
RAPHAËL LEGENDRE

LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE, OU LA BATAILLE DE BERCY

Après moult péripéties, le prélèvement à la source fait son grand retour dans les foyers français. Un rappel de l'histoire. Il y a quatre-vingts ans, en novembre 1939 précisément, le gouvernement Daladier avait déjà instauré un « stoppage à la source » de l'impôt sur le revenu pour renforcer l'effort de guerre¹. Abandonné en octobre 1948², ce système de collecte de l'impôt n'a depuis jamais cessé d'animer le débat public. 51

Dans les années 1960 et 1970, plusieurs ministres des Finances ont tenté d'accompagner le déploiement de l'impôt sur le revenu dans l'Hexagone (15 % de contribuables y étaient soumis en 1950, 63,3 % en 1979) d'une retenue à la source. Mais de Michel Debré en 1966 à Jacques Chirac secrétaire d'État à l'Économie et aux Finances en 1967, en passant par Valéry Giscard d'Estaing en 1973, qui l'introduisit par amendement lors de l'examen de la loi de finances pour 1974, tous ont échoué. Les débats ont perduré dans les années 1990 et 2000, jusqu'à Thierry Breton, qui en 2007 assurait que le prochain gouvernement n'aurait qu'à « appuyer sur le bouton » pour lancer la réforme. Mais toujours en vain.

Ces nombreuses tentatives ont toutes avorté pour une seule et même raison, parfaitement résumée en 1973 par le rapporteur général du budget au Sénat, Yvon Coudé du Foresto : « Le salarié français a l'habitude,

1. Décret-loi du 10 novembre 1939 relatif à l'exonération de la perception de la contribution nationale extraordinaire et de l'impôt cédulaire sur les traitements et salaires, pensions et rentes viagères (*Journal officiel*, 17 novembre 1939).

2. Décret 48-1544 du 1^{er} octobre 1948 portant aménagement du mode de perception de l'impôt sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères (*Journal officiel*, 2 octobre 1948).

et c'est du reste humain, de ne considérer que le montant net de sa feuille de paie. Peu lui importe sa rémunération théorique si celle-ci se trouve amputée de diverses manières. » L'ancien secrétaire d'État aux affaires économiques et au ravitaillement des gouvernements d'André Marie, de Robert Schuman puis d'Henri Queuille estimait que « l'État se déchargerait ainsi sur les employeurs de l'impopularité de la ponction fiscale, ce qui, dans le climat social français, risquerait d'entraîner de graves répercussions. On peut craindre, par conséquent, que la retenue à la source n'entraîne des revendications généralisées en matière de salaires. »

52 Près d'un demi-siècle plus tard, c'est la même crainte de l'impact psychologique du prélèvement la source sur les contribuables qui a fait hésiter Emmanuel Macron. Une crainte telle que le chef de l'État a bien failli abandonner, à quelques mois de son lancement, un chantier sur lequel l'administration fiscale travaillait depuis près de trois ans.

Fin août 2018, les Français ont en effet assisté, interloqués, à une valse-hésitation inédite au sommet de l'État. Le jour même où Bercy déployait une grande campagne de communication sur le prélèvement à la source dans les télévisions, radios et sur les réseaux sociaux, Édouard Philippe exprimait dans le *Journal du dimanche* des premières réserves sur le prélèvement à la source³. Des doutes renforcés quelques jours plus tard par le chef de l'État lui-même, qui ont ouvert une longue période d'incertitude avant que le Premier ministre ne mette un terme au suspense en confirmant le 4 septembre au journal de 20 heures de TF1 l'application du prélèvement à la source comme prévu, en janvier 2019.

Dix jours durant lesquels le président de la République et le ministre de l'Action et des comptes publics se sont affrontés dans un drôle de duel, par caméras interposées, le premier faisant publiquement part de ses doutes sur le mécano technique mis en place par l'administration fiscale, le second assurant que tout était techniquement prêt et que le prélèvement à la source serait bien mis en place en janvier 2019.

Chose rare, le directeur de la puissante administration des finances publiques, Bruno Parent, est lui-même sorti de sa réserve à deux reprises pour affirmer, au micro de France Info et devant les caméras de BFMTV, que la machine était lancée et qu'elle ne pouvait plus faire marche arrière. Un dernier coup de boutoir victorieux puisque, quelques jours plus tard,

3. « Nous ferons le point sur cette réforme dans les prochaines semaines », conclut le Premier ministre dans cet entretien du 26 août 2018.

le Premier ministre confirmait vouloir mener à terme ce grand chantier du prélèvement de l'impôt, non sans que le président de la République ait quelques heures auparavant convoqué le ministre de l'Action et des comptes publics et son directeur d'administration pour réclamer de substantielles modifications au projet.

Inédit dans l'histoire de la République, cet épisode mérite qu'on s'y arrête à plus d'un titre. D'abord parce qu'en dix-huit mois d'exercice du pouvoir, c'est la première fois que la main du chef de l'État a tremblé publiquement. Quel étonnement de voir un président de la République expliquer ne plus être « sûr » d'un texte pourtant voté deux fois en loi de finances, en 2016 et en 2017, par deux majorités différentes ! Ensuite parce qu'il est tout aussi rare de voir un haut fonctionnaire prendre publiquement la parole, à la télé et à la radio, pour intimer au chef de l'État qu'il n'est « plus possible de faire machine arrière », ce qui au demeurant était totalement faux. Enfin parce que cette affaire a levé le voile sur la complexité des relations qu'entretiennent, dans les couloirs de la République, politiques et hauts fonctionnaires de l'administration centrale. Des relations qui souvent se résument à une question assez simple : qui du politique ou de l'administration domine vraiment l'autre ?

53

Cette question trouve une résonance toute particulière à Bercy. Un ministère que l'on dit parfois plus puissant que Matignon. Une forteresse dominée par une administration d'élite, formée dans les plus prestigieuses écoles (X, ENA...). Les longs couloirs des bâtiments baptisés des noms des grands commis de l'État – Colbert, Vauban, Turgot ou Sully – alignent des dizaines de bureaux impersonnels remplis de hauts fonctionnaires manipulant une matière hautement technique (fiscalité, comptabilité nationale, réglementation, etc.) et laissant peu de place à la « disruption » si chère à Emmanuel Macron. L'entre-soi et la permanence des hauts fonctionnaires qui y règnent entretiennent une forme d'arrogance face à des ministres dont la durée de vie dépasse rarement les deux ans et qui n'ont pas toujours le temps ni la compétence de saisir en profondeur les dossiers auxquels ils sont confrontés.

L'exemple du directeur général des finances publiques est sur ce point saisissant. Ces quinze dernières années, que ce soit comme directeur des impôts (2003-2007), directeur de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (2007-2009) ou directeur des finances publiques (depuis 2014) – une direction qu'il a lui-même contribué à créer en fusionnant la Direction générale des impôts et la Direction générale de la comptabilité publique –, Bruno Parent a vu défiler dix

ministres du Budget et quatorze ministres de l'Économie et des Finances. Les ministres passent. Lui demeure.

Qu'on ne s'y trompe pas : tous les anciens ministres des Finances s'accordent à dire que l'administration est loyale au pouvoir exécutif⁴. Malgré la réticence des syndicats maison, qui ont toujours craint de perdre des postes avec la mise en place du prélèvement à la source, l'administration fiscale, Direction générale des finances publiques (DGFiP) en tête, s'est mise en ordre de bataille comme un seul homme pour préparer la bascule du prélèvement de l'impôt.

54 Mais, tout au long des trois années de préparation de ce chantier titanesque, l'administration fiscale a aussi manœuvré pour imposer sa propre vision du projet. Ministres, parlementaires, entreprises ou collecteurs : face à chacune des parties prenantes, Bercy a alterné les visages de Janus. Côté pile, celui d'une administration au service du pouvoir élu mais qui sait aussi parfois le manipuler. Côté face, celui d'un pouvoir à la main ferme, montant pièce par pièce, selon son propre modèle, un nouveau mécano de collecte de l'impôt ; et démontant tout aussi méticuleusement les modèles alternatifs. Sur le prélèvement à la source comme sur d'autres sujets plus anciens, l'administration fiscale a bel et bien pris le pouvoir.

Tout commence le 14 juin 2015, lorsque le président de la République, François Hollande, annonce dans un entretien à *Sud Ouest Dimanche* que le prélèvement à la source « sera engagé dès 2016 pour être pleinement appliqué en 2018 ». « C'est une réforme qui est à la fois attendue par les Français et souhaitable pour l'État », justifie le chef de l'État, qui précise que « le prélèvement à la source ne doit pas compliquer la vie des entreprises et encore moins solliciter le contribuable ». À Bercy, c'est la stupeur. Personne n'a été averti. Ni les ministres ni les directeurs d'administration.

Si les syndicats sont contre, le directeur général des finances publiques y voit un bâton de maréchal. Soixante ans après l'abandon du « stoppage à la source », il deviendrait l'architecte du grand retour du prélèvement à la source. Le couronnement d'une carrière de haut fonctionnaire entièrement dédiée aux finances du pays. Une fierté alors que Bruno Parent fêtera ses 66 ans le 9 août 2019 et devra alors faire valoir ses droits à la retraite.

4. Cf. la série d'entretiens avec une dizaine d'anciens locataires du ministère des Finances intitulée « Bercy pour ce moment » et publiée par *L'Opinion* en juillet 2016.

Mi-2015, l'administration est tout occupée à la préparation du prochain budget. Les travaux ne débutent donc qu'au mois de janvier suivant. Un groupe de travail d'une centaine de personnes est monté entre la DGFIP et la direction de la Législation fiscale. Tous les lundis après-midi, le secrétaire d'État au budget, Christian Eckert, réunit Bruno Parent, son numéro deux Vincent Mazauric, qui deviendra directeur général de la Caisse nationale d'allocations familiales, et Véronique Bied-Charreton, l'ancienne directrice de la législation fiscale, qui rejoindra l'Inspection générale des finances. Le quatuor passe en revue les principaux obstacles techniques et budgétaires comme le traitement de « l'année blanche » ou la question des particuliers employeurs (qui ne sera finalement résolue que deux ans et demi plus tard). Chaque fin de semaine, un compte rendu est envoyé à l'Élysée pour validation.

Les travaux avancent rapidement. Au bout de cinq mois seulement, un projet de texte est soumis au Conseil d'État. Vitesse ou précipitation, les sages du palais Royal retoquent l'étude d'impact du texte, jugée un peu légère. Trois mois plus tard, l'administration remettra un rapport de plus de quatre cents pages.

55

Parrallèlement, les grandes manœuvres débutent. L'administration installe un cordon sanitaire autour du prélèvement à la source. Les premiers à être tenus à l'écart sont les députés. Pour éviter toute offensive politique, ministres et hauts fonctionnaires décident d'un commun accord de transmettre le texte le plus tard possible au Parlement, c'est-à-dire à l'automne suivant. Bien qu'elles soient au cœur de la réforme, les entreprises subissent le même traitement. Elles n'ont rien contre le principe du prélèvement à la source, mais refusent de se substituer à l'État dans le rôle de collecteur de l'impôt. François Hollande n'avait-il pas indiqué que le prélèvement à la source ne devait pas compliquer la vie des entreprises ?

Alors vice-président du Medef chargé des questions de fiscalité, Geoffroy Roux de Bézieux propose un système alternatif : un prélèvement mensuel contemporain généralisé, qui laisserait la charge administrative du recouvrement de l'impôt à l'administration, comme le préconise aussi un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. Mais l'organisation patronale trouve porte close à Bercy. Les rares réunions avec l'administration sont noyées sous les questions techniques, principalement informatiques. Aucun scénario alternatif n'est étudié, si ce n'est dans la seconde version de l'étude d'impact du projet de loi réclamé par le Conseil d'État, qui balaie une à une les solutions alternatives au

projet de Bercy. François Asselin, président de la Confédération des petites et des moyennes entreprises, dénonce un « rouleau compresseur ». L'administration reste droit dans ses bottes.

Tenant d'une main les entreprises à l'écart, l'administration prend soin de rassurer le gouvernement. À Christian Eckert, la DGFIP assure que le calendrier de mise en place du prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2018 est « serré, mais jouable ». Ce, en dépit des retards accumulés sur le déploiement de la « déclaration sociale nominative », ce nouveau canal informatique reliant les entreprises à l'administration et par lequel doit transiter le prélèvement à la source. Peu importe, l'administration tient son ministre et sa réforme.

56 L'élection d'Emmanuel Macron change la donne. Pour des raisons autant politiques – le prélèvement à la source aurait rendu invisibles les baisses de charges salariales prévues en janvier 2018 – que techniques – le déploiement de la déclaration sociale nominative n'était pas sécurisé –, le nouveau président de la République décide de reporter d'un an la mesure.

Grand bien lui en a pris puisque, en dépit des messages lénifiants de l'administration, les tests réalisés en février et mars 2018 révéleront plus de cinq cent mille erreurs dans les déclarations de revenus, quelques semaines seulement après ce qui aurait dû être le grand lancement du prélèvement à la source. « On m'avait probablement caché quelques problèmes », reconnaîtra par la suite Christian Eckert.

Car, pour l'administration, un demi-million de « bugs » ne représente finalement qu'un ratio d'erreur inférieur à 1,5 %, la France comptant trente-huit millions de foyers fiscaux. Rien d'insurmontable dans la mesure où trois cent cinquante mille réclamations sont déjà portées chaque année sur l'impôt sur le revenu. Politiquement, un demi-million de foyers en colère s'apparente à une catastrophe industrielle. Hiatus irréconciliable entre deux réalités qui chacune peuvent se justifier, mais restent totalement contradictoires.

Si l'administration de Bercy a mené la danse du prélèvement à la source pendant trois ans, c'est finalement le politique qui s'est imposé dans la dernière ligne droite. Alerté durant l'été par quelques visiteurs du soir s'inquiétant du traitement des crédits d'impôt, le chef de l'État a demandé des aménagements de dernière minute à Bercy. Dans sa version initiale, le projet de loi prévoyait que les contribuables règlent une avance de trésorerie de 5 milliards d'euros à l'État, les crédits d'impôt n'étant versés qu'en fin d'année.

Sous la pression des associations de familles, la DGFIP a d'abord consenti un acompte pour les gardes d'enfants de 30 % versé en mars, puis finalement en janvier. Deux ans plus tard, Emmanuel Macron a exigé un doublement de cet acompte (de 30 % à 60 %) et un élargissement à d'autres crédits d'impôt (investissement locatif, dons...). Au final, huit millions de foyers supplémentaires bénéficieront de cet élargissement, pour une avance de trésorerie de 5 milliards d'euros, qui n'ira plus de la poche des contribuables aux caisses de l'État, mais bien de l'État sur les comptes de plusieurs millions de ménages mi-janvier 2019. Là où l'administration avait créé un modèle privilégiant la machine étatique, le chef de l'État a imposé de meilleures conditions d'acceptation de la réforme par la population.

Une anecdote résume tout l'enjeu des luttes de pouvoir entre l'administration et le politique. Fugace ministre de l'Économie d'Alain Juppé en 1995, Alain Madelin avait lui-même réfléchi au prélèvement à la source. Discutant quelques années plus tard avec son successeur à Bercy, Francis Mer, ce dernier lui a assuré qu'une telle réforme était impossible, comme en témoignait un rapport remis par l'administration sur le sujet. Sourire d'Alain Madelin, qui avait lui-même reçu en son temps un mode d'emploi détaillé pour y arriver. « Le problème, c'est que Francis Mer avait demandé s'il était possible de faire une retenue à la source. J'avais pour ma part demandé comment y arriver », a expliqué quelques années plus tard l'ancien ministre⁵. Ainsi en va-t-il d'une administration qui, pour donner le meilleur d'elle-même, se doit d'être fermement dirigée.

57

5. « Alain Madelin: "Peut-être n'aurais-je pas dû transformer une scène de ménage avec Juppé en un divorce" », *L'Opinion*, 26 juillet 2016.

R É S U M É

Appliqué de 1940 à 1948 en France, le prélèvement à la source fait son grand retour dans l'Hexagone. Les trois années de travaux préparatoires qui ont été nécessaires au lancement de ce chantier pharaonique – trente-huit millions de foyers fiscaux sont concernés – ont été le théâtre de tractations et de luttes de pouvoir intenses entre l'administration, le gouvernement et les entreprises, désormais collectrices de l'impôt contre leur gré. Des luttes telles que le président de la République a lui-même failli annuler la réforme quelques mois seulement avant son lancement. Un épisode inédit, qui a levé le voile sur les relations ambiguës qu'entretiennent au sommet de l'État haute administration publique et pouvoir élu.