

Les bombes cachées du prélèvement à la source

PAR LAURENT MAUDUIT
ARTICLE PUBLIÉ LE LUNDI 10 SEPTEMBRE 2018

La réforme va pénaliser les plus modestes ou qui ont connu une chute de revenus : ceux qui sont devenus chômeurs ou retraités en 2018, ainsi que les jeunes qui viennent d'entrer dans la vie active. Plus grave, elle pourrait dynamiter la progressivité du système fiscal et ruiner le consentement à l'impôt.

Emmanuel Macron risque de payer politiquement très cher le grand désordre qu'il a fait régner dans les sommets du pouvoir avant de faire annoncer, après d'interminables palinodies, que le prélèvement à la source entrerait bel et bien en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Par sa faute, la réforme est devenue impopulaire avant même d'entrer en vigueur. Le pire, pour le gouvernement, n'est pourtant pas derrière lui, mais devant : quand certains contribuables, les plus modestes ou ceux qui ont connu une chute de leurs revenus en 2018, comprendront que le gouvernement a décidé, en toute connaissance de cause, de se faire de la trésorerie sur leur dos, la colère risque encore de montrer d'un cran.

C'est peu dire, en effet qu'un nombre invraisemblable de chausse-trapes attendent plusieurs catégories de contribuables lors de la mise en œuvre de la réforme. Mais la situation est encore plus grave que cela. Par-delà la stupéfiante impréparation de l'administration fiscale que ces mauvais coups semblent suggérer, la réforme a sans doute une face cachée, qu'il est utile de connaître : elle pourrait pousser insensiblement à une simplification de l'impôt sur le revenu, qui pourrait à terme menacer son caractère progressif. Et surtout, elle pourrait saper le consentement à l'impôt qui, depuis la Révolution française et la nuit du 4-Août, est au cœur du pacte républicain.

Examinons d'abord les mauvais coups fiscaux qui attendent plusieurs catégories de contribuables. Il est important de s'y arrêter car le gouvernement ne cesse de répéter que, depuis deux ans, l'administration fiscale a minutieusement préparé la bascule du

système ancien de prélèvement, effectué par ses soins, au nouveau système de prélèvement, qui reposera sur les employeurs. On a donc été invité à deviner qu'il y aurait peut-être quelques couacs début janvier 2019, quelques bavures, parce que tel contribuable aura été mal identifié, parce que tel employeur n'aura pas obtenu le bon taux de prélèvement pour l'un de ses salariés. Mais il n'a jamais été dit, ni minutieusement expliqué, que tous les contribuables ayant connu une chute de leurs revenus en 2018 connaîtront une double peine, avec un trop-perçu par l'administration fiscale qui ne leur sera restitué qu'avec un infini retard. Il n'a pas plus été suggéré que les jeunes entrant dans la vie active seront dans le collimateur du fisc. Tout cela est pourtant la stricte vérité.

Commençons par les plus jeunes. Jusqu'à présent, dans l'ancien système de prélèvement, quand un jeune entrait dans la vie active et obtenait assez de revenus pour devenir imposable, il ne devait payer ses premiers impôts que dix-huit mois plus tard. Exemple : un jeune commençant à travailler début 2017 a déclaré ses premiers revenus au printemps 2018 et paie ses premiers impôts en cet automne 2018. En clair, pour ce jeune contribuable, l'année 2017 a été blanche, et il n'a payé ses impôts que l'année suivante.

Rien de tel, donc, pour un jeune qui commencera à travailler au début de 2019 : ne bénéficiant plus du moindre délai de grâce, il sera soumis aussitôt au prélèvement à la source. Pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas cherché à corriger cette entrée plus brutale dans le système fiscal ? On devine l'argument : ce n'est pas au moment précis où l'on s'applique à simplifier le système pour mettre tous les contribuables à la même

enseigne que l'on va commencer à organiser des passe-droits. Un seul régime pour tous, c'est cela l'égalité face à l'impôt, n'est-ce pas ?



On serait enclin à accepter cette objection si cette première menace pesant sur les jeunes actifs n'allait pas se cumuler avec une seconde. Jusqu'à présent, on sait en effet que pour calculer si une personne pouvait percevoir l'aide personnalisée au logement (APL), on prenait en compte ses revenus déclarés deux ans auparavant. Exemple, un jeune actif souhaitant obtenir l'APL en 2018 devait avoir perçu des revenus en 2016 qui le rendent éligible à cette aide. Or, avec le prélèvement à la source, les revenus de ce même jeune contribuable seront immédiatement connus de l'administration fiscale ; et l'administration calculera chaque trimestre, sur la base des revenus des douze derniers mois, si un jeune contribuable peut prétendre à l'APL.

Du même coup, il est probable que de très nombreux jeunes actifs ne pourront plus prétendre à l'APL ou bénéficieront d'une APL sensiblement réduite. En résumé, les jeunes actifs perdront en 2019 l'année blanche que l'administration fiscale leur consentait jusqu'à présent ; et certains d'entre eux perdront le bénéfice de l'APL ou n'auront plus qu'une APL réduite. Il n'y a donc rien d'exagéré à parler de matraquage des jeunes !

Tous les contribuables qui ont connu une chute de leurs revenus en 2018 seront également très maltraités par l'administration fiscale, du fait des décisions prises par le gouvernement, sans la moindre considération pour les souffrances vécues par certaines catégories de Français. À titre d'illustration, prenons l'exemple d'un contribuable qui a fait l'objet d'un licenciement au début de 2018, puis qui, du fait de sa prime de licenciement, a connu une période de carence

pendant quelques mois, ne percevant ses indemnités chômage qu'à cette échéance. Ses revenus se seront donc effondrés en 2018.

Et pourtant, ce contribuable a pu découvrir à la fin du mois d'août ou au début de ce mois de septembre, en consultant son avis d'imposition, que le taux du prélèvement à la source qui sera transmis pour lui à l'assurance-chômage a été calculé sur la base de ses revenus de 2017, qui n'ont donc plus rien à voir avec ceux de 2018, en chute libre. En clair, début janvier 2019, le régime d'assurance-chômage va opérer sur ce contribuable un prélèvement à la source qui pourra être de 10, 20 voire 30 points supérieurs au taux réel d'imposition correspondant aux revenus du contribuable.

Or, si la situation est alarmante, c'est que le gouvernement a décidé que les contribuables se trouvant dans ce cas de figure ne peuvent pas sur-le-champ en informer l'administration fiscale, de sorte qu'elle transmette aux services compétents le bon taux de prélèvement à la source. Non ! Les contribuables concernés sont invités à attendre jusqu'au 2 janvier 2019, pour saisir l'administration fiscale de leur situation. Et d'après les indications qui filtrent de Bercy, on comprend, que dans ce cas de figure, le contribuable devra attendre de un à trois mois, jusqu'à mars 2019, avant que son taux de prélèvement à la source soit enfin abaissé. En somme, le fisc va prélever des sommes indues pendant trois à quatre mois sur certaines catégories de contribuables. Cela concerne tous ceux qui sont devenus chômeurs en 2018 ; tous ceux dont les revenus ont fortement baissé parce qu'ils ont quitté la vie active pour bénéficier de leur retraite ; bref tous ceux dont les revenus ont fondu, pour toutes les raisons possibles et imaginables.

Les réponses fourbes de l'administration fiscale

Et quand ces contribuables récupéreront-ils le trop-perçu par l'administration fiscale ? C'est le plus stupéfiant de l'histoire. Eux aussi connaîtront la double peine : le fisc ne leur rendra ce qu'il aura prélevé indûment qu'au moment de la liquidation de l'impôt... en septembre 2020 ! En clair, l'État

va prélever début 2019 des sommes indues sur des contribuables dont les revenus se sont effondrés l'année précédente ou vont l'être en 2019 et ne les leur rendra que... dix-huit mois plus tard !

Voici, à titre d'illustration, la réponse que l'on reçoit de l'administration fiscale quand on lui demande comment faire pour porter à sa connaissance une chute de revenu survenue en 2018 :



On observera que l'administration indique bel et bien qu'il faut attendre le 2 janvier prochain pour lui faire connaître un tel changement de situation. Mais, de manière très inélégante, le fisc n'indique pas au contribuable que son taux de prélèvement à la source ne baissera que dans le mois ou les trois mois qui suivent et que le trop-perçu ne sera pris en compte qu'en septembre... 2020 ! Autant dire que la réponse est fourbe.

L'entourloupe est tellement stupéfiante qu'elle soulève une cascade de questions. Pourquoi faut-il attendre le 2 janvier 2019 pour informer le fisc d'un changement de niveau de revenus ? Pourquoi un contribuable concerné ne peut-il le faire dès maintenant, de sorte que dès janvier 2019, son prélèvement à la source soit le bon ? Est-ce impossible parce que l'administration fiscale n'est pas prête immédiatement à gérer ces cas de figure, alors qu'elle a connu un an de plus que prévu pour mettre en application ce prélèvement à la source ? Était-ce si difficile que cela de permettre à des contribuables dont les revenus ont baissé en 2018 de le signaler sans délai à l'administration fiscale, de sorte que le prélèvement à la source soit corrigé lors de son entrée en vigueur en janvier 2019 ? Était-ce l'administration fiscale qui était incapable de prendre cette modification en compte, ou est-ce le gouvernement qui s'y est opposé ? Quoi qu'il en soit, le fait est là, accablant : la réforme était supposée avoir pour logique de suivre de beaucoup plus près la situation réelle de revenus

des contribuables. Or, avant même qu'elle n'entre en vigueur, on se rend compte qu'elle ne va pas y parvenir et que le système connaît des rigidités ahurissantes.

Tout juste les contribuables concernés peuvent-ils se dire – maigre consolation ! – que dans leur cas, le taux d'imposition va mettre de un à trois mois à s'adapter à leurs véritables revenus, mais qu'au moins ce sont leurs vrais revenus qui seront pris en considération dès janvier 2019.

Mais il y a d'autres contribuables dont on sait à l'avance que leur sort sera encore plus accablant : non seulement le taux d'imposition sera faux, mais l'assiette fiscale le sera tout autant. Prenons par exemple le cas d'un homme divorcé en 2018 qui verse depuis cette date une pension alimentaire importante représentant par exemple 30 à 35 % de ses revenus. On constate que son taux de prélèvement sera calculé sur ses revenus 2017. Ce taux est nettement plus élevé que ce qui sera dû effectivement à l'État. Son salaire net n'étant pas modifié, l'aspect proportionnel du prélèvement à la source, qui est l'argument principal de l'administration, ne jouera pas. Ce contribuable paiera effectivement un impôt beaucoup trop élevé, calculé sur une base qui ne correspond plus à ses revenus réels. L'adaptation dans ce cas est inexistante. Certes, ce contribuable pourra demander une modification de son taux, mais seulement, pour lui aussi, à partir du 2 janvier. En attendant, il continuera pendant un à trois mois à payer une somme indue, qui peut être importante, et qui ne lui sera remboursée là encore qu'en... septembre 2020. Une avance de trésorerie à son entreprise (qui a trois mois pour reverser les sommes collectées) et à l'État au détriment de son pouvoir d'achat.

À l'aune de ces trous noirs de la réforme, on comprend mieux pourquoi Emmanuel Macron a pris peur et a beaucoup hésité avant de donner le top départ : par avance, il avait de bonnes raisons de savoir que sa mise en œuvre ne va pas seulement inquiéter les salariés, dont la feuille de paie va être spectaculairement amputée, en des temps où le pouvoir d'achat est déjà en recul ; elle va aussi indigner beaucoup de contribuables sur lesquels vont être opérés des prélèvements indus.

Mais pourquoi donc le gouvernement ne cherche-t-il pas d'urgence des modalités pour corriger les rigidités du système ? Cela semble être le cadet de ses soucis.

Mais de toutes les menaces qui se profilent, deux autres, sur le long terme, apparaissent beaucoup plus graves. D'abord, on devine sans peine que cette réforme ne porte pas que sur les modalités de perception de l'impôt sur le revenu. Insensiblement, imperceptiblement, elle risque, au fil des ans, d'affecter l'impôt lui-même. Car l'impôt français sur le revenu présente des caractéristiques très particulières : familialisé, et donc adossé à un système de quotient familial, progressif et donc régi par des taux d'imposition qui progressent par tranche de revenus, c'est un prélèvement dont la simplicité n'est assurément pas la première des caractéristiques. Le système du prélèvement à la source risque ainsi d'être une très forte incitation pour simplifier l'impôt sur le revenu ; pour le rapprocher de plus en plus de la contribution sociale généralisée (CSG) qui, elle, avec une même assiette pour tous les revenus, et un seul taux d'imposition pour quasiment tous les contribuables, est le prélèvement rêvé pour une perception à la source.

Disons les choses plus nettement : sous des apparences techniciennes, dans le seul souci de simplifier les modes de prélèvement de l'impôt, et de simplifier la vie des contribuables ; sous des modalités qui apparaissent neutres, ni de gauche ni de droite, cette réforme est en fait idéologiquement très connotée. Car simplifier l'impôt sur le revenu, c'est forcément poursuivre le travail de sape qui a été conduit depuis plus de vingt ans, par la droite comme par le Parti socialiste, pour le démanteler, pour réduire le nombre de ses taux d'imposition, pour limiter de plus en plus sa progressivité, pour le plus grand profit des plus hauts revenus. Au fil des dernières décennies, la CSG, impôt proportionnel, n'a cessé de gagner de l'importance pendant que l'impôt sur le revenu, impôt progressif, n'a cessé d'en perdre. C'est cette évolution que le prélèvement à la source risque d'accélérer. Avec en bout de course un risque majeur, celui que la France se convertisse, insidieusement, à la *flat tax* – l'impôt minimal proportionnel sur le modèle de la CSG.

Cette évolution pourrait certes avoir un impact plus vertueux, dans certains cas. On peut en effet penser que si le prélèvement à la source incitera à la simplification, il constituera *ipso facto* une pression pour remettre en cause ces exonérations et abattements en tout genre qui ont transformé l'impôt sur le revenu en gruyère, avec un effet massif de défiscalisation profitant au premier chef aux plus hauts revenus. Mais si, dans le même temps, la progressivité de l'impôt sur le revenu est menacée, on ne peut guère se réjouir de cette évolution globale qui se profile.

C'est bien pour cela que ce que nous vivons s'apparente à une nuit du 4-Août à l'envers. Car le premier ressort de la Révolution française a été le combat pour l'abrogation des privilèges de la noblesse et des impôts inégalitaires de l'Ancien Régime. La **Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen de 1789**, en porte la trace puisqu'en son article 13, elle édicte ce principe majeur : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.* » Et l'interprétation de cette formulation ne laisse aucun doute. Les mots utilisés par les constituants signifient que chacun doit contribuer à raison de ses facultés contributives. Autrement dit, plus on est riche, plus on doit payer : voici le principe républicain de l'impôt. C'est la raison pour laquelle l'impôt sur le revenu, l'impôt citoyen par excellence, a été conçu comme un impôt progressif.

Une contre-révolution fiscale est en marche

Lors de la création par Michel Rocard de la CSG, en 1991, le Conseil constitutionnel l'avait d'ailleurs rappelé. Il avait certes validé la naissance de ce prélèvement proportionnel, mais il avait mis en garde en soulignant que ce prélèvement devait garder des proportions raisonnables pour ne pas déstabiliser le système de progressivité de l'impôt qui, en France, a valeur constitutionnelle... Or la mise en garde a été oubliée, y compris d'ailleurs par le Conseil constitutionnel, qui a par la suite rendu des décisions limitant la progressivité de l'impôt. Et

le mouvement de bascule s'est accéléré, avec une ascension spectaculaire de la CSG et un déclin tout aussi spectaculaire de l'impôt citoyen.

Cette première évolution, qui mine le ressort républicain de l'impôt, est d'autant plus grave qu'elle s'accompagne d'une seconde évolution que va accélérer également la mise en place du prélèvement à la source : la question démocratiquement très importante du consentement à l'impôt va du même coup être éludée.

Tous ceux qui combattent le système du prélèvement à la source le font, de longue date, avec un argument qu'il faut entendre, parce qu'il est fort : un impôt citoyen, c'est un impôt librement consenti ; c'est un impôt visible et juste. À ce titre, un impôt censé être indolore parce que prélevé à la source présente de graves dangers parce qu'il contribue à ruiner ce consentement républicain à l'impôt ; à ruiner cette pédagogie républicaine que tous les élus devraient faire (et que beaucoup ne font pas ou même torpillent en versant dans le populisme antifiscal) pour expliquer que les impôts sont utiles parce qu'ils servent à financer l'école et la défense, la culture comme les équipements publics...

Ce souci de transparence et de visibilité de l'impôt est d'ailleurs aussi consigné dans la même Déclaration des droits de l'homme, en son article 14 : « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* » Avec l'invisibilité de l'impôt, c'est donc un peu de l'esprit même de la République qui est mis en cause. Participer à la vie de la Cité, acquitter l'impôt : tout cela doit relever d'actes volontaires.

Si le gouvernement transfère aux entreprises une partie du travail de l'administration fiscale – car c'est à cela que revient le prélèvement à la source –, on se doute bien, par surcroît, que, pris dans ses emballages ultralibéraux du moment, il le fera à sa manière : en satisfaisant comme d'habitude à toutes les exigences, même les plus aberrantes, des milieux d'affaires. Avec

une avancée progressive de la funeste *flat tax* que nous évoquions tout à l'heure et qui avait été popularisée en d'autres temps par Margaret Thatcher...

En somme, le prélèvement à la source pourrait être le prétexte d'une nouvelle et très forte régression fiscale. Pour une raison transparente : les impôts censés être indolores sont souvent aussi ceux qui sont les plus injustes. C'est le cas depuis toujours de la TVA. Ce pourrait être le cas bientôt de l'impôt sur le revenu.



C'est la raison pour laquelle ceux qui sont attachés à la justice fiscale sont de longue date opposés à la réforme du prélèvement à la source. On peut par exemple se replonger avec intérêt dans un texte très intéressant qui avait été écrit par Christian Steenhoudt, l'ancien secrétaire général du Syndicat national unifié des impôts (SNUI – rebaptisé depuis Solidaires Finances publiques), et qui avait été adopté au Forum social mondial (FSM) de Porto Alegre en 2002. Sous le titre « *Déclaration universelle du droit à la justice fiscale comme élément de la justice sociale* » (on trouvera le texte intégral [ici](#)), on y lisait ainsi que « *toute loi fiscale doit faire l'objet d'un véritable débat démocratique et prendre en compte les notions d'intérêt général, de redistribution, de justice et de progressivité des prélèvements* » (article 1) ; que « *toute personne physique ou morale doit contribuer à l'impôt en fonction de l'ensemble de ses revenus et/ou de ses bénéfices, ainsi que sur le capital accumulé* » (art. 2) ; que « *tout système fiscal doit privilégier les impôts directs comme étant plus justes que les impôts indirects* » (art. 3) ; ou encore que « *pour permettre d'assurer l'indépendance, la neutralité et le traitement égalitaire de tous les citoyens au regard de l'application de la loi, toutes les missions fiscales*

doivent relever de services publics composés d'agents régis par un statut public et bénéficiant de la garantie de l'emploi ».

Ce texte, qui a par la suite été adopté de nouveau au Forum social de Tunis, manifeste donc implicitement, dans son dernier article, une très ferme opposition au prélèvement à la source. Parce qu'il équivaut à une sorte de privatisation de la collecte de l'impôt ; parce qu'il peut aussi aller de pair avec un creusement des inégalités.

Il n'y a d'ailleurs pas que la gauche radicale à dénoncer cette réforme. À droite, il se trouve des politiques et même des hauts fonctionnaires, qui défendent avec verve ce principe du consentement à l'impôt et s'inquiètent des avancées du poujadisme antifiscal.

Pour toutes ces raisons, le prélèvement à la source est une très mauvaise réforme. En tout cas, telle qu'elle est conçue aujourd'hui. Pas cela ! Et en tout

cas, pas comme cela !... Car on pourrait imaginer une autre grande réforme, et même une « révolution fiscale », allant dans un sens radicalement opposé. En 2011, l'économiste Thomas Piketty avait ainsi défendu l'idée, dans son ouvrage *Pour une révolution fiscale – Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle* (Seuil, La République des idées, janvier 2011, 12,50 €) coécrit avec Camille Landais et Emmanuel Saez (*lire notre article le présentant : Le Petit Livre rouge de la révolution fiscale*), de supprimer purement et simplement l'impôt sur le revenu, mité de trop d'exonération et d'abattements, et de rendre la CSG progressive. Dans cette hypothèse, la CSG progressive aurait pu devenir le nouveau grand impôt citoyen sur les décombres de l'impôt sur le revenu, et être prélevée à la source.

Mais dans l'immédiat, ce n'est pas une révolution fiscale qui est en marche, mais bien plutôt, effectivement, une contre-révolution...

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Directeur éditorial : François Bonnet

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, Thierry Wilhelm. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.