eu moins que ce qu'ils craignaient, car les salariés ont rapidement intégré que les entreprises n'avaient aucun moyen pour modu-

ler le taux. Les prestataires de paie – y compris avec les bulletins de salaire test de décembre 2018 – ont aussi beaucoup aidé à ce que la réforme se déroule correctement.

Stéphanie Pouille : La mise en œuvre de la réforme en entreprise s'est faite avec beaucoup de prudence et une très longue préparation. Pour leur permettre de s'adapter à leur nouvelle fiche de paie dès la fin 2018, des bulletins de salaire mentionnant le PAS ont été délivrés aux salariés. Nous nous attendions à de nombreuses questions et réclamations, mais il n'en a rien été. La phase préparatoire a donc bien fonctionné.

La mobilité des salariés

Xavier Rollet : Dans des situations un peu plus complexes, des difficultés se sont cependant révélées. En particulier s'agissant des détachements et des mobilités des salariés. Par exemple, l'entreprise étrangère qui détache un salarié en France n'a, par définition, pas de DSN. Elle doit donc s'affilier en France via PASRAU. Or, force est de reconnaître que le processus est un peu long. Selon mes informations, en trois mois, seulement deux entreprises étrangères ont réussi à s'affilier en France.

Précisons, en outre, que le salarié qui vient en France et qui conserve une activité à l'étranger n'est pas soumis au PAS pour cette activité, mais il relève de l'acompte. Le système se complexifie alors, car il impose de mélanger le système d'acompte et celui du PAS.

Le système d'exonération fiscale est également spécifique. Par exemple, dans l'hypothèse d'un salarié français qui relève du régime des impatriés : que doit faire l'employeur ? L'entreprise doit-elle appliquer ce système

pour recalculer la base imposable de son salarié ? Bien sûr, cela ne concerne pas la majorité des salariés, mais ce sont ces cas particuliers qui posent des difficultés.

Stéphane Couderc : Ces considérations ont été travaillées en amont avec les interlocuteurs concernés. Ce sont effectivement des sujets particuliers. De façon globale, la mise en œuvre du prélèvement à la source favorise la mobilité internationale. La France

fonctionne désormais comme la très grande majorité des autres pays, ce qui « facilite la tâche » pour les salariés qui déménagent à l'étranger. Jusqu'à présent, le système pouvait engendrer un double prélèvement l'année du départ de France et l'absence totale de prélèvement l'année du retour, situation qui n'encourageait pas à la mobilité. On a pu nous dire que le nouveau système imposait aux entreprises de faire de la domiciliation fiscale. Mais de toute façon, les entreprises faisaient déjà de la retenue à la source des non-résidents, donc présumaient déjà le statut de résidents ou non de leurs salariés. Le principe de la retenue à la source des non-résidents n'a pas été juridiquement modifié par la réforme.



S'agissant des entreprises étrangères qui envoient leurs salariés en France, elles sont par définition dans le champ de la retenue à la source. Deux cas sont possibles : soit elles déposent une DSN en France parce qu'elles paient des cotisations sociales pour leurs salariés dans l'Hexagone, soit elles doivent désormais déposer une déclaration PASRAU. Dans ce dernier cas, pour répondre aux difficultés rencontrées par certaines entreprises et leur laisser du temps pour déposer une déclaration PASRAU, elles ont été autorisées en 2019 à déclarer ces salariés dans la DSN d'autres établissements du groupe implantés en France. C'est un exemple du travail collaboratif qui a été conduit avec les entreprises, et de la recherche de solutions pragmatiques et partagées dans des cas très particuliers comme celui-ci. Nous

sommes conscients qu'il a été difficile pour certaines sociétés étrangères sans établissement stable en France d'être au rendez-vous au 1^{er} janvier 2019, et c'est pourquoi des mesures de tempérament ont été prises. La direction des non-résidents (DINR) a effectué un très important travail de pédagogie et d'accompagnement auprès de ces entreprises et des cabinets d'avocats qui peuvent les représenter. Désormais les situations sont « stabilisées », les process et les documents nécessaires sont connus, et on peut penser que ces effets liés à l'entrée en réforme sont en très grande partie derrière nous. De la même façon, les modalités applicables pour le régime des impatriés ou les primes d'expatriation ont été définies avec le souci de déterminer des règles pratiques pour les entreprises. Néanmoins, ces dispositifs sont nouveaux, ils nécessitent d'adapter les process, et ils suscitent des questions de la part

“ Il était nécessaire de faire bénéficier les salariés de la suppression du décalage d'un an, mais aussi les artisans, les commerçants, les agriculteurs... Ils étaient très demandeurs. ”

Stéphane Couderc, adjoint à la Mission Prélèvement à la Source, ministère de l'Action et des Comptes Publics



des entreprises. C'est normal pour la mise en place d'une telle réforme.

Xavier Rollet : La mobilité est une réalité, elle est de plus en plus fréquente. Toutes les entreprises, même les PME françaises et étrangères, encouragent à la mobilité.

Stéphane Couderc : Dans le cadre de la mobilité intragroupe, la paie peut effectivement continuer à être effectuée à l'étranger pour un salarié qui est en France. Il peut y avoir des sujets liés à la désignation d'un représentant fiscal unique. *A priori*, la question concerne plutôt des grands groupes.

Xavier Rollet : Absolument, mais le transfert des salariés est classique

aujourd'hui, en tout cas au niveau européen. C'est le monde d'aujourd'hui, et la thématique a vocation à être de plus en plus récurrente.

Stéphane Couderc : Les difficultés que vous soulignez étaient celles de l'entrée en réforme. Elles ont été identifiées très tôt et ont fait également l'objet d'échanges et de recherches de solutions partagées avec ces entreprises. L'objectif reste de répondre aux obligations, et de prendre en compte ce nouveau contexte en s'adaptant au maximum aux contraintes des entreprises. La direction des non-résidents a été renforcée et a mis en place un accompagnement dédié. On a le sentiment, aujourd'hui, que la mécanique est beaucoup mieux maîtrisée, y com-

pris par les entreprises concernées qui ont dû parfois adapter leur pratique. Néanmoins, les travaux doivent continuer, et des améliorations sont toujours possibles.

Xavier Rollet : D'un point de vue pratico-pratique, je pense qu'on aurait pu élargir afin de rendre le système plus simple, notamment du point de vue des entreprises étrangères. Mais pour les salariés étrangers qui arrivent en France, la retenue à la source ne change pas grand-chose, de fait elle est assez attractive. La France s'est placée dans une mécanique qui ressemble à celle de ses voisins. Pour autant, je ne pense pas que l'on ira jusqu'à l'harmonisation fiscale européenne!

La question de la confidentialité

Stéphane Couderc : Le sujet de la confidentialité est apparu tôt dans l'élaboration du texte. Aujourd'hui, la DGFIP, même sans prélèvement à la source, aurait reçu toutes les informations présentes dans la déclaration sociale nominative. Ce sont d'ailleurs ces éléments qui nous permettent de préremplir la déclaration de revenus. La question a surtout porté sur la confidentialité du taux, qui est la

seule donnée renvoyée à l'employeur et dont il ne disposait pas jusqu'à présent. Il faut rappeler que l'employeur a déjà la connaissance de données dites « sensibles », comme la rémunération de son salarié ou sa situation de famille. De plus, avoir accès au taux de prélèvement n'est pas, en soi, révélateur d'une situation précise. Ce taux dépend de nombreux facteurs, qui vont des investissements réalisés

au versement d'une pension alimentaire, en passant par la situation de famille, etc. En outre, les taux sont extrêmement « écrasés » en France. Plus de la moitié des foyers fiscaux présentent un taux à zéro, et 90 % ont un taux de prélèvement inférieur à 10 %. Mais, bien sûr, un salarié dont le conjoint gagne beaucoup mieux sa vie que lui peut ne pas avoir envie de transmettre son taux de prélève-



ment à son employeur. Il peut alors opter pour l'individualisation de son taux de prélèvement, une réponse à ces situations d'inégalité des revenus dans un couple. Cela répond à la fois à la préoccupation de confidentialité et de proportionnalité du prélèvement par rapport au montant des revenus. Près de 7 % des foyers ont opté pour l'individualisation de leur taux de prélèvement.

Vincent Touzé : Le fait d'avoir pu individualiser le taux a limité les questions sur la confidentialité. Initialement, ce n'était d'ailleurs pas prévu, mais très vite, au cours des débats, c'est apparu comme une nécessité. Les confrontations ont permis d'améliorer l'outil de prélèvement sur ce point et l'administration a vraiment accompli un travail remarquable.

Stéphanie Pouille : Le taux individualisé, en effet, a été très rassurant au niveau psychologique pour les salariés. Le fait que chaque conjoint ait pu retenir en amont son propre taux est une garantie de confidentialité importante pour les contri-

buables, ainsi l'employeur n'a pas toutes les informations sur les revenus du foyer fiscal. De même pour les prélèvements directs sur les autres sources de revenus, comme les revenus fonciers.

Xavier Rollet : En effet, le taux individualisé a rassuré. Il y a eu assez peu d'inquiétudes chez les salariés sur ce point de la confidentialité. S'agissant des questions techniques de RGPD, le prélèvement à la source n'a pas eu de véritable impact, car l'employeur n'a pas eu accès à beaucoup plus de données personnelles que celles qu'il détenait déjà.

Stéphane Couderc : L'un des autres points qui nous a été demandé est de donner l'option aux usagers pour que leur taux personnalisé ne soit pas transmis à leur employeur. 0,9 % des contribuables ont opté pour ce choix. Ce chiffre est rassurant car il s'agit d'une option dont on a beaucoup parlé mais qui concerne très peu de contribuables, essentiellement des salariés dont les revenus annexes – par exemple des revenus fonciers – sont

particulièrement importants par rapport au montant de leurs salaires.

Xavier Rollet : J'ajoute que le taux par défaut est tout de même assez pénalisant.

Stéphane Couderc : Cela dépend des situations. Le taux non personnalisé est déterminé sur la situation d'un célibataire sans enfant, et non sur une situation de famille réelle, et il ne prend en compte que le montant des salaires, pas celui des revenus annexes. Très souvent, les salariés qui ont opté pour le taux non personnalisé doivent payer un complément, justement parce qu'ils ont des revenus annexes importants. C'est parfaitement normal puisque, dans leur cas, le taux non personnalisé est inférieur au taux personnalisé qui intègre ces revenus annexes.

Dans d'autres situations en revanche, le taux non personnalisé peut être supérieur au taux personnalisé – pour un nouvel embauché, par exemple. L'administration fiscale s'est employée à réduire au maximum ce nombre de cas et la durée d'application de ce taux.



L'année de transition

Vincent Touzé : La réforme a été très bien « vendue » par le Gouvernement en place, au motif qu'elle simplifiait la vie des contribuables, avec l'assurance qu'il n'y aurait pas d'année blanche. Or, il y en a eu une. Et c'est la première pierre d'achoppement, qui avait heurté la Cour des comptes, dont les rapports sur le passage au prélèvement à la source étaient assez frileux.

On peut penser que c'était nécessaire au lancement du nouveau système, et qu'il fallait automatiquement en passer par là, mais certains pays, comme l'Angleterre, ne l'ont pas fait. Les contribuables ont payé deux années d'impôt, de manière étalée.

Stéphane Couderc : L'année de transition est mise en place pour éviter aux usagers d'avoir en 2019 un double prélèvement qui aurait concerné à la fois les revenus de 2018 et de 2019. Dans le contexte économique et social actuel, cette mesure paraissait incontournable pour mettre en œuvre la réforme.

Vincent Touzé : Elle aurait pu être étalée sur cinq ans par exemple...

Stéphane Pouille : Une seule année de transition a l'avantage de la simplicité, pour le contribuable, dans le passage d'un système à un autre.

Stéphane Couderc : En théorie, il aurait été possible d'inventer un système d'étalement de l'impôt à raison de 20 % par an sur cinq ans. Mais les situations personnelles changent beaucoup en cinq ans : on peut se marier, divorcer, partir à l'étranger, etc. Les systèmes de ce type, avec une répartition de l'impôt d'un foyer qui s'étalerait dans le temps, sont difficilement applicables, voire inapplicables, et vont à l'encontre des mesures de simplification administrative. Et même un étalement sur cinq ans n'aurait pas été sans effet sur la trésorerie des contribuables. C'est pourquoi il a été préféré l'effacement de l'impôt pour les revenus courants dans le champ de la réforme perçus en 2018, afin d'éviter un double prélèvement en 2019.

Vincent Touzé : Cette année blanche pose un problème égalitaire qui n'a pas été abordé dans le champ politique. Il risque d'être débattu au moment où l'administration fiscale nous enverra un courrier, en août ou en septembre prochains, pour nous annoncer que nous sommes dispensés de payer notre impôt sur le revenu 2018. D'un point de vue équité verticale, elle peut donc être discutable, mais c'est le prix à payer pour mettre en place la réforme.

Rappelons en effet qu'elle modifie la date de prélèvement de l'impôt, ce qui n'est pas neutre pour les ménages qui ne bénéficient plus de délai de paiement. Même si les taux d'intérêt sont aujourd'hui assez faibles, le montant de l'impôt pour quelqu'un qui subit toute sa vie le prélèvement à la source n'est pas ridicule. En revanche, pour ceux qui ont des revenus plus élevés, et donc un impôt haut, l'année blanche sera très avantageuse. Pour les générations qui s'approchent de la soixantaine et qui ont un horizon fiscal court, le bilan net de l'impôt sur

le revenu moyen est d'une année en moins. L'année blanche n'implique pas les mêmes conséquences pour tous les contribuables, et c'est en cela qu'elle peut être jugée inégalitaire.

Stéphane Couderc: Il faut également mettre en balance le cas des contribuables qui connaissaient des situations difficiles de trésorerie, et qui pouvaient avoir recours à un emprunt pour payer leur impôt sur les revenus de l'année précédente. Pour quelqu'un qui n'a pas des revenus élevés et qui a connu une période de chômage sans faire d'épargne de précaution pour payer son impôt, ce nouvel environnement est beaucoup plus adapté et sécurisant. Nous recevons plus de 300 000 demandes de délais de paie-



ment pour l'impôt sur le revenu avant le prélèvement à la source. Il va être intéressant de voir ce qu'il en sera demain, mais ce chiffre devrait fortement baisser.

Vincent Touzé: En moyenne, les gens ne s'endettent pas pour payer l'impôt. Mais le débat sur l'année blanche est technique et intéressant. Précisons

néanmoins qu'il ne concerne pas les Franco-Américains. Car quand on est Américain, on doit payer ses impôts aux États-Unis, sauf si on a déjà réglé l'équivalent, ou plus, dans un autre pays où l'on réside. Comme il n'y aura pas d'impôt à payer en France en 2019 pour les revenus 2018, les Franco-Américains devront payer les taxes aux États-Unis.

La responsabilité de l'entreprise

Xavier Rollet: Autre point d'attention, celui de la responsabilité des entreprises si elles se trompent vis-à-vis du salarié, et vis-à-vis de l'administration. Elles sentent cet accroissement de la responsabilité et ont pris conscience de la tâche qui pèse sur elles. En matière de collecte d'impôts et de contrôle, la réforme va présenter des avantages indéniables pour Bercy. Désormais, il n'est plus possible de ne pas déclarer ses impôts pour cause de phobie administrative ou autre. Sur la thématique des management packages, le sujet est également complexe. Si l'administration fiscale requalifie les sommes versées en salaire, il y aura des retenues à la source derrière. C'est une préoccupation de l'entreprise dorénavant.

Stéphane Couderc: Il y a effectivement un effet vertueux du prélèvement à la source, y compris sur le civisme fiscal et sur les résultats du contrôle fiscal. Il y a désormais un impôt qui est prélevé par les entreprises et qui doit être reversé auprès de la DGFIP. Cela crée effectivement de nouvelles obligations pour les entreprises, avec l'application de pénalités si celles-ci ne sont pas remplies. Néanmoins, et tout particulièrement pour l'entrée en réforme, une application très mesurée des pénalités est prévue, par exemple pour les entreprises de bonne foi qui commettraient des erreurs. Les sanctions minimales initialement prévues pour les entreprises ont également pu être réduites afin de ne mieux tenir compte des petites entités (TPE/PME). Bien sûr, si certaines entreprises ne collectent pas le PAS, ou si elles le collectent sans le déclarer ou le reverser, des pénalités sont prévues.

“ En matière de collecte d'impôts et de contrôle, la réforme va présenter des avantages indéniables pour Bercy. ”

Xavier Rollet, associé, Racine Avocats

