

Note de présentation
de l'avis n° 2018-03 du 19 janvier 2018
sur le traitement comptable
du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu
et des prélèvements sociaux
sur les revenus du patrimoine

Sommaire

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I) CONTEXTE | 2 |
| II) PRÉSENTATION SUCCINCTE DE LA RÉFORME INTRODUITE PAR L'ARTICLE 60 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2017 | 2 |
| 2.1. Objectifs de contemporanéité entre le revenu taxable et l'imposition | 2 |
| 2.2. Revenus entrant dans le champ de la réforme : 98 % de l'assiette nette de l'impôt sur le revenu... | 3 |
| 2.3. Forme du prélèvement à la source | 3 |
| 2.4. Taux applicable au prélèvement à la source..... | 4 |
| 2.5. Solde de l'impôt sur le revenu | 5 |
| 2.6. Cas de réductions d'impôt et crédits d'impôt..... | 5 |
| III) IDENTIFICATION DE DEUX COMPOSANTES DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX SUR LES REVENUS DU PATRIMOINE..... | 6 |
| 3.1. Caractéristiques de la « composante PAS » | 6 |
| 3.2. Caractéristiques de la « composante solde » | 8 |
| 3.3. Conclusion..... | 8 |
| IV) TRAITEMENT COMPTABLE DES DEUX COMPOSANTES « PAS » ET « SOLDE »..... | 9 |
| 4.1. Rappel des principes comptables actuellement en vigueur..... | 9 |
| 4.2. Détermination du traitement comptable de la « composante PAS » | 10 |
| 4.3. Traitement comptable de la « composante solde » | 12 |
| V) AUTRES ÉLÉMENTS PRIS EN COMPTE PAR LE CONSEIL | 13 |
| 5.1. Quelle serait la conséquence du traitement d'ensemble du PAS et du solde ou de l'absence de fiabilité de l'évaluation de la « composante PAS » ? | 13 |
| 5.2. Examen du traitement du prélèvement à la source dans les autres systèmes comptables de l'État (comptabilités budgétaire et nationale)..... | 13 |
| VI) ANNÉE DE TRANSITION ET PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN PLACE DU PAS | 14 |
| VII) PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'AVIS | 16 |
| VIII) DATE D'APPLICATION DE L'AVIS | 18 |

I) CONTEXTE

Par courrier en date du 25 octobre 2016, la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction du budget (DB) et la direction de la sécurité sociale (DSS) proposaient au Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) d'étudier les conditions de comptabilisation, en comptabilité d'exercice, du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux recouverts simultanément, dont la mise en place était prévue dans le projet de loi de finances pour 2017 alors en discussion au Parlement.

La saisine exposait les principales caractéristiques du projet de prélèvement à la source, qui concernait l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux assis sur certains revenus (notamment sur les revenus fonciers et les revenus non-salariés non professionnels recouverts simultanément). Après la publication de la loi de finances pour 2017 introduisant ce nouveau dispositif dans le code général des impôts, le CNOCP a mis en place un groupe de travail pluridisciplinaire afin de traiter cette saisine.

II) PRÉSENTATION SUCCINCTE¹ DE LA RÉFORME INTRODUITE PAR L'ARTICLE 60 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2017

L'article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 a introduit dans le code général des impôts des dispositions (articles 204A à 204N) relatives au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Selon les dispositions de l'ordonnance² n° 2017-1390 du 22 septembre 2017 relative au décalage d'un an de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, ces nouvelles dispositions sont applicables au 1^{er} janvier 2019. L'article 60 modifié comporte également des dispositions spécifiques pour l'année de transition. L'article 11 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 aménage le dispositif³.

2.1. Objectifs de contemporanéité entre le revenu taxable et l'imposition

La réforme vise à rendre la taxation contemporaine de la perception du revenu par le contribuable, afin de supprimer l'année de décalage existant actuellement entre l'obtention d'un revenu et l'acquittement de l'impôt dû à ce titre. La réforme *« poursuit l'objectif d'intérêt général visant à moderniser le recouvrement de l'impôt sur le revenu, en anticipant dans la mesure du possible le paiement de l'impôt sur le revenu dû au titre d'une année, par la mise en place d'une contribution aux charges publiques contemporaine (le « prélèvement à la source ») versée lors de cette même année au fur et à*

¹ L'avis évoque uniquement les éléments nécessaires à l'analyse comptable.

² Ordonnance prise sur le fondement de l'article 10 de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social. Le projet de loi ratifiant cette ordonnance a été déposé le 13 décembre 2017 à l'Assemblée nationale.

³ Notamment au vu des propositions formulées par l'inspection générale des finances en septembre 2017 dans son *« audit sur les conditions de mise en œuvre du prélèvement à la source »*.

mesure de la perception des revenus, tout en veillant à maintenir globalement inchangé le niveau de recettes afférentes à l'impôt sur le revenu perçues chaque année par le Trésor »⁴.

La taxation contemporaine permet un ajustement automatique du prélèvement à l'assiette et une adaptation du taux à la situation des contribuables. Réforme du recouvrement, elle est sans incidence sur les règles de calcul de l'impôt dû. En particulier, l'impôt sur le revenu demeure un impôt par foyer fiscal⁵. En revanche, elle conduit à annuler l'essentiel des impôts dus au titre de l'année 2018 afin d'éviter une double contribution aux charges publiques lors de l'année de mise en place de la réforme (cf. point VI *infra*). A partir de 2019, du fait de la suppression du décalage d'un an entre la perception du revenu et le prélèvement à la source, les nouveaux contribuables paieront l'impôt dès leur première année de perception de revenus. Les impositions des successions des contribuables défunts au titre de l'impôt sur le revenu ne comprendront qu'un solde, le prélèvement à la source ayant été réglé de leur vivant.

2.2. Revenus entrant dans le champ de la réforme : 98 % de l'assiette nette de l'impôt sur le revenu⁶

A l'exception notamment des plus-values mobilières, qui sont exclues du champ de la réforme du prélèvement à la source, les principaux revenus concernés par la réforme sont :

- les traitements, salaires, pensions (retraite ou invalidité) et revenus de remplacement (allocations chômage, indemnités journalières) ;
- les sommes reçues au titre de l'épargne salariale ;
- les revenus des travailleurs indépendants⁷ ;
- les revenus fonciers, rentes viagères.

Les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values immobilières donnaient déjà lieu à un prélèvement, effectué respectivement par les banques ou les notaires. Cette procédure demeure inchangée.

2.3. Forme du prélèvement à la source

Au cours de l'exercice de perception des revenus imposables par les contribuables (exercice N), les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source dépendent de l'existence, ou non, d'un « tiers

⁴ Extrait de l'évaluation préalable de l'article 38 du projet de loi de finances pour 2017. L'article 38 est devenu l'article 60 dans la loi votée et promulguée.

⁵ Même si le contribuable peut demander une individualisation du taux applicable au prélèvement à la source.

⁶ Source : rapport de l'inspection générale des finances précité.

⁷ Ils couvrent l'ensemble des bénéfices réalisés par les commerçants, artisans, agriculteurs, professions libérales, etc. qui exercent à titre individuel ou dans le cadre d'une société de personnes non soumise à l'impôt sur les sociétés. Ils sont soumis à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), des bénéfices agricoles (BA) ou des bénéfices non commerciaux (BNC).

collecteur » (qui peut être une entreprise, une administration publique, une caisse de retraite par exemple) chargé de procéder au prélèvement puis de le reverser à l'administration fiscale dans les conditions prévues par le code général des impôts.

Ainsi, le **prélèvement à la source** (PAS) prend la forme :

- d'une **retenue à la source** effectuée par un tiers collecteur (cas pour environ 80 % du montant brut d'impôt sur le revenu), pour les salaires versés par les entreprises, les traitements publics, les rémunérations des dirigeants, les pensions de retraite versées par les organismes de retraite (incluant l'État), les pensions d'invalidité, les indemnités journalières de maladie versées par les organismes sociaux ou les employeurs (hors exonérations spécifiques), les allocations de chômage ou de préretraite ;
- d'un « **acompte contemporain** » déterminé et prélevé par l'administration fiscale sur le compte du contribuable en l'absence de tiers collecteur identifié (20 %), pour les revenus des indépendants et des gérants relevant de l'article 62 du code général des impôts, les revenus fonciers et les autres revenus imposables (dont les pensions alimentaires). Le contribuable peut, à tout moment, moduler le montant de ces acomptes en fonction de l'évolution réelle de ses revenus.

2.4. Taux applicable au prélèvement à la source

La détermination du taux applicable au PAS relève de la compétence exclusive de l'administration fiscale. Ce taux se fonde notamment sur les revenus globaux, leur structure, la composition familiale du foyer fiscal, les charges déductibles. Il ne tient pas compte des crédits d'impôt ni des réductions d'impôt (cf. § 2.6 *infra*)⁸. Il sera transmis chaque mois au « tiers collecteur ».

Le taux qui sera utilisé au 1^{er} janvier N sera le dernier connu de l'administration fiscale, i.e. celui calculé à l'été de l'exercice N-1 au vu de la déclaration faite par les contribuables au printemps de l'exercice N-1 sur les revenus de l'année N-2. Ce taux sera rafraîchi au 1^{er} septembre N au vu de la déclaration des revenus de l'année N-1⁹.

L'utilisateur peut cependant opter pour :

- un taux neutre (selon des grilles prévues par la loi). Dans ce cas, le contribuable sera soumis, le cas échéant, à des prélèvements complémentaires sur son compte bancaire afin que le total de son impôt en N (PAS calculé selon le taux neutre et acompte complémentaire déterminé par ses soins) corresponde au montant qui aurait résulté de l'application à son revenu du taux notifié par l'administration fiscale ;
- un taux individualisé, distinct entre les membres du foyer fiscal (par exemple en cas de fortes disparités de revenus entre eux) ;

⁸ Des dispositions ont été prises afin d'éviter qu'un contribuable non imposable avant la réforme ne le devienne du fait de l'application d'un taux. Ainsi, un contribuable non imposable pendant deux ans, dont le revenu fiscal de référence par part est inférieur à 25 K€, se verra appliquer un taux à 0 %.

⁹ Et le cas échéant, après rôle supplémentaire.

- une demande de modulation de son taux, si par exemple la variation de revenus dépasse certains seuils.

Pour ce qui concerne les revenus du patrimoine, les taux des prélèvements sociaux sont ceux de la cotisation sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

Dans le dispositif initial, l'application du taux neutre « par défaut » (non choisi par le contribuable) pouvait concerner les premiers salaires versés aux personnes nouvellement recrutées pour lesquelles le tiers collecteur ne disposait pas encore de leur taux individualisé¹⁰. Cette situation risquant de conduire à un sur-prélèvement du contribuable, l'IGF a proposé d'introduire un dispositif complémentaire, dit « d'appel de taux réactif » : un module spécifique permettra au tiers collecteur d'obtenir de la DGFIP le taux individualisé de personnes qu'il aura nommément désignées. Ce système, qui permet au contribuable de bénéficier d'un taux personnalisé applicable à son premier revenu, figure dans la loi de finances rectificative pour 2017.

2.5. Solde de l'impôt sur le revenu

Comme actuellement, le contribuable devra procéder entre avril et juin de N+1 à la déclaration de ses revenus de l'année N ainsi qu'à la déclaration des dépenses qui lui ouvrent droit à des crédits d'impôt ou réductions d'impôt. L'administration fiscale détermine à l'été N+1, par voie de rôle, le **solde** de l'impôt sur le revenu. Le rôle mentionnera le montant net de l'impôt restant dû au titre des revenus de l'année N. Le solde résulte :

- de l'impôt relatif aux revenus non concernés par le prélèvement à la source contemporain ;
- des ajustements consécutifs à la déclaration des revenus faite par le contribuable et portant sur des revenus entrant dans le champ de la réforme (donc soumis en partie au PAS en N) ;
- de la prise en compte des réductions d'impôt et crédits d'impôt.

Ce solde sera recouvré à compter de septembre de l'année N+1, après l'émission du rôle. Si le solde est négatif, il sera restitué au contribuable.

2.6. Cas de réductions d'impôt et crédits d'impôt

Les réductions d'impôt et les crédits d'impôt sont des dispositifs visant à encourager les particuliers à engager certains types de dépenses. Les dépenses éligibles (généralement plafonnées) ouvrent droit, l'année suivant leur réalisation, à une réduction d'impôt ou à un crédit d'impôt. Le taux de prise en compte des dépenses est le même pour tous, il ne dépend pas du taux d'imposition du contribuable.

Une réduction d'impôt est déduite du montant de l'impôt sur le revenu. Si elle excède ce montant, elle ne donne pas lieu à remboursement. Seuls les contribuables imposables peuvent en bénéficier. Un crédit d'impôt permet également de minorer l'impôt dû mais peut, de plus, donner lieu à une restitution par l'État s'il excède le montant de l'impôt dû ou si le contribuable n'est pas imposable.

¹⁰ Ainsi que des prélèvements sur indemnités journalières.

Certains crédits d'impôt sont potentiellement récurrents (comme les services à la personne), d'autres non (comme les dépenses d'amélioration de l'habitat liées à la transition énergétique). Actuellement, ces dispositifs donnent lieu à des évaluations budgétaires établies après le traitement des déclarations de revenus, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances.

Au sens de la norme 3 « Les produits régaliens » du Recueil des normes comptables de l'État (RNCE), les réductions d'impôt et crédits d'impôt sont des obligations de l'État en matière fiscale. En effet, ils « *correspondent, en règle générale, aux dispositions fiscales dont peuvent se prévaloir les redevables pour acquitter l'impôt brut* ».

Dans le cadre de la réforme du prélèvement à la source, l'administration fiscale calculera pour chaque contribuable un taux de prélèvement à la source en N, compte non tenu des crédits d'impôt et réductions d'impôt dont il pourra se prévaloir en N+1¹¹. Le principe de leur utilisation en réduction du solde figurant sur le rôle établi en N+1 est maintenu.

Comme le précise le rapport de l'IGF précité, « *un décalage nouveau apparaît entre le prélèvement de l'impôt (désormais contemporain) et la restitution des réductions et crédits d'impôt (toujours fondés sur la base de l'année précédente, sans contemporanéité) (...). Cette distinction améliore toutefois la lisibilité et la différence entre la pression fiscale (incarnée dans le taux) et les aides destinées à des objectifs de politique publique (qui passent par des réductions et crédits d'impôt).* » L'IGF recommande d' « *étudier, indépendamment de la réforme du PAS, les moyens de rendre l'accompagnement financier du crédit d'impôt – services à la personne (CI-SAP) le plus contemporain possible, tout en maîtrisant les enjeux budgétaires et économiques associés* »¹². Des réflexions sont engagées dans ce sens.

III) IDENTIFICATION DE DEUX COMPOSANTES DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX SUR LES REVENUS DU PATRIMOINE

La réforme met en évidence deux composantes de l'impôt sur le revenu, la « composante PAS » et la « composante solde », aisément identifiables, ayant chacune une signification économique homogène et des caractéristiques propres. Corrélativement, les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine peuvent s'analyser en deux composantes.

3.1. Caractéristiques de la « composante PAS »

Même si elle n'est pas libératoire¹³ de l'impôt sur le revenu, la « composante PAS » obéit à des règles qui la rapprochent d'une imposition autonome.

¹¹ Pour les services à la personne, 30 % sera versé au premier trimestre de l'année N+1, le solde le sera à l'été.

¹² Proposition n°3 de l'« *audit sur les conditions du prélèvement à la source* » de l'inspection générale des finances – septembre 2017.

¹³ Un versement d'impôt sur le revenu est libératoire s'il libère le contribuable de toutes obligations fiscales de paiement ultérieures au titre de ce revenu. L'IGF relève que : « *La nature de l'IR en France (familialisation,*

a) La « composante PAS » est porteuse d'une information contemporaine sur l'assiette

La « composante PAS » est directement corrélée à la matière imposable et donne ainsi de manière contemporaine une information sur l'assiette de l'impôt. En cela, elle se distingue des dispositifs d'acomptes d'impôt sur le revenu actuellement en vigueur payés en année N (sous forme « d'acomptes provisionnels » ou d'acomptes mensuels) qui sont calculés en fonction de l'impôt acquitté en N-1 au titre des revenus de l'année N-2.

Le contribuable a l'obligation de déclarer tout évènement familial affectant sa situation personnelle, en ce qu'il aura une incidence sur la détermination du taux applicable au prélèvement à la source.

b) La « composante PAS » est acquise à l'État (respectivement à la Sécurité sociale) au cours de l'exercice N

Plusieurs éléments soutiennent cette formulation.

- La « composante PAS » est exigible en N :

Le contribuable ne peut pas remettre en cause le PAS dès lors qu'il reflète correctement sa situation fiscale, ni refuser de le payer. Due à l'État, la « composante PAS » peut faire l'objet de relances et de recouvrements contentieux lorsqu'elle n'est pas versée spontanément. Des sanctions sont prévues en cas d'absence de paiement dès l'exercice N. Il s'agit d'une différence avec la situation actuelle dans laquelle les pénalités de retard liées au défaut de paiement d'un acompte ne deviennent exigibles que lors de l'émission du rôle en N+1.

De même, la « composante PAS » des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine est exigible et due à la Sécurité sociale lors de l'exercice N.

En conséquence, la « composante PAS » est acquise en N. Elle est constitutive d'une créance de l'État (respectivement pour la Sécurité sociale) pour l'exercice N.

Le Conseil a examiné la question relative à l'éventuelle restitution de la « composante PAS » par l'État au contribuable sous deux angles :

- Existe-t-il un risque de remboursement de la « composante PAS » ?

A cette question, selon les éléments portés à la connaissance du Conseil lors de l'instruction de la saisine, le dispositif (possibilité de modulation à l'initiative du contribuable, recours au « taux réactif ») permet de faire coïncider au mieux la « composante PAS » avec l'assiette réelle de l'impôt, limitant le risque de remboursement de l'impôt.

De plus, sous réserve des erreurs immédiatement identifiées de l'administration, les ajustements de la « composante PAS » sont inclus dans la « composante solde » au cours de l'exercice N+1 (cf. § 2.5).

caractère progressif, nombreuses dépenses fiscales, etc.) rend matériellement impossible la réalisation d'un prélèvement contemporain libérateur, à l'euro près. »

- Les restitutions liées aux crédits d'impôt peuvent-elles être considérées comme un remboursement de la « composante PAS » ?

Cette question revient à déterminer si les crédits d'impôt sont autonomes par rapport à l'impôt lui-même, auquel cas chacun bénéficie d'un traitement comptable indépendant. Le Conseil prend en compte les éléments suivants :

- Il s'agit de deux réalités distinctes, d'une part l'impôt dû sur des revenus et d'autre part des mesures de politique publique en faveur de tel ou tel comportement dont les usagers peuvent bénéficier, qu'ils soient ou non imposables. Les faits générateurs de l'impôt (perception d'un revenu) et des crédits d'impôt (déclaration de la réalisation de dépenses d'amélioration énergétique d'un logement, de l'emploi d'un salarié à domicile...) sont indépendants. Même en l'absence de PAS, le crédit d'impôt est versé aux contribuables.
- Le taux du PAS est calculé hors crédit d'impôt (cf. *supra*), ce qui est un indicateur de leur dissociation.
- Juridiquement, selon les dispositions du 3 de l'article 204 A du code général des impôts issu de l'article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, le contribuable ne peut prétendre à une restitution qu'à partir du moment où il a déposé sa déclaration ; l'obligation de l'État liée à des restitutions de crédits d'impôt prend ainsi naissance en N+1.
- La proposition n° 3 du rapport de l'IGF évoquée *supra* conforte la différence de nature entre les crédits d'impôt et l'impôt lui-même. Les crédits d'impôt qui affecteront la « composante solde » traduiront l'existence de diverses politiques d'intervention et non celle d'un sur-prélèvement de l'impôt.
- Nota : les réductions d'impôt peuvent également s'analyser comme des dispositifs d'intervention, mais qui ne bénéficient qu'aux contribuables redevables d'un impôt et dans la limite de celui-ci.

3.2. Caractéristiques de la « composante solde »

La « composante solde » apporte à l'administration des informations nouvelles dont elle ne disposait pas en N. Le rôle émis après la déclaration annuelle du contribuable porte sur ce seul solde. En effet, après la réforme, le rôle sera émis pour un montant net de la « composante PAS », ce qui constitue une différence avec le dispositif actuel, dans lequel le rôle mentionne l'intégralité de l'impôt dû, puis le montant restant à payer compte tenu des acomptes déjà versés par le contribuable (par la voie de la mensualisation ou le versement « d'acomptes provisionnels »).

3.3. Conclusion

Les caractéristiques juridiques autonomes de la « composante PAS » et de la « composante solde » justifient que l'étude de leur traitement comptable, à effectuer selon les principes énoncés par la norme 3 « Les produits régaliens » du RNCE et par le Plan comptable unique des organismes de sécurité sociale (PCUOSS), soit menée sur la base de deux analyses distinctes. Une des questions à résoudre est la détermination de la période au cours de laquelle ces composantes peuvent donner lieu à la reconnaissance d'un produit.

Faisant suite à la saisine qui lui a été soumise, le Conseil s'est demandé dans quelle mesure la réforme du prélèvement à la source devait conduire à des ajustements du dispositif normatif en vigueur pour l'État, figurant dans la norme 3 du RNCE, ainsi que de dispositions du PCUOSS.

IV) TRAITEMENT COMPTABLE DES DEUX COMPOSANTES « PAS » ET « SOLDE »

4.1. Rappel des principes comptables actuellement en vigueur

Le Conseil se réfère au cadre conceptuel des comptes publics qu'il a établi en 2016 : « *un produit est une augmentation d'actif ou une diminution de passif survenue durant l'exercice, autre qu'un apport direct en fonds propres* ». Ce cadre conceptuel note que l'État dispose « *de produits spécifiques directement liées à la souveraineté, correspondant à des prélèvements obligatoires (...)* ». Pour tout élément du bilan et du compte de résultat, il prévoit deux critères de comptabilisation : le fait générateur est intervenu (s'agissant d'un produit, il doit être acquis à l'entité publique) et l'élément peut être évalué de manière fiable.

a) Principes comptables en vigueur pour l'État

La norme 3 « Les produits régaliens » du RNCE précise les critères de comptabilisation pour les produits fiscaux :

- la loi de finances autorisant la perception de l'impôt est votée ;
- les opérations imposables sont réalisées ;
- les produits de l'exercice peuvent être mesurés de manière fiable.

La norme 3 précise que « *les produits fiscaux doivent être comptabilisés au moment où ont lieu les opérations imposables, sous réserve que les produits de l'exercice puissent être mesurés de manière fiable* ».

Les obligations de l'État en matière fiscale et les décisions d'apurement qui remettent en cause le bien-fondé de la créance sont déduits du produit fiscal brut afin d'obtenir le produit fiscal net.

La norme 3 étant dédiée à une seule entité comptable, l'État, elle apporte des précisions sur l'application de ces principes aux différentes grandes catégories d'impôt. La norme 3 précise ainsi que les produits fiscaux relatifs à l'impôt sur le revenu sont comptabilisés au moment où la matière imposable est déclarée.

b) Principes comptables en vigueur pour les organismes de sécurité sociale

L'arrêté relatif à l'application du Plan comptable unique des organismes de sécurité sociale (PCUOSS) fixe le fait générateur de la comptabilisation des autres impôts et taxes recouvrés par l'État et affectés

aux régimes de sécurité sociale. Ainsi, le fait générateur de la comptabilisation des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine correspond-il à l'émission du rôle¹⁴.

4.2. Détermination du traitement comptable de la « composante PAS »

a) Traitement de la « composante PAS » de l'État

La « composante PAS » répond dès l'exercice N aux deux premiers critères de comptabilisation d'un produit fiscal mentionnés dans la norme 3 en vigueur, i.e. : la loi de finances votée autorise sa perception et les opérations imposables sont réalisées. Le Conseil a alors examiné au cours de quelle période comptable le troisième critère relatif à la fiabilité des produits serait rempli.

Selon le cadre conceptuel des comptes publics, « *l'information est fiable lorsqu'elle est exempte d'erreurs, de biais significatifs et d'incertitudes disproportionnées (par exemple des incertitudes relatives à des évaluations)* ».

Le Conseil a conclu à la fiabilité de la « composante PAS » dès l'exercice N sur la base des éléments suivants :

- La « composante PAS » peut être mesurée de manière fiable chaque mois grâce à un système de déclaration mensuelle mis en place par la réforme. Ainsi, le montant de la « composante PAS » peut-il être connu en N de manière fiable :
 - soit par un dispositif de déclarations mensuelles des tiers collecteurs portant sur les « retenues à la source » effectuées le mois précédent (dans certains cas, le trimestre précédent). En effet, chaque mois, la DGFIP communiquera les taux à appliquer pour le PAS du mois suivant et disposera en retour d'une déclaration relative aux montants collectés par les tiers au titre des retenues à la source. Le dispositif unique de déclaration entre la DGFIP et le tiers collecteur se fera via la déclaration sociale nominative pour les entreprises (DSN), ou par un système qui s'en inspire, dit « PASRAU », pour les employeurs qui ne disposent pas de la DSN dans l'attente de sa généralisation ;
 - soit directement par le système d'information de la DGFIP pour les « comptes contemporains » qu'elle prélève sur les comptes bancaires des contribuables en l'absence de tiers collecteurs ou au titre des prélèvements complémentaires mentionnés au point 2.4 *supra*.
- Même si le contribuable souhaite se voir appliquer un taux neutre, il a l'obligation de déterminer une compensation contemporaine, directement prélevée sur son compte bancaire, de sorte que l'État dispose de la totalité du PAS auquel il a droit. De plus, le principal facteur de variation de l'impôt sur le revenu provient des mouvements d'assiette et non de taux. Cet « effet assiette » est mécaniquement porté par la réforme. L'incidence de l'évolution du taux

¹⁴ Paragraphe 1.7.1.2. et annexe 2 de l'arrêté du 24 janvier 2010 portant modification de l'arrêté du 30 janvier 2008 pris en application du décret n° 2001-859 du 19 septembre 2001 modifié relatif à l'application du plan comptable unique des organismes de sécurité sociale.

moyen sur le montant de l'impôt est très limitée. En conséquence, le prélèvement contemporain et la capacité à suivre l'assiette en temps réel, permettront d'être au plus près de l'impôt réellement dû.

- S'agissant des revenus des professions indépendantes, potentiellement volatils, l'information sur l'assiette ne peut être mise à jour qu'à l'initiative du contribuable. Des dispositions lui permettent de réagir de manière contemporaine à l'information dont il dispose sur l'évolution de ses revenus¹⁵, en particulier en cas de dégradation de sa situation financière. En conséquence, le contribuable ayant une nécessité économique de déclarer sa diminution d'assiette, le risque que le PAS excède le montant réellement dû est réduit. La possibilité de moduler les acomptes contemporains permet de les rapprocher le plus possible de la réalité économique de leur assiette.

La « composante PAS » est constitutive d'une créance de l'État dès la survenance des revenus et d'un produit fiscal de l'exercice N. Comme il a été indiqué que, sauf exception, le PAS n'était pas remboursable de manière contemporaine (cf. *supra* § 3.1.b)¹⁶, aucune provision liée à un éventuel remboursement ne doit être constatée. La « composante PAS » fournit à l'utilisateur des comptes une information contemporaine sur l'assiette fiscale (à la différence des acomptes forfaitaires actuellement en vigueur qui résultent d'une décision de l'administration non corrélée avec les revenus de N).

b) Traitement de la « composante PAS » des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine

Selon les dispositions législatives et réglementaires en vigueur en 2017, les cotisations et contributions sociales doivent être rattachées à l'exercice couvrant la période d'activité ou d'inactivité au titre de laquelle le revenu ou salaire est attribué. L'arrêté relatif au PCUOSS, dans sa rédaction postérieure à l'avis n° 2018-04 du Conseil de normalisation des comptes publics relatif au fait générateur des cotisations et contributions sociales, explicite ce principe pour les cotisations et contributions sociales recouvrées directement par la Sécurité sociale. Toutefois, comme indiqué au point 4.1.b *supra*, pour certains impôts et taxes affectés, l'arrêté relatif au PCUOSS conditionne actuellement la reconnaissance du produit à l'émission du rôle. La réforme relative au prélèvement à la source permet désormais l'identification de la « composante PAS » des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine ; son évaluation étant réputée fiable au cours de l'exercice N, elle doit être reconnue

¹⁵ Les « acomptes contemporains » seront calculés par défaut sur l'assiette de N-2 ou N-1 selon leur période de survenance. Les usagers pourront moduler et ajuster chaque mois ces acomptes en fonction de la situation financière qu'ils connaîtront réellement en N. En l'absence de tels ajustements, la liquidation interviendra en N+1 sur les éléments définitifs de revenus. S'y imputeront les acomptes déjà prélevés, le solde sera étalé sur 4 mois.

¹⁶ Sauf en cas d'erreur imputable à l'administration. Dans ce cas, la DGFIP passera en période d'arrêté des comptes en N+1 une écriture tenant compte de la meilleure information disponible à ce moment sur ces erreurs et se traduisant par une diminution des produits de N.

comme un produit de l'exercice N. La réforme engagée conduit ainsi à une application plus large des principes comptables des organismes de sécurité sociale¹⁷.

4.3. Traitement comptable de la « composante solde »

La « composante solde » de l'impôt sur le revenu, dissociée de la « composante PAS », est calculée sur des éléments de revenus ou sur des dépenses engagées par les contribuables au cours de l'exercice N. La « composante solde » pourra être positive pour l'État, lorsque les contribuables sont redevables de ce solde, ou négative, lorsque l'État devra la leur payer.

a) « Composante solde » de l'État

Application des critères de comptabilisation à la « composante solde »

La « composante solde » répond aux deux premiers critères de comptabilisation d'un produit au sens de la norme 3, mais son évaluation n'est pas fiable en N puisque les éléments servant à son calcul ne sont pas connus par l'État au cours de l'année N. Cette connaissance étant obtenue au cours de l'année N+1, la fiabilité de la « composante solde » est reportée à l'année N+1.

Présentation de la « composante solde » au compte de résultat de l'État

Pour rappel, les crédits d'impôt et les réductions d'impôt sont des obligations de l'État en matière fiscale, ils sont présentés en diminution des produits, et détaillés dans une note dédiée de l'annexe. Cette réduction de produits intervient au cours de l'exercice qui les fait connaître à l'État (i.e. lorsqu'ils sont déclarés par le contribuable en même temps que ses revenus). La norme 3 explique les raisons du choix de la présentation de ces dispositifs en réduction des produits et non d'une présentation en charges¹⁸. La norme 3 prévoit d'autres situations dans lesquelles des réductions de produits interviennent au cours des exercices ultérieurs (par exemple en cas de contrôles fiscaux).

En application de ces principes, la « composante solde » sera présentée en diminution des produits de l'exercice N+1 si elle est négative. Elle sera présentée dans les produits de l'exercice N+1 si elle est positive.

La « composante solde » pourrait-elle être rattachée à l'exercice N ?

La question s'est posée de savoir si cette composante pourrait donner lieu à un rattachement de produit à l'exercice N (le cas échéant sous forme de diminution de produits). La réforme ne modifiant pas les calendriers de déclaration, l'information sur le montant du solde n'est pas disponible avant l'arrêté des comptes.

Il pourrait être envisagé de proposer que des estimations soient faites en la matière. Les parties prenantes ont néanmoins fait valoir le risque de complexité de telles méthodes et l'appréciation corrélative d'un rapport coût / avantage défavorable. La « composante solde » de l'impôt sur le revenu de l'année N ne peut être mesurée de manière fiable dès l'exercice N, cette fiabilité n'étant assurée

¹⁷ Pour mémoire, le Conseil a engagé par ailleurs la rédaction d'un recueil de normes comptables pour les organismes de sécurité sociale (cf. programme de travail 2017-2018).

¹⁸ Cf. § II.1 de l'exposé des motifs de la norme 3.

qu'en N+1, après émission du rôle consécutif au dépôt de la déclaration par le contribuable. Elle ne peut donc être considérée que comme une créance sur le contribuable acquise en N+1 et un produit de N+1 (cas d'un solde positif) ou une minoration de produit de N+1 et un passif de N+1 (cas d'un solde négatif).

b) « Composante solde » des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine

La « composante solde » des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine ne pourra pas davantage être mesurée de manière fiable, n'étant connue qu'au terme du traitement de la déclaration déposée par le contribuable. Dès lors, pour cette « composante solde », le fait générateur prévu par le PCUOSS doit être maintenu : il correspond à l'émission du rôle.

V) AUTRES ÉLÉMENTS PRIS EN COMPTE PAR LE CONSEIL

5.1. Quelle serait la conséquence du traitement d'ensemble du PAS et du solde ou de l'absence de fiabilité de l'évaluation de la « composante PAS » ?

Le Conseil a également examiné la situation qui résulterait d'analyses différentes de celles qu'il a retenues *supra* si, par exemple, il était considéré que l'évaluation de la « composante PAS » ne pouvait être fiable (et ne pouvait donc pas être un produit de l'exercice N) ou que le prélèvement à la source et le solde nécessitaient d'être comptabilisés ensemble (auquel cas l'évaluation du produit net global perçu en N ne serait pas fiable dès cet exercice ; il faudrait attendre l'exercice N+1 pour comptabiliser le produit dans son intégralité compte tenu du critère de fiabilité imposé par la norme 3).

Dans ces deux hypothèses, le PAS serait un acompte reçu constitutif d'un passif de l'État. Suivant cette approche, si les revenus des contribuables s'amélioraient, le PAS devrait, toutes choses égales par ailleurs, augmenter, ce qui conduirait alors à une hausse de la dette de l'État. Ainsi, l'amélioration de la situation économique entraînerait une augmentation de la dette de l'État et à l'inverse, une baisse du rendement de l'impôt sur le revenu conduirait à une diminution de la dette de l'État. Cet apparent paradoxe serait difficile à expliquer aux contribuables dans un contexte où les autres dispositifs comptables, notamment la comptabilité nationale également en droits constatés, reconnaîtraient le PAS comme un produit de l'exercice N.

L'argument d'intelligibilité des comptes pour les utilisateurs, au premier rang desquels se trouvent les citoyens et leurs représentants, a ainsi été pris en compte dans la réflexion.

5.2. Examen du traitement du prélèvement à la source dans les autres systèmes comptables de l'État (comptabilités budgétaire et nationale)

Sur le principe, le PAS sera traité, en comptabilité budgétaire, comme une recette affectant le solde budgétaire de l'exercice N, qu'il s'agisse des retenues à la source ou des acomptes contemporains. La composante solde sera une recette budgétaire de l'exercice N+1.

La comptabilité nationale s'appuie sur l'analyse des relations entre les acteurs économiques : les tiers collecteurs déduiront la retenue à la source du revenu à verser aux salariés. La charge de rémunération et de cotisations sociales qu'ils constateront sera inchangée. Mais une partie (la retenue à la source) de la dette qu'ils avaient précédemment à l'égard des salariés deviendra une dette à l'égard de l'État. En toute logique, l'État va symétriquement constater une créance et un produit. Selon ce raisonnement, il y aura en comptabilité nationale une recette pour l'État l'année du PAS puisqu'il y a une charge pour les contribuables qui *in fine* supportent le PAS.

VI) ANNÉE DE TRANSITION¹⁹ ET PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN PLACE DU PAS

Selon les dispositions de l'article 60 de la loi de finances pour 2017 dans sa rédaction initiale, la réforme devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Le 6 juin 2017, le Gouvernement a annoncé le report du prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2019. Celui-ci est concrétisé par l'ordonnance n° 2017-1390 du 22 septembre 2017²⁰.

La loi prévoit un dispositif particulier pour les modalités de transition, comme le soulignait le Conseil constitutionnel :

« Les dispositions de son paragraphe II fixent les modalités de la transition entre les règles actuelles de paiement de l'impôt sur le revenu et le prélèvement à la source, afin que les contribuables ne paient pas, en 2018²¹, à la fois, l'impôt sur le revenu dû à la fois sur les revenus de l'année 2017 et sur ceux de l'année 2018. (...) le A du paragraphe II de l'article 60 prévoit un "crédit d'impôt modernisation du recouvrement" afin d'assurer, pour les revenus non exceptionnels, l'absence de double contribution aux charges publiques en 2018 au titre de l'impôt sur le revenu. Le C du même paragraphe II énumère la liste des revenus exceptionnels »²².

Concrètement, le PAS sera effectué chaque mois sur les revenus de 2019. Au printemps 2019, l'usager déclarera ses revenus de 2018. A l'été 2019, la DGFIP déterminera son impôt au titre des revenus de 2018. Cet impôt sera annulé, grâce au « crédit d'impôt modernisation du recouvrement » (CIMR), pour tous les revenus entrant dans le champ de la réforme PAS, à l'exception des revenus exceptionnels au sens de la loi. En conséquence, les revenus exceptionnels de 2018 et les revenus en dehors du champ de la réforme donneront lieu à un impôt dû à compter de l'été 2019. Le bénéfice des réductions et crédits d'impôt de 2018 sera conservé. Ils figureront dans la déclaration faite par le contribuable en 2019 au titre de ses revenus de 2018. Les crédits d'impôt de 2018 donneront lieu à versements en 2019.

La traduction comptable des évènements serait la suivante :

¹⁹ Année de transition : année précédant la mise en place du prélèvement à la source. Après la décision du report, l'année de transition est 2018 et la première année de mise en place du PAS est 2019. (source : rapport de l'IGF – septembre 2017).

²⁰ En cours de ratification.

²¹ Désormais 2019.

²² Décision 2016-744 DC du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2017.

| Année précédant la réforme | Évènement | Traitement comptable au compte de résultat |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| 2018 | Règles actuelles de l'impôt sur le revenu : déclaration des revenus de 2017 à partir d'avril 2018. Détermination de l'impôt dû (en août 2018). Paiement des mensualités ou d'acomptes provisionnels, puis règlement du solde de l'impôt après émission du rôle. | Produit de 2018 selon les dispositions de la norme 3 en vigueur et du PCUOSS |

| Année d'entrée en vigueur de la réforme | Évènement | Traitement comptable proposé au compte de résultat |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2019 (à partir de janvier) | Mise en place du PAS (retenue à la source et acompte contemporain) sur les revenus de 2019 | Composante PAS : Produit de 2019 |
| | Absence d'appel (mensualisation ou « acompte provisionnel") sur les revenus de 2018 | |
| Avril / mai/ juin 2019 Été 2019 | Déclaration des revenus de 2018. La DGFIP calcule l'impôt sur les revenus de 2018 et applique, en fin de liquidation, le CIMR du foyer fiscal au titre de ses revenus non exceptionnels de 2018 | Produit de 2019 à hauteur de l'impôt sur les revenus. Réduction de produit à hauteur du CIMR qui annule cet impôt pour son montant lié à des revenus non exceptionnels de 2018 |
| Septembre 2019 | Avis d'imposition, net du CIMR, sur les revenus de 2018, prenant en compte les crédits d'impôt et réductions d'impôt de 2018 | |
| | ==> si cet impôt est positif, à payer en 2019 | Solde positif au titre de 2018 = Produit de 2019 |
| | ==> si cet impôt est négatif, restitution par l'Administration fiscale | Solde négatif au titre de 2018 = Réduction de produit de 2019 |

Après traitement de la déclaration sur les revenus de 2018, le montant de l'impôt sur le revenu brut sur les revenus de 2018, avant application du CIMR, constituera un produit de 2019 (participant à la détermination du produit fiscal brut). Le CIMR sera simultanément comptabilisé en diminution du

produit fiscal brut, conformément aux dispositions de la norme 3. Le solde d'imposition de 2018 donnera lieu à constatation d'un produit s'il est positif ou d'une réduction de produit s'il est négatif. Ces éléments seront explicités dans la note de l'annexe consacrée au passage du produit fiscal brut au produit fiscal net.

| | Évènement | Traitement comptable proposé au compte de résultat |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2020 | PAS sur les revenus de 2020 | Composante PAS 2020 = Produit de 2020 |
| Avril / mai/ juin 2020 | Déclaration des revenus de 2019 | |
| Été 2020 | La DGFIP liquide l'impôt au titre des revenus de 2019, net du PAS effectué en 2019 | |
| Septembre 2020 | Solde de l'impôt sur les revenus de 2019 ²³ | Solde positif au titre de 2019 = produit de 2020 Solde négatif au titre de 2019 = Réduction de produit de 2020 |

VII) PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'AVIS

A l'issue de l'examen de la saisine de la direction générale des finances publiques, de la direction du budget et de la direction de la sécurité sociale, le Conseil de normalisation des comptes publics considère que la mise en place de la réforme du prélèvement à la source (PAS) conduit à distinguer deux composantes autonomes de l'impôt sur le revenu ou des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine :

- la composante PAS, exigible lors de l'exercice de perception des revenus et juridiquement immédiatement acquise à l'État ou à la sécurité sociale ;
- la composante solde déterminée après déclaration du contribuable.

Le Conseil est favorable à maintenir les principes de comptabilisation des produits fiscaux figurant actuellement dans la norme 3 « Les produits régaliens » (paragraphe 2.2.2.1) du Recueil des normes comptables de l'État. Leur application permet le rattachement des produits fiscaux résultant du prélèvement à la source dès l'exercice au cours duquel la base imposable est réalisée, conformément au principe posé par la norme 3. Contemporaine de la perception des revenus par le contribuable, la comptabilisation de la composante PAS dès la perception des revenus est porteuse d'informations pertinentes sur des produits spécifiques de l'État. Le dispositif tel qu'il est conçu permet de considérer

²³ Et le cas échéant, sur ceux de 2018 dans le cas des dispositions « anti-abus » pour les BIC et BNC.

que son évaluation est fiable dès l'exercice N. En revanche, la fiabilité de l'évaluation de la « composante solde » n'est acquise qu'au cours de l'exercice de la déclaration annuelle de ses revenus par le contribuable.

Le Conseil propose de modifier l'exposé des motifs de la norme 3 afin d'identifier ces problématiques nouvelles et notamment la coexistence de deux composantes de l'impôt sur le revenu. Les états financiers fourniront à l'utilisateur des comptes une information appropriée sur ces composantes²⁴.

L'application des principes comptables suppose de se référer aux caractéristiques qualitatives de l'information comptable (notamment prééminence de la substance sur l'apparence) et aux contraintes à prendre en considération, notamment la prise en compte du rapport coûts / avantages.

L'avis du Conseil propose de modifier l'exposé des motifs et les illustrations, ainsi que le paragraphe 2.2.2.2 des dispositions normatives de la norme 3 « Les produits régaliens » du RNCE, en ce qu'elles concernent l'impôt sur le revenu. L'avis propose également des améliorations rédactionnelles de cette norme.

L'avis propose que l'arrêté relatif à l'application du Plan comptable unique des organismes de sécurité sociale soit modifié afin de faire apparaître les deux composantes des prélèvements sociaux sur les revenus de patrimoine et de préciser leurs faits générateurs respectifs : réalisation de l'opération imposable pour la « composante PAS » et émission du rôle pour la « composante solde ».

Enfin, s'agissant de la qualification du changement, l'avis du Conseil traite des conséquences comptables de transactions modifiées par la loi, en précisant l'application des principes comptables actuellement en vigueur au nouveau dispositif introduit par la loi. Selon les dispositions relatives aux changements de méthodes comptables pour l'État²⁵, « *Ne constituent pas des changements de méthodes comptables* :

- *L'application d'une méthode comptable à des opérations ou autres évènements différant en substance de ceux survenus précédemment ; (...)* ».

Pour les organismes de sécurité sociale, le Plan comptable général auquel renvoie le PCUOSS prévoit que : « *L'adoption d'une méthode comptable pour des événements ou opérations qui diffèrent sur le fond d'évènements ou d'opérations survenus précédemment, ou l'adoption d'une nouvelle méthode comptable pour des événements ou opérations qui étaient jusqu'alors sans importance significative, ne constituent pas des changements de méthodes comptables* »²⁶.

En conséquence, les dispositions de l'avis sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2019.

²⁴ Par exemple, dans la note de l'annexe relative au passage du produit fiscal brut au produit fiscal net.

²⁵ Norme 14 « Changements de méthodes comptables, changements d'estimations comptables et corrections d'erreurs » du recueil des normes comptables de l'État.

²⁶ Article 122-1, 2^{ème} alinéa, du Plan comptable général.

VIII) DATE D'APPLICATION DE L'AVIS

Le Conseil de normalisation des comptes publics est d'avis que ces dispositions soient applicables à compter du 1^{er} janvier 2019 (comptes clos le 31 décembre 2019).

GLOSSAIRE

CIMR : crédit d'impôt modernisation du recouvrement, prévu au II-A de la loi de finances pour 2017.

PAS : prélèvement à la source.

PASRAU : prélèvement à la source pour les revenus autres.