



HAL
open science

Une relation État-citoyen entre consentement et résistance : la campagne gouvernementale sur la réforme du prélèvement à la source

Marine Condé

► To cite this version:

Marine Condé. Une relation État-citoyen entre consentement et résistance : la campagne gouvernementale sur la réforme du prélèvement à la source. Sciences de l'information et de la communication. 2019. dumas-02520605

HAL Id: dumas-02520605

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02520605>

Submitted on 26 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Master professionnel

Mention : Information et communication

Spécialité : Communication Entreprises et institutions

Option : Entreprises, institutions et stratégies

Une relation État-citoyen entre consentement et résistance

La campagne gouvernementale sur la réforme du prélèvement à la source

Responsable de la mention information et communication
Professeure Karine Berthelot-Guiet

Tuteurs universitaires : Nicole d'Almeida & Jean-Robert Massimi

Nom, prénom : CONDÉ Marine

Promotion : 2018

Soutenu le : 14/06/2019

Mention du mémoire : Très bien

Remerciements

Le chemin d'une reconversion est parsemé de surprises. La progression se fait au gré des rencontres, des échanges, des découvertes et des apprentissages. J'aimerais remercier chaque personne qui m'a aidée à parcourir cette longue route, en particulier au cours des quelques mois enchantés passés au Celsa.

Merci à l'ensemble des professeurs, dont le savoir, l'expérience et le regard sur le monde sont autant de balises pour l'avenir.

Tout particulièrement, merci à Nicole D'Almeida et à Jean-Robert Massimi pour leur précieux accompagnement au cours de cette formation et de l'élaboration du présent mémoire, qui doit beaucoup à leur recul avisé et à leurs riches suggestions.

Merci également à Daniel Baldaia et à Éric Woerth pour le temps qu'ils ont bien voulu m'accorder et pour leur contribution à ma réflexion.

Merci à ma famille, à mes parents dont le soutien moral – et logistique – a permis cette reconversion. Merci à mon époux pour sa patience et pour tout le reste, à mes enfants pour le souffle dont ils animent ma vie et qui me porte chaque jour.

Cette belle année d'enrichissement humain et professionnel n'aurait pas été la même sans mes camarades de promotion du Celsa, notamment la *Team 2018* pour son soutien sans faille et la *Team 2019* pour les moments de partage. Que les vents nous soient favorables et protègent nos amitiés celsiennes !

Table des matières

Remerciements	2
Table des matières	3
Introduction	5
Pourquoi ce sujet ?.....	5
Problématique et hypothèses	8
<i>Problématique</i>	8
<i>Première hypothèse</i>	9
<i>Deuxième hypothèse</i>	9
<i>Troisième hypothèse</i>	9
Corpus.....	9
Méthodologie.....	12
Annonce du plan.....	14
I. La communication publique, ciment de la relation État-citoyen	15
1. Une condition de la démocratie	15
2. Le théâtre public	21
3. La délicate communication fiscale	25
II. L'impôt sur le revenu : du citoyen actif au contribuable passif ?	32
1. L'impôt, socle de la démocratie	32
2. Consentements et résistances à l'impôt	39
3. Entre technique et symboles : la réforme du prélèvement à la source	46
III. Pour une acceptation du prélèvement à la source	54
1. Une orchestration symphonique	54
2. Une mise en scène pour une mise en confiance	61
3. Une communication incarnée	70
Conclusion	80
Bibliographie	84
Communication	84
Communication publique	84
<i>Ouvrages</i>	84
<i>Articles</i>	85
<i>Mémoires</i>	86
<i>En ligne</i>	86

Impôt et prélèvement à la source.....	86
<i>Ouvrages</i>	86
<i>Articles</i>	87
<i>En ligne – documentation</i>	87
<i>En ligne – commentaire</i>	88
Titres généralistes et méthodologiques.....	90
Table des figures	92
Annexes – Sommaire	93
Annexe 1 – Carte du prélèvement à la source en Europe.....	94
Annexe 2 – Dates clés de 230 ans de fiscalité.....	95
Annexe 3 – Panorama de la fiscalité française en 2015 et 2016	96
Annexe 4 – Prélèvements obligatoires en 2017.....	97
Annexe 5 – Présentation du corpus	98
Annexe 6 – Éléments iconographiques du corpus.....	104
Annexe 7 – Éléments sonores du corpus	107
Annexe 8 – Bulletin de paie publié au <i>Journal officiel</i>	108
Annexe 9 – Chronologie des temps forts entre le 26/08/2018 et le 15/11/2018	109
Annexe 10 – Charte de déontologie de Communication publique.....	110
Annexe 11 – Entretien avec Éric Woerth	111
Annexe 12 – Entretien avec Daniel Baldaia.....	117
Résumé.....	122
Mots clés	123

Introduction

« Tous les pays modernes ont la retenue à la source de l'impôt sur le revenu. » Ces mots n'ont pas été prononcés récemment par le ministre de l'Action et des Comptes publics Gérard Darmanin, mais par le candidat à l'élection présidentielle Valéry Giscard d'Estaing le 27 juin 1973¹. Ces dernières décennies ont en effet vu plusieurs tentatives de réforme du mode de paiement de l'impôt, en vain. Jusqu'au 1^{er} janvier dernier.

Pourquoi ce sujet ?

Depuis le 1^{er} janvier 2019 est appliquée la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. En quelques mots², la réforme du prélèvement à la source consiste à retenir chaque mois sur la paie des salariés, sur la pension des retraités ou encore sur les allocations des chômeurs la somme due au fisc par les contribuables. Ce sont donc l'employeur, la caisse de retraite, l'assurance chômage qui deviennent les collecteurs de l'impôt sur le revenu, en lieu et place de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), cette dernière fournissant aux nouveaux collecteurs toutes les informations nécessaires à la collecte et restant la seule interlocutrice des contribuables en cas de questions.

La réforme est d'importance puisqu'elle touche à la question fiscale, plus précisément au mode de recouvrement (du point de vue de l'État) ou de paiement (du point de vue du contribuable) de l'impôt. Or, l'impôt fait partie intégrante du processus de construction de nos actuelles institutions. Jusqu'en 1789, les sujets sont soumis à l'impôt que leur réclame la Couronne. Mais la Révolution française met à bas l'injustice et l'arbitraire de l'impôt, considérant qu'il n'est de contribution acceptable que votée par les représentants du peuple et soumise à l'égalité devant la loi. Consentement et égalité devant l'impôt deviennent les fondements de la démocratie naissante, ainsi que le développe Nicolas Delalande³ : « La Révolution française naît ainsi d'une révolte fiscale, destinée non pas à supprimer le principe de l'impôt, mais à le légitimer en lui

¹ Source INA. Voir en annexe 1, p. 94, le prélèvement à la source en Europe.

² Le détail de la réforme sera abordé en II. 3., p. 46.

³ *Les Batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2011, p. 23.

donnant l'onction du consentement de la Nation. L'abolition des privilèges et la suppression des intermédiaires fiscaux sont censées consacrer le principe d'égalité et transformer les rapports entre l'État et la société. Ce moment fondateur ouvre une tension, caractéristique de la modernité démocratique, entre l'idéal du consentement, selon lequel aucun impôt ne peut être levé sans l'accord des contribuables, et le maintien du pouvoir de coercition dont l'État dispose pour subvenir à ses besoins. Pour les révolutionnaires, puis pour les républicains, la résolution de cette tension réside dans la recherche de la justice fiscale. » Ainsi sont posées les bases des 230 années d'histoire fiscale qui vont suivre¹ et qui verront naître l'impôt sur le revenu : le consentement du contribuable, l'égalité de tous les citoyens face à l'impôt mais aussi la nécessité qu'a l'État de subvenir à ses besoins.

Aujourd'hui, l'impôt sur le revenu est ajusté à la situation globale du contribuable et redistribué ; il présente un mode de calcul très technique. Son recouvrement a posé problème au fil des décennies et continue d'en poser actuellement : la mondialisation propice à l'évasion fiscale, les scandales politico-financiers tels que les affaires Bettencourt, Cahuzac ou le dossier des *Panama Papers* mettent à mal le maintien d'une croyance en l'égalité face à l'impôt et donc d'un consentement que le contribuable a le sentiment d'être le seul à devoir donner, certaines personnes « bien renseignées » s'estimant libres de ne pas payer l'impôt².

Si elle modifie le mode de paiement de l'impôt sur le revenu – et non son mode de calcul – la réforme du prélèvement à la source n'en éveille donc pas moins des enjeux de citoyenneté, dans la relation entre le contribuable et l'impôt, entre le contribuable et l'État.

Par ailleurs, cette réforme concerne non seulement le contribuable, pour lequel nous venons d'évoquer l'importance historique du consentement et de l'égalité, mais également les collecteurs (employeurs, caisses de retraite etc.) que l'État contraint à endosser le rôle de percepteurs d'impôt, avec tout ce que cela implique d'engagements

¹ Voir en annexe 2, p. 95, les dates clés de la fiscalité.

² Pour une vue d'ensemble de la fiscalité en France et des prélèvements obligatoires, voir annexes 3 p. 96 et 4 p. 97.

financiers et de regard, par exemple, d'un employeur sur la vie privée de son salarié¹.

Ces enjeux culturels, politiques, financiers, relationnels soulèvent la question de leur communication. Une campagne lancée par le gouvernement en charge de cette réforme lui a permis d'en faire connaître les détails aux parties concernées durant les mois précédant sa mise en œuvre. Le volet communicationnel du service public a donc été sollicité en sorte d'informer – au minimum – le contribuable d'une part, le futur collecteur d'autre part, sur une réforme relative à ce sujet sensible et régalien qu'est l'impôt.

Comprendre comment l'État s'y prend pour communiquer au sujet de la réforme du prélèvement à la source auprès de deux publics différents et dans le contexte esquissé ci-dessus nous a semblé très intéressant, tant d'un point de vue universitaire que professionnel.

D'un point de vue universitaire (et personnel), l'analyse de la campagne de communication déployée par le gouvernement est en effet à mettre en perspective avec l'histoire et les ressources de la communication publique d'une part et avec celle du consentement à l'impôt et des symboles affectés par la réforme d'autre part. Certains cadres théoriques sont également à mobiliser pour comprendre le fonctionnement de la relation de l'État à ses publics, particulièrement sur la question fiscale. Ces multiples mises en perspective garantissent une mine d'apprentissages et de réflexions sur un sujet qui concerne tout citoyen d'hier, d'aujourd'hui et de demain.

D'un point de vue professionnel, il nous semble judicieux de compléter un parcours, accompli pour l'essentiel dans le secteur privé, par des éléments de connaissance du secteur public, au sein duquel la communication s'institutionnalise et se professionnalise depuis quelques années.

En somme, traiter un sujet qui concerne le quotidien de tout contribuable, qui participe de la structure de notre démocratie, dont les enjeux sont brûlants d'actualité, le

¹ Si d'autres prélèvements obligatoires sont ponctionnés directement à la source des revenus des personnes physiques, tels que la contribution sociale généralisée (CSG) ou la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), aucun n'est aussi complexe à calculer que l'impôt sur le revenu ni ne nécessite que l'employeur connaisse le taux d'imposition d'un salarié. Et aucun n'a suscité de débats de l'ampleur de ceux provoqués par la création et les réformes de l'impôt sur le revenu.

tout sous l'angle communicationnel, nous semble largement digne d'intérêt, à titre personnel, universitaire et professionnel.

Problématique et hypothèses

Problématique

Avec la réforme du prélèvement à la source, l'État privatise la gestion de la collecte de l'impôt sur le revenu. Qui plus est, il contraint les entreprises et autres organismes à devenir collecteurs de l'impôt, entraînant ainsi un surcroît de travail et de dépenses et de potentiels conflits avec les salariés.

L'État n'est donc plus seul face au contribuable, créant ainsi une sorte de triangle fiscal et rompant un pacte tacite de relation directe avec le contribuable. Ces enjeux politiques, symboliques, financiers incitent l'État à faire en sorte que toutes les conditions soient réunies pour une bonne acceptation et appropriation de la réforme par les parties prenantes et, pour ce faire, à déployer une campagne de grande ampleur.

C'est une partie de cette campagne que nous nous proposons de mettre en perspective avec l'essence, les ressorts, les ressources de la communication publique d'une part et avec les enjeux historiques et actuels de l'impôt sur le revenu d'autre part. Quels sont les rapports communicationnels entre l'État et le citoyen ? Entre l'État et le contribuable ? Comment le gouvernement communique-t-il autour d'une réforme portant sur le mode de paiement de l'impôt, dont l'histoire n'est pas sans heurts ? Comment concilie-t-il en une même campagne des adresses au contribuable et au collecteur, dont les intérêts peuvent non seulement être différents, mais opposés ? Comment la relation entre l'État et ses publics s'incarne-t-elle dans cette campagne ?

Autrement dit, la problématique peut être formulée comme ci-dessous.

Quels leviers la campagne gouvernementale sur le prélèvement à la source actionne-t-elle pour réunir les conditions d'acceptation, à la fois par les contribuables et par les collecteurs, d'une réforme portant sur le mode de paiement de l'impôt, sujet lourd de symboles ?

Première hypothèse

L'histoire de la communication publique a fait de cette dernière le ciment de la relation entre l'État et le citoyen. L'objet impôt, autre socle démocratique et instrument notable de l'acte citoyen, rend particulièrement nécessaire et délicate la communication publique, qui mobilise à cet effet des leviers spécifiques à sa propre nature ainsi qu'aux enjeux posés par la relation entre l'État et le contribuable.

Deuxième hypothèse

Représentant un socle démocratique, l'impôt fait l'objet de consentement et de résistances. Si ces « batailles de l'impôt »¹ concernent moins directement la réforme du prélèvement à la source, il n'en reste pas moins que les questions du consentement au paiement de l'impôt et du rôle actif du contribuable dans sa relation à l'État sont de forts enjeux symboliques de la réforme.

Troisième hypothèse

Le gouvernement déploie tout l'arsenal communicationnel dont il dispose pour expliquer, rassurer et convaincre contribuables et collecteurs et instaurer ainsi une confiance indispensable à la bonne application de la réforme.

Corpus

Afin d'étudier les hypothèses formulées ci-dessus, nous nous proposons d'analyser un corpus portant sur l'ensemble des canaux de communication utilisés par le gouvernement. Il importe en effet de prendre en considération le fait que l'utilisateur du site internet n'a pas les mêmes attentes – et donc pas la même lecture ni la même réception de message – que, par exemple, l'utilisateur de Twitter. De même, un message martelé par le ministre en charge de la réforme, Gérard Darmanin, n'aura pas le même impact s'il est diffusé au cours d'une émission de radio d'une heure ou dans une publication sur Facebook. C'est pourquoi il nous a semblé pertinent de prendre en compte les différents médias mobilisés.

¹ Selon l'expression employée par Nicolas Delalande dans le titre de son ouvrage *Les Batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2011.

Si étudier l'ensemble des canaux de communication se justifie, nous limiter à l'une des vagues de la campagne nous a semblé judicieux pour pouvoir nous concentrer sur un moment de communication. Pour borner temporellement notre corpus, nous avons choisi la dernière campagne aboutie¹, qui a débuté le 26 août 2018. Son volet radiophonique s'arrête le 15 novembre 2018². Nous avons donc fixé comme borne initiale de notre corpus le début de la campagne digitale et télévisuelle (26 août)³ et comme borne finale la fin de la campagne radiophonique (15 novembre).

Le tableau qui suit recense les canaux sélectionnés, la période concernée et le nombre d'occurrences relevées pour chaque canal⁴.

<i>Type de canal de communication</i>	<i>Type spécifique de canal de communication</i>	<i>Entre le</i>	<i>Et le</i>	<i>Nb occ.</i>
Télévision	Spots	26/08/18	23/09/18	9 ⁵
Radio	Spots	01/10/18	15/11/18	7 ⁶
Télévision	Émissions d'actualité/de politique/d'économie	26/08/18	15/11/18	10
Radio	Émissions d'actualité/de politique/d'économie	26/10/18	15/11/18	13
Presse écrite	Rubriques d'actualité/de politique/d'économie	26/08/18	15/11/18	10
Public	Conférence de presse	26/08/18	15/11/18	1

¹ Au moment de notre analyse. Ces bornes incluent par ailleurs l'épisode au cours duquel, le 31 août, Emmanuel Macron émet des réserves sur la mise en œuvre de la réforme, ce qui n'est pas sans souligner l'enjeu politique de la réforme.

² Le volet radiophonique commence seulement le 1^{er} octobre 2018.

³ Cette vague de la campagne télévisuelle s'arrête le 23 septembre 2018, le 16 mars 2019 pour la campagne digitale.

⁴ Une présentation globale du corpus se trouve en annexes 5 à 8, p. 98 à 108.

⁵ Nous n'avons malheureusement pas obtenu d'information quant à la fréquence de diffusion.

⁶ Nous n'avons malheureusement pas obtenu d'information quant à la fréquence de diffusion.

<i>Type de canal de communication</i>	<i>Type spécifique de canal de communication</i>	<i>Entre le</i>	<i>Et le</i>	<i>Nb occ.</i>
Courrier électronique	Communiqués et dossier de presse	26/08/18	15/11/18	11
Courrier électronique	Lettres d'information Bercy Infos Particuliers ¹	26/08/18	15/11/18	3
Courrier électronique	Lettres d'information Bercy Infos Entreprises ²	26/08/18	15/11/18	2
Courrier électronique	Adresse directe au destinataire	26/08/18	15/11/18	2
Courrier postal	Adresse directe au destinataire	26/08/18	15/11/18	5
Bulletin de paie	Préfiguration	26/08/18	15/11/18	1
Centre des finances publiques	Accueil et dépliants	26/08/18	15/11/18	4
Site internet	https://www.economie.gouv.fr/	26/08/18	15/11/18	1
Site internet	https://www.gouvernement.fr/	26/08/18	15/11/18	4
Site internet	https://www.impots.gouv.fr/	26/08/18	15/11/18	1
Site internet et courriel ³	Guides	26/08/18	15/11/18	21
Réseau social	Facebook	26/08/18	15/11/18	96

¹ Sur abonnement.

² Sur abonnement.

³ Téléchargement ou envoi par courriel.

<i>Type de canal de communication</i>	<i>Type spécifique de canal de communication</i>	<i>Entre le</i>	<i>Et le</i>	<i>Nb occ.</i>
Réseau social	Twitter	26/08/18	15/11/18	459
Réseau social	LinkedIn	26/08/18	15/11/18	74
Réseau social	Instagram	26/08/18	15/11/18	21

Quelques points sont à préciser dès à présent. Nous nous sommes concentrée sur la communication nationale et, sauf lorsqu'elle est relayée sur les réseaux sociaux, n'avons pas spécifiquement traité la communication territoriale émise localement par les antennes de la DGFIP : chaque Direction départementale des Finances publiques (DDFiP) gère en effet sa communication. Par ailleurs, les publics étant les contribuables et les collecteurs, la communication interne du gouvernement envers ses agents n'est pas traitée. Enfin, la réception de la réforme et de sa communication par les publics n'est pas traitée, faute de recul suffisant¹.

Méthodologie

Une fois défini ce corpus, il s'agit d'en collecter les occurrences. Pour ce faire, nous avons procédé canal par canal.

- Enregistrement des spots diffusés à la télévision (chaînes nationales et chaînes de la TNT, relayés également sur les réseaux sociaux).
- Demande d'envoi à Radio France des spots diffusés à la radio (RTL, RMC et France Bleu).
- Regroupement des interventions gouvernementales (télévision, radio, presse écrite).
- Enregistrement à partir du site <https://www.economie.gouv.fr/> des guides, de la conférence de presse et des communiqués de presse.

¹ Les commentaires et autres signes d'engagement émis par les publics sur les réseaux sociaux ne sont de ce fait pas pris en considération.

- Réception des lettres d'information par courrier électronique, en tant qu'abonnée.
- Archivage des courriers électroniques et postaux (contribuables et collecteurs).
- Enregistrement du bulletin de paie figurant au *Journal officiel* sous l'arrêté du 9 mai 2018.
- Récolte des dépliants mis à la disposition du public dans les centres des finances publiques.
- Repérage des adresses des sites internet institutionnels.
- Pour les publications sur les réseaux sociaux, enregistrement des copies d'écran de tous les messages (écrit, image, infographie... les vidéos ont été téléchargées) relatifs à la campagne gouvernementale postés sur Facebook, Twitter, LinkedIn et Instagram. Les comptes ou pages retenus sont ceux de la DGFIP, du Gouvernement, du ministère de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics, de Gérald Darmanin et du prélèvement à la source.

Concernant la méthode d'analyse de ce corpus, une appétence particulière pour la langue, avec ses possibilités et ses limites, ses connotations et ses implicites, nous a conduite à privilégier une approche linguistique de la campagne. Le thème de l'impôt présente une délicatesse dont nous avons l'intuition qu'elle devrait se retrouver dans son appréhension langagière.

Alice Krieg-Planque¹ achève d'ailleurs de nous en convaincre : « En adoptant une certaine focalisation, on peut définir la communication comme un ensemble de savoir-faire (plus ou moins professionnels, plus ou moins intuitifs, plus ou moins standardisés...) relatifs à l'anticipation des pratiques de reprise, de transformation et de reformulation des énoncés et de leurs contenus. » Si une campagne de communication telle que celle sur le prélèvement à la source a pour objectif d'informer mais aussi de convaincre, ses artisans ont certainement en tête l'appropriation par les publics des discours tenus lors de la campagne. Aussi l'analyse de discours nous semble-t-elle l'une des méthodes les plus pertinentes pour comprendre comment ces messages ont été conçus en sorte d'atteindre leurs objectifs. Nous nous appuyons en outre sur une

¹ *Analyser les discours institutionnels*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 29.

démarche d'analyse sémio-discursive pour traiter certains éléments du corpus tels qu'un site internet ou des vidéos.

Annnonce du plan

Pour répondre à notre problématique, nous étudierons dans un premier temps comment l'histoire de la communication publique a fait de cette dernière le ciment de la relation entre l'État et le citoyen, notamment concernant cet objet particulier qu'est l'impôt. Née avant tout en opposition à la propagande, elle devient en effet une véritable condition de la démocratie. Nous verrons que nous pouvons la rapprocher de la communication politique et rendrons compte de certains leviers dramaturgiques qu'elle peut actionner. Nous soulèverons enfin les questions du destinataire et des supports de la délicate communication fiscale.

Dans un deuxième temps, nous nous efforcerons de comprendre si l'évolution de l'impôt sur le revenu, de son utilisation et de son mode de paiement a transformé le citoyen actif en contribuable passif. Nous verrons d'abord comment, issu de la Révolution française, l'impôt a joué au cours des décennies suivantes un rôle politique et social. Nous étudierons ensuite les formes de consentements et de résistances à l'impôt et à son paiement. Cela nous conduira enfin à examiner en détail la réforme du prélèvement à la source et ses enjeux.

Notre troisième partie mettra en perspective la campagne sur le prélèvement à la source avec les enjeux étudiés précédemment. Pour commencer, le double public auquel s'adresse cette campagne implique une orchestration soignée, se déroulant dans tout l'espace médiatique. Nous verrons ensuite de quelle façon la campagne présente la réforme à ses publics, quelle mise en scène permet de gagner leur confiance. Enfin, nous mettrons en exergue la relation incarnée État-citoyen et État-contribuable, qui tient une place importante dans la campagne de communication.

I. La communication publique, ciment de la relation État-citoyen

La professionnalisation de la communication qui s'installe dans les entreprises depuis quelques années concerne également les organisations publiques. La communication s'y institutionnalise en effet et fait partie des représentations incontournables d'un ministère. Des services sont dédiés à la communication, les professionnels de la communication y sont de plus en plus spécialisés (relations presse, relations publics, événementiel...) et les institutions n'hésitent pas à recourir à des prestataires privés (agences de communication...) Le Service d'information du gouvernement (SIG), créé en 1976, garantit la cohérence de l'ensemble des campagnes, par-delà les changements de gouvernements. Noyau professionnel de la communication de l'État, il garde la mémoire des précédentes campagnes et donne le ton des prochaines¹.

Afin de comprendre comment l'État entre en communication avec les citoyens, quelle relation cela induit entre eux, et, plus particulièrement, comment l'État communique au sujet de l'impôt, sujet sensible s'il en est, nous verrons tout d'abord la genèse de la communication publique et son rôle dans notre démocratie. Puis nous étudierons ce qui la rapproche de la communication politique et les outils dont elle dispose. Enfin nous soulèverons la question plus spécifique de la communication autour de l'impôt et de ce qu'elle suppose comme destinataires et comme supports.

1. Une condition de la démocratie

Tant par sa naissance faite d'oppositions que par sa modulation démocratique contemporaine, la communication publique est l'une des conditions de la démocratie.

L'étude de son histoire nous donne à voir une naissance en opposition – à la propagande, à la communication politique, au pouvoir parlementaire et à l'opacité. Elle a émergé peu à peu, au gré des besoins de l'État. Jusqu'en 1939, la relation directe entre le gouvernement et les Français était très faible, voire inexistante. Caroline Ollivier-

¹ Son rôle consiste à coordonner toutes les campagnes gouvernementales, de la rédaction du brief au choix de l'agence, afin de délivrer le numéro d'agrément de la campagne sans lequel elle ne pourrait être diffusée.

Yaniv¹ l'explique ainsi : « La tradition parlementaire s'est longtemps opposée, en France, à toute relation entre les gouvernants et les gouvernés, entre les représentants du pouvoir exécutif et les citoyens. » L'importance de la représentativité prenait donc le pas sur un éventuel contact direct entre gouvernants et gouvernés.

Au début de la seconde guerre mondiale, l'information est utilisée comme une arme et, en 1939, le Commissariat général à l'information est créé. Avec lui commence une nouvelle ère pour l'information, qui apparaît dès lors comme « une préoccupation gouvernementale continue. »²

La première opposition se trouvant à l'origine de la naissance de la communication publique prend racine sous Vichy : prédomine alors l'idée d'information d'État, autrement dit de propagande. L'association propagande-dictature a conduit, après la seconde guerre mondiale, à une réflexion sur la communication publique et sur le métier de communicant public, qui est vraiment né à cette période. La nécessité de s'éloigner de la propagande, « apanage des régimes totalitaires »³, et d'entretenir une relation entre l'État et le citoyen a mené à la conception de la transparence démocratique : le citoyen doit être informé de l'action de l'État.

Jusqu'en 1969, l'État gère à la fois la politique d'information gouvernementale et les moyens de diffusion de cette information. Les années 1970 verront cela changer avec la suppression du ministère de l'Information⁴, l'éclatement de l'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF), la création d'un département Opinion au Service d'information et de diffusion (SID, futur SIG). Les territoires, les préfets, servent de relais de l'information aux citoyens et doivent donc être non seulement informés mais également formés à la transmission de l'information. Des publications sont produites, ciblées. Valéry Giscard d'Estaing intervient régulièrement à la télévision et dans la presse, notamment pour rendre publiques ses directives au Premier ministre.

La propagande est ainsi devenue la communication publique : le changement de dénomination indique bien la distance, l'opposition que l'on a voulu marquer entre les

¹ *L'État communicant*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 37.

² Caroline Ollivier-Yaniv, *ibid.*, p. 26.

³ Caroline Ollivier-Yaniv, *ibid.*, p. 62.

⁴ Le service d'information du ministère de l'Économie et des Finances a été créé en 1966.

deux conceptions. Ce changement de modèle implique également des interdits¹ auxquels se plie de manière systématique la toute jeune communication publique. Pour répondre par exemple à l'absence de pluralisme des sources d'information propre à la propagande, la communication publique s'interdit la monopolisation des sources d'information des citoyens. Ainsi la communication publique, opposée à la propagande, n'a plus besoin de contrôler les médias pour s'adresser au citoyen : elle peut établir une relation directe avec lui.

Toutefois cette discipline toute neuve n'a pas de cadre précis : elle se cherche une définition et, avant tout, un nom : dans les années 1990, la dénomination « communication publique » finit par l'emporter sur le syntagme préféré dans les années 1980 « communication sociale »² par le biais d'associations professionnelles – notamment Communication publique, fondée en 1989 par Pierre Zémor.

La deuxième opposition importante dans la naissance de la communication publique est celle qui la confronte à la communication politique, pour les mêmes raisons que celles qui l'ont conduite à se construire en opposition à la propagande. La communication politique a en effet des visées partisans de manipulation de l'opinion publique, de séduction, alors que la communication publique se doit à une neutralité la plus stricte possible, ou du moins à ce que Pierre Zémor³ appelle « le respect par chaque émetteur du degré de consensus social attaché au message. »

La communication publique est née d'une troisième opposition, institutionnelle, cette fois, réduisant avec la V^e République l'importance du pouvoir parlementaire et donnant une voix plus puissante à l'exécutif qu'au parlementaire. Il est toutefois important de préciser que si l'on peut « relier la découverte de nouvelles formes de relations entre gouvernants et citoyens et les changements constitutionnels de 1958, c'est aussi parce que les deux phénomènes se nourrissent réciproquement. »⁴ Relation, communication et

¹ Caroline Ollivier-Yaniv, « De l'opposition entre “propagande” et “communication publique” à la définition de la politique du discours : proposition d'une catégorie analytique », *Quaderni*, n° 72, 2010, p. 88.

² « Le principe de l'intérêt général sous-tend la légitimation et la mise en œuvre d'une communication dite sociale selon une acception fonctionnaliste : l'objet constitue un construit destiné à remplir un certain nombre de fonctions sociales. » (Caroline Ollivier-Yaniv, *L'État...*, *op. cit.*, p. 207).

³ Pierre Zémor, *La Communication publique*, Paris, Presses universitaires de France, collection Que sais-je ?, 2008, p. 54.

⁴ Caroline Ollivier-Yaniv, *L'État...*, *op. cit.*, p. 75.

forme institutionnelle du gouvernement sont ainsi connectées.

Au cours des années 1990, la question de la relation entre l'État et le citoyen devient de plus en plus présente. La Commission nationale du débat public (CNDP) est créée en 1995 ; sa mission, « Vous donner la parole et la faire entendre », montre bien le lien bidirectionnel existant entre l'État et les citoyens, donnant à ces derniers une place qu'ils n'avaient encore jamais occupée.

Enfin, la communication publique est née en réaction à l'opacité : communication et transparence de la vie publique vont de pair. À partir des années 1975, pour une amélioration des relations entre les citoyens et l'administration, l'État aspire à davantage de transparence, mais toujours en éloignant le champ politique de l'information. Le SID réalise ainsi, de 1978 à 1987, le *Guide de vos droits et démarches*, représentatif d'une démarche d'information apolitique du citoyen. En 1993, la loi dite « Sapin 1 », relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, est votée au sortir d'une période de grands procès concernant les marchés publics. L'absence d'encadrement légal laissait en effet libre cours à certaines pratiques depuis les années 1980. Éliminer la corruption, ajouter de la transparence : telle était la genèse de l'écriture de cette loi. En 2016, la loi « Sapin 2 » s'inscrit dans le prolongement de la loi de 1993, en une volonté de favoriser l'intérêt général notamment grâce à une relation de confiance avec le citoyen¹. En 2001, c'est au tour du budget de l'État d'apparaître comme plus transparent et démocratique, grâce à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). L'État se doit d'être précis et compréhensible par les députés qui votent ensuite les lois de finances.

Information, démocratie, intérêt général, neutralité, transparence, confiance : tel est le « nuage » de mots qui pourraient permettre d'amorcer une définition de la communication publique. Cette naissance en opposition induit un « renversement du contrôle de la parole institutionnelle : longtemps encadrée par des interdits, cette-ci se trouve étroitement contrainte aujourd'hui par l'obligation de parler, et de parler d'une

¹ « L'enjeu de la transparence de la vie publique est de replacer l'intérêt général au premier plan. Deux missions concrètes : lutter contre les conflits d'intérêts et restaurer la confiance des citoyens. » (<https://www.gouvernement.fr/action/la-moralisation-et-la-transparence-de-la-vie-publique> [mis à jour le 15/05/2017 ; consulté le 01/07/2018]).

seule voix. »¹ Cette voix unique de la communication publique se doit de représenter l'outil démocratique qu'est devenue cette dernière.

L'intérêt général est en effet au cœur de la communication publique que Pierre Zémor, fondateur de l'association Communication publique, définit comme « la communication formelle qui tend à l'échange et au partage d'informations d'utilité publique, ainsi qu'au maintien du lien social, et dont la responsabilité incombe à des institutions publiques ou à des organisations investies de mission d'intérêt collectif. »² Accompagnant, par exemple, la mise en œuvre d'une réforme, cette communication « se situe nécessairement sur la place publique, sous le regard du citoyen. Ses informations, sauf rares exceptions, sont du domaine public. S'assurer de l'intérêt général implique la clarté des messages et la transparence des règles du jeu. »³

Dans le cadre de cette relation sans cesse enrichie, ces dernières décennies ont vu la montée en puissance de la concertation, du débat, de la participation des citoyens à l'offre politique, jusqu'au succès actuel de la démocratie participative.

Affinons le public concerné par cet outil démocratique : il est constitué de citoyens et d'utilisateurs, qui forment une même personne type vue de l'angle politique ou administratif. « En termes sémantiques, la définition de l'«utilisateur» constitue la traduction administrative de celle de citoyen. Le citoyen, c'est l'individu qui doit être informé de la politique que mène le gouvernement afin d'exercer pleinement ses capacités de participation. L'utilisateur, c'est l'individu amené à entretenir des relations avec l'appareil administratif d'État »⁴ Ces deux types de récepteurs tiennent de la fonctionnalité démocratique de la communication publique.

La communication publique est donc bien un outil au service de l'information du citoyen, en une sorte de boucle démocratique qui part du vote menant à l'action gouvernementale, action sur laquelle le gouvernement informe le citoyen, qui vote ainsi

¹ Claire Oger, « Communication et contrôle de la parole : de la clôture à la mise en scène de l'institution militaire », *Quaderni*, n° 52, 2003, p. 88 (citée par Caroline Ollivier-Yaniv, « De l'opposition entre «propagande» et «communication publique» à la définition de la politique du discours : proposition d'une catégorie analytique », *Quaderni*, n° 72, 2010, p. 90).

² Pierre Zémor, *La Communication...*, *op.cit.*, p. 5. L'association Communication publique a par ailleurs doté la communication publique d'une charte déontologique (voir annexe 10, p. 110).

³ Pierre Zémor, *ibid.*, p. 5.

⁴ Caroline Ollivier-Yaniv, *L'État...*, *op. cit.*, p. 115.

en connaissance de cause. Mais le citoyen n'a pas nécessairement la compétence pour juger de l'information qu'on lui donne, pour la comprendre dans toutes ses implications. Pour résoudre ce point, un seul chemin : l'exercice pédagogique d'information, l'explication de texte. C'est le rôle que Jean-Paul Delevoye¹ attribue à la communication publique, qui doit désormais, selon lui, être « une communication apprenante » qui mette sur un pied d'égalité émetteur et récepteur et qui prenne le temps de préparer son public à recevoir l'information communiquée². La communication publique se doit ainsi de rendre accessible à tous, et compréhensible par tous, l'information communiquée sur « des causes, pas des intérêts. Les causes transcendent les peuples, les intérêts les déchirent. » Au-dessus de la mêlée politique, la communication publique a un devoir de pédagogie démocratique universelle.

Cela nous mène à une confusion entre le rôle d'une institution publique et celui de la communication publique évoqué par Pierre Zémor : le rôle d'une institution publique est « d'informer (faire savoir, rendre compte et faire valoir), d'écouter (les attentes, les interrogations et les apports du débat public), de contribuer à assurer la relation sociale (sentiment d'appartenance collectif, prise en considération du citoyen en tant qu'acteur) et d'accompagner les changements tant comportementaux que de l'organisation sociale »³ Ce qui est tout autant le rôle de la communication. Cette confusion vient de la motivation commune aux institutions et à la communication publiques : l'intérêt général.

Une naissance en « contre », une finalité orientée vers l'intérêt général, s'interdisant les travers de la propagande (monopolisation des sources d'information et partialité) : tout indique que la communication publique n'implique pas d'enjeu stratégique, de calcul, de manipulation mais, bien au contraire, une sorte de neutralité idéale. En informant le citoyen, elle est essentielle à la relation entre ce dernier et l'État et au bon fonctionnement de la démocratie. Voyons à présent comment cette communication publique se montre à ses destinataires.

¹ « Que croire ? Qui croire ? », *Parole publique. La revue de la communication publique*, n° 20, juillet 2018, p. 40.

² Pour certaines campagnes (ceinture de sécurité, dangers du tabac), ce temps de préparation s'étend sur plusieurs années avant la prise de conscience par le public.

³ *La Communication...*, *op. cit.*, p. 5.

2. Le théâtre public

Informers les citoyens, c'est également promouvoir, expliquer, garantir l'action gouvernementale. Autrement dit, une forme de communication politique, qui s'articule avec la communication publique. La distinction entre communication publique et communication politique porte sur la question de l'objectif visé. La communication gouvernementale a en effet vocation à valoriser une action gouvernementale, selon Pierre Zémor¹ : « La communication gouvernementale est à cheval sur cette frontière. Elle se veut institutionnelle mais aussi la valorisation des compétences d'une équipe gouvernementale. »

Or, nous avons qualifié plus haut la communication publique d'outil démocratique, de vecteur de transmission d'une information complète en sorte que le citoyen puisse opérer les choix démocratiques en connaissance de cause. Il nous semble que la fonction de valorisation du travail gouvernemental entre en contradiction avec l'idéal de neutralité requis par cette procédure d'information du citoyen. Voyons la piste fournie par Caroline Ollivier-Yaniv², qui propose la typologie de campagnes gouvernementales suivante :

- les campagnes portant sur les nouveaux droits des citoyens (comme l'aide sociale) ;
- les campagnes portant sur les devoirs des citoyens et ayant pour but de modifier leur comportement (santé, sécurité, culture, civisme...) ;
- les campagnes institutionnelles (recrutement, image) ;
- les campagnes vantant la politique gouvernementale (bilans d'actions politiques, bien-fondé d'une réforme...)³

Chacun de ces types de campagne peut être vu sous l'angle de la communication politique, pour promouvoir l'action gouvernementale (et non pas uniquement informer à son sujet), pour modifier le comportement des citoyens, pour valoriser l'image du gouvernement ou encore pour conserver le pouvoir. En une mise en abyme de la

¹ « Entretien avec Pierre Zémor », *Communication et organisation*, n° 35, 2009, p. 246 [mis en ligne le 10/03/2011, consulté le 22/06/2018].

² *L'État communicant*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 210-216.

³ La campagne de communication sur le prélèvement à la source tient de ce type de campagne.

performativité communicationnelle, nous voyons ainsi que ces campagnes qui *parlent* de l'action politique *sont* en même temps une action politique. Dès lors, il n'est point de communication publique sans communication politique. Tels le signifiant (la communication publique) et le signifié (la communication politique), elles sont les deux facettes d'une même pièce. Toute communication politique n'est certes pas de la communication publique. Mais toute communication publique sert de support formel à la communication politique¹. Ou, pour le dire avec les mots de Dominique Bessières, la communication publique est « un ensemble de techniques de légitimation constituant une communication publique politique indirecte. »²

Deux exemples illustrent ce dernier point. Le premier est celui de la grande campagne de communication autour du passage du franc à l'euro le 1^{er} janvier 2002, orchestrée par l'agence Publicis et qui avait pour slogan « L'euro c'est plus facile ensemble ». Les objectifs consistaient à informer le citoyen du calendrier, installer chez lui des réflexes de conversion, l'accompagner au moment de l'arrivée de la nouvelle monnaie. Deux enjeux ont été également pris en compte : rendre les entreprises conscientes qu'elles devaient œuvrer à l'application de la réforme, à leurs frais ; convaincre le citoyen du bien-fondé de la réforme malgré des freins symboliques et financiers. Autrement dit : bien au-delà de la stricte information, il s'agissait d'une campagne d'acceptabilité, de changement de comportement, le tout sur fond d'enjeux de politique intérieure et européenne.

Plus modeste mais encore actuel est l'exemple de *La Lettre de Matignon*, devenue *La Lettre du gouvernement*, envoyée aux relais d'opinion (élus territoriaux...) et qui met en valeur le travail de l'équipe gouvernementale. De même, les lettres d'information électroniques auxquelles tout citoyen peut s'abonner mettent l'accent sur trois ou quatre actions récentes et renvoient vers le site institutionnel.

Cela nous conduit à examiner la façon dont l'État organise sa propre mise en scène, comment il se montre aux citoyens pour entretenir la relation existant entre eux.

¹ Caroline Ollivier-Yaniv évoque ainsi « le dilemme de l'État à la fois énonciateur – futur annonceur – et législateur. » (*L'État...*, *op. cit.*, p. 54).

² Dominique Bessières, « La définition de la communication publique : des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes organisationnels », *Communication et organisation*, n° 35, 2009, p. 22 [mis en ligne le 01/12/2012, consulté le 25/06/2018].

Car ce n'est pas parce qu'il s'agit de l'État qu'il va de soi qu'il occupe une place prépondérante dans l'espace public. Cela est certes indéniable pour ce qui concerne l'espace institutionnel, mais l'espace physique et l'espace médiatique sont l'apanage des citoyens et des commentateurs. L'État communicant, qui a longtemps bénéficié d'une forte visibilité, doit aujourd'hui, en quelque sorte, se battre pour exister d'un point de vue communicationnel. Aussi doit-il utiliser un certain nombre de ressorts, qui tiennent de la dramaturgie, de la façon dont il souhaite se montrer aux citoyens pour parvenir à ses fins.

Comme tout personnage qui projette de se mettre en scène, l'État doit avant tout « trouver la posture qui lui permet de jouer soit sur les ressorts de la conviction et de l'appel à la raison d'une publicité authentique (pour un "client-actionnaire") et profonde (dans la relation pérenne avec le citoyen), soit sur les ressorts de l'adhésion et de la recherche des envies (échos du désir) du consommateur. »¹ Faire appel à la raison ou à l'émotion est un choix stratégique qui s'opère en fonction des objectifs communicationnels et des publics visés. L'ethos, la posture adoptée par l'État pour communiquer avec le citoyen, la façon dont il se montre à lui, joue un rôle déterminant dans le succès d'une campagne.

Une fois la posture trouvée, il s'agit de statuer sur le type d'espace à investir. Internet et les réseaux sociaux ont bouleversé l'espace communicationnel et ouvert de nouvelles voies à la communication publique, qui ne peut que s'y engouffrer pour faire passer ses messages. Cet espace public qui reproduit l'espace physique est en quelque sorte une rue virtuelle, avec ses forums, ses rencontres, ses codes que la communication publique doit s'approprier. Pour autant, l'espace médiatique n'est pas à négliger pour toucher le plus grand nombre. Ainsi les trois espaces, institutionnel, physique (virtuel) et médiatique, seront-ils investis.

Mais à quoi bon occuper un espace sans histoire à y situer ? Dans le cadre de sa relation avec les citoyens, *a priori* de longue durée, l'État leur doit de l'authenticité, mais aussi de la densité, de la richesse dans l'information. Comme le précise

¹ Pierre Zémor, *La Communication publique*, Paris, Presses universitaires de France, collection Que sais-je ?, 2008, p. 47-48.

Pierre Zémor¹, « une bonne communication est une information qui permet de faire valoir les messages dans un échange. C'est plutôt ça les objectifs. Et donc, la communication publique a un devoir de garantie des contenus. Elle repose sur une qualité et un contenu de l'information dans une relation délicate. Un contenu riche est le devoir d'une administration publique. » Il n'est donc pas envisageable pour l'État de prendre ce rôle à la légère ; il doit savoir que dire aux citoyens et comment le leur dire pour entretenir leur relation. C'est également de cette façon que l'État fera parler de ses actions sans en parler directement.

Cette relation mise en scène inclut plusieurs protagonistes. Éric Landowski² ajoute aux acteurs traditionnels (les gouvernants et les gouvernés) un troisième acteur : l'opinion, en considérant que les gouvernants peuvent être en relation avec les gouvernés « sans rencontrer pour autant l'“opinion publique” »³ mais qu'ils peuvent également être en relation avec l'opinion sans que les gouvernés ne soient impliqués. Cela s'explique en considérant l'opinion publique comme le chœur de la dramaturgie grecque, ce chœur qui assiste à l'ensemble de la représentation, parfois sans intervenir, parfois en alertant un personnage et en influençant alors sa conduite. L'opinion publique en tant que chœur représenterait ainsi le peuple qui, faute d'être entendu par les gouvernants sur la scène où se joue la pièce, est entendu par la voix de son personnage, sa représentation d'opinion publique : le chœur.

Dans ce contexte, tout type de mise en scène est possible, tant qu'une cohérence d'ensemble – la ligne éditoriale, en quelque sorte – est respectée et que la dramaturgie est au service du message. Un exemple nous en est fourni par la communication digitale mise en place par les comptes de gouvernement.fr sur les réseaux sociaux à partir de fin 2014⁴. Le ressort en est l'appropriation des codes de la culture populaire pour communiquer un message public (en l'occurrence, le détournement de la bande annonce du film *Star Wars* pour annoncer la lutte contre le réchauffement climatique comme

¹ « Entretien avec Pierre Zémor », *Communication et organisation*, n° 35, 2009, p. 249-250 [mis en ligne le 10/03/2011, consulté le 22/06/2018].

² « L'opinion publique et ses porte-parole », *La Société réfléchie*, Le Seuil, 1989, p. 21-56, cité par Caroline Ollivier-Yaniv, *L'État communicant*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 298-299.

³ Éric Landowski, « L'opinion publique et ses porte-parole », *La Société réfléchie*, Le Seuil, 1989, p. 33.

⁴ Sébastien Valère, *La Stratégie digitale du Service d'information du Gouvernement : analyse d'une communication investissant les codes de la « culture web » et de son impact sur la communication publique*, Celsa, mémoire soutenu le 15/11/2016, p. 24.

grande cause nationale). Cette mise en scène dans l'espace public a permis d'obtenir de nombreuses retombées médiatiques, fort utiles pour faire parler de la campagne menée – et de la façon dont elle a été mise en scène.

Ainsi l'État se donne à voir sous une certaine facette, qu'il choisit en fonction du message à faire passer, de l'objectif à atteindre, du public à informer – voire à convaincre. Cette mise en scène de soi fait partie de la relation entre l'État et les citoyens qui se retrouvent ainsi sur la même scène publique. Toute manière de se montrer au monde est un levier puissant de communication directe et indirecte, en faisant parler de soi sans nécessairement parler soi-même.

Finalement, toute action mise en œuvre par un gouvernement fait ainsi l'objet d'information auprès du citoyen et de ses relais. Or, en informant, le gouvernement, quasiment mécaniquement, promeut, convainc, séduit. Il faut dire que toute communication porte en elle le pouvoir de renforcer la confiance du public dans les autorités publiques et donc, pour ces dernières, de gagner des électeurs. La relation est bien présente, qui, habillant l'information et la mettant en scène, donne lieu à une communication complexe.

Le gouvernement rencontre de multiples problématiques communicationnelles donnant lieu à des campagnes institutionnelles ou bien portant sur les droits et les devoirs des citoyens. Plus spécifiquement, comment répond-il à la délicate mais nécessaire question de la communication autour d'un sujet sensible tel que l'impôt ?

3. La délicate communication fiscale

Il faut dire que l'impôt n'est pas un sujet comme un autre. À la fois commun à tous les citoyens si l'on prend en compte l'ensemble des prélèvements obligatoires et partagé par presque la moitié des Français pour le seul impôt sur le revenu, il touche à plusieurs tabous profondément ancrés. Celui de l'argent au premier chef, mais également ceux de la répartition des salaires dans un foyer fiscal ou des différences de statut social au sein d'une communauté, entre ceux qui « en paient » et ceux qui « n'en paient pas ».

Sur ce sujet d'« intimité de masse », le gouvernement se doit de communiquer, et ce de manière délicate. Or, toute communication s'adresse à un public ; la réussite de la communication dépend notamment de la définition du public auquel elle s'adresse et de

l'adéquation du message à ce public. Dominique Bessières¹ note toutefois que la communication publique « est souvent peu ciblée, en comparaison de la communication commerciale, au motif de l'intérêt général. Tout se passe comme si le principe de droit public d'égalité de traitement était contradictoire avec les cibles précises de catégories socioprofessionnelles. » Autrement dit : tout le monde ayant accès de façon égalitaire à l'information, un affinage par public de la part de l'émetteur semblerait superflu. Paradoxalement, sous couvert de pratique démocratique, le public reste une masse informe et floue, non spécifique, alors que l'État est clairement identifié comme émetteur.

Voilà pour le cas général. Toutefois, en ce qui concerne la question fiscale, l'État, dans son propre intérêt, ne peut que s'adresser à un destinataire plus nettement défini. Pierre Zémor² admet d'ailleurs que l'État a fini par s'adresser à ceux « qui ne constituaient jusqu'alors qu'une foule indifférenciée dans laquelle les individus étaient, selon leur situation, selon leurs actes au cours d'une même journée, regardés à travers les verres monochromes de chaque service et tour à tour étiquetés administrés, résidents, contribuables, électeurs, justiciables, assujettis, ayants droit, allocataires, appelés, interpellés ou, le plus souvent, usagers ». Cela revient à dire que l'État a fini par considérer l'ensemble de ses usagers comme un public constitué d'individualités, avec qui il peut instaurer une relation autre que purement et administrativement fonctionnelle.

L'État parle ainsi à chacun et à tous à la fois. Plus précisément, si l'on parle communément d'« usager du service public », le destinataire de la communication publique sur les questions fiscales est un citoyen acteur. Lorsqu'il paie son impôt, il peut dire « L'État c'est moi. » Il ne s'agit pas, pour prendre un exemple de campagne d'intérêt général, de l'usager de la route ciblé par une campagne relative à la sécurité routière visant à lui faire adopter un comportement plus responsable, mais du citoyen contribuable : celui qui peut ne pas être imposable sur ses revenus mais qui paie de toute façon des impôts indirects comme la TVA, celui qui paiera l'impôt sur le revenu

¹ Dominique Bessières, « La définition de la communication publique : des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes organisationnels », *Communication et organisation*, n° 35, 2009, p. 18-19 [mis en ligne le 01/12/2012, consulté le 25/06/2018].

² *La Communication...*, *op. cit.*, p. 13.

en entrant dans la vie active, celui qui en a payé et qui n'en paie plus.

Quel que soit l'objet de la campagne de communication, l'État s'adresse, en somme, à des personnes dont la vie quotidienne (privée et professionnelle) influe directement sur leur relation fiscale à l'État. Il s'agit donc de proposer une relation humaine, personnelle, de tout faire pour que le contribuable ne se sente pas broyé par une sorte de machine infernale.

L'État s'adresse également au citoyen qui bénéficie des services publics que permet la collecte de son impôt, quel qu'en soit le montant. Mais cela en fait-il un client, qui supposerait un équilibre entre une demande et une offre ? Pour la communication publique, la demande d'information n'est pas démontrée et, comme l'écrit Dominique Bessières¹, « c'est bien plus la logique de l'offre, issue du pouvoir politique qui prime sur celle d'une hypothétique demande de la population. Le besoin de communication organisationnelle ressort plutôt d'un souci de légitimation institutionnelle et politique ou de gestion et de contrôle symbolique de l'organisation. » Dans le cas de la communication fiscale, et plus précisément de la campagne sur le prélèvement à la source, c'est une question de chronologie : le gouvernement prend les devants, informe les citoyens qui ne s'en soucient guère à cet instant mais qui, au moment du lancement de la réforme, ont un besoin immédiat des informations qui leur auront été serinées durant les mois précédents et qu'ils seront alors prêts à s'approprier.

Néanmoins, Michel Bouvier² distingue le « civisme fiscal » (accepter le principe d'être prélevé d'une somme d'argent qui contribue à l'intérêt général, tant que ce prélèvement respecte le principe de légalité fiscale) et le « nouveau civisme fiscal », « une autre représentation qui considère le redevable comme un client et qui place l'administration dans la position d'un fournisseur de services »³. Tout se passe en effet comme si l'impôt était en réalité un emprunt de l'État, un placement qui permettrait d'obtenir en échange un service. Combien de personnes s'arrogent le droit de critiquer un fonctionnaire ou un service public en s'estimant légitimes parce qu'elles « le paient

¹ « La définition de la communication publique : des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes organisationnels », *Communication et organisation*, n° 35, 2009, p. 18-19 [mis en ligne le 01/12/2012, consulté le 25/06/2018].

² « Le consentement de l'impôt : les mutations du citoyen-contribuable », *Cahiers français. Fiscalité : l'affaire des citoyens*, n° 405, juillet-août 2018, p. 18-27.

³ Michel Bouvier, *ibid.*, p. 20.

avec leurs impôts » ? Les limites du principe de légalité fiscale – comme par exemple une loi fiscale parfois trop générale et qui serait donc sujette à l’interprétation, ou encore la technicité du calcul de l’impôt – font que « l’alliance entre le citoyen et l’impôt à travers le principe du consentement gravé dans le marbre de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789 s’est profondément transformée. »¹ L’impôt devient le prix d’un service, le contribuable, un client davantage qu’un usager du service public. L’administration fiscale se transforme ainsi en une institution de services, se professionnalisant pour donner satisfaction à ce nouveau contribuable-client qui ainsi donnera plus volontiers son consentement à l’impôt – s’il estime le service reçu suffisant et à la hauteur de son « investissement ».

Usager, citoyen, contribuable, client... La pérennité de la relation entre l’État et un destinataire précis dépend donc d’une identification nette et sûre de ce destinataire, mais également des supports de communication développés pour nourrir, voire ritualiser cette relation.

Pierre Zémor² souligne à ce propos l’ambivalence du citoyen dans sa relation avec l’émetteur de communication publique : « Il respecte ou subit l’autorité des institutions publiques. Dans le même temps, il proteste de leurs silences ou de leurs messages abscons. S’il critique l’expression routinière, bureaucratique, paperassière ou faiblement motivée des fonctionnaires, il manifeste cependant un fort attachement au service public. »³ La résolution de ce paradoxe d’attachement mêlé de détestation passe sans doute par le dialogue, qui « permet une coproduction du service personnalisé qu’attend l’utilisateur d’un service public. Qu’on écoute son “cas particulier” confère au citoyen la qualité de “contractant social” avec la puissance publique, *a priori* écrasante à ses yeux. »⁴

Ce dialogue passe par différents supports. Dans le cadre de la communication autour

¹ Michel Bouvier, *ibid.*, p. 24.

² *La Communication publique*, Paris, Presses universitaires de France, collection Que sais-je ?, 2008, p. 13.

³ Pierre Zémor explique ainsi cette ambiguïté : « Rousseau nous rappelle que, par le contrat social, l’homme trouve une seconde nature en devenant citoyen, membre du corps politique. De ce statut de codécideur provient l’ambivalence, voire l’ambiguïté de l’attachement au système public et des critiques d’usagers. » (Pierre Zémor, *La Communication...*, *op. cit.*, p. 13-14). La création du Médiateur de la République en 1973 permet de régler à l’amiable certains conflits entre les usagers et les services publics.

⁴ Pierre Zémor, *ibid.*, p. 38.

des questions fiscales, ces supports donnent parfois lieu à une ritualisation de la relation.

Le vecteur de communication fiscale le plus direct est le guichet, l'accueil dans les centres des finances publiques. Destiné aux particuliers comme aux entreprises, cet accueil de proximité est propice aux explications et aux échanges. Au cours de son enquête qualitative¹, le chercheur en sociologie Alexis Spire rapporte que les personnes se rendant au guichet des finances publiques ou de l'Union de recouvrement pour la Sécurité sociale et les allocations familiales (URSSAF) mettent fréquemment en avant une histoire, une anecdote vue à la télévision ou rapportée par un proche pour faire valoir leur propre demande. L'anecdote est présentée comme un argument de comparaison, sous-entendant « pourquoi lui et pas moi ? » et évoquant une injustice et une incompréhension difficiles à traiter par l'agent. Mais cette difficulté fait en soi relation : le dialogue n'est pas coupé, le recours existe, le contribuable est entendu – même s'il n'est pas satisfait.

Moyen de contact direct à distance, nécessitant une certaine aisance orale, le téléphone est également un outil de communication directe fort prisé du contribuable, qui dispose du numéro non surtaxé du centre des finances publiques dont il dépend².

Les autres outils de contact entre l'administration fiscale et le contribuable sont numériques. Le site internet, extrêmement fourni et proposant d'effectuer toutes les démarches en ligne, fluidifie la communication avec les uns mais coupe la relation avec les autres, moins avertis de la chose numérique. Les réseaux sociaux permettent un accès à des contenus simples, clairs, brefs, et une interaction immédiate – à ceux qui en connaissent les codes.

Pour une campagne d'envergure telle que celle sur le prélèvement à la source, les médias dits traditionnels sont sollicités – télévision, radio, presse écrite – et sont un intermédiaire entre l'administration fiscale et le contribuable. Ainsi la relation est-elle

¹ Enquête réalisée en février 2017 auprès de contribuables rencontrés aux guichets d'administrations publiques en région parisienne, dans le Nord et en Seine-Maritime : plusieurs dizaines d'observations, une trentaine d'entretiens approfondis.

² Un numéro dédié au prélèvement à la source a été mis en place pour que les contribuables puissent poser leurs questions aux agents. Tarifé, comme la plupart des numéros payants du service public, à 0,06 € la minute, il est devenu gratuit le 1^{er} janvier 2019. Ce service propose des réponses enregistrées, un envoi par SMS d'un lien vers la page web permettant de gérer son prélèvement à la source et une mise en relation avec un conseiller.

peut-être plus fluide, la communication, plus claire, mais aussi moins directe, forcément déformée par le filtre médiatique.

L'État s'adresse également directement à ses contribuables : courriers postaux et électroniques scandent l'année et rappellent à chacun son devoir fiscal : déclarer ses revenus, payer sa taxe foncière, régler sa taxe d'habitation... Chaque envoi officiel est estampillé du logo de la République française qui force à une lecture studieuse. Tels des saisons qui reviennent au même moment chacun avec plus ou moins les mêmes caractéristiques, les temps forts fiscaux rythment la vie des citoyens, en un rituel national auquel chacun connectera son rituel personnel : déclaration de revenus dès réception de la déclaration pré-remplie ou attente du dernier moment, choix (avant 2019) de la mensualisation ou du tiers provisionnel, choix (depuis fin 2018) du type de taux de prélèvement à la source que l'on souhaite se voir appliquer... De la déclaration de revenus au paiement de l'impôt (quel qu'en soit le mode) en passant par la réception de l'avis d'imposition, le rituel marque fortement la communication fiscale.

Ferme et bienveillant à la fois, l'État fiscal « parle » à ses contribuables et est à leur écoute. Son intérêt est au consentement des citoyens à l'impôt et à son paiement, consentement qui passe notamment par des échanges, en une relation nouée à travers de multiples points de contact. Accueil et écoute font ainsi partie de cette relation ; la prise en compte, dans la communication publique – notamment sur les questions fiscales, mais pas uniquement – des « retours », des protestations des usagers permet de clarifier le langage employé par l'administration.

Il est cependant à noter que le contribuable aura de moins en moins fréquemment face à lui une personne au guichet ou au téléphone, au vu du nombre de suppressions annuelles de postes d'agents¹. La modernisation de l'État et de ses outils de communication présente certes de grands bienfaits mais la relation entre l'État et certains citoyens risque de s'en trouver dégradée d'autant.

Au fil de cette première partie, nous avons pu voir comment l'histoire de la communication publique avait fait de cette dernière un véritable outil démocratique. Se

¹ Entre 2005 et 2017, plus de 35 000 emplois ont été supprimés dans l'administration des finances publiques, notamment parmi les agents chargés de l'accueil (Alexis Spire, « Aux sources de la colère contre l'impôt », *Le Monde diplomatique*, décembre 2018, p. 22).

mettant en scène dans l'espace public grâce à sa communication, l'État nourrit, entretient, renouvelle sa relation avec les citoyens : la communication publique en est le ciment, le matériau indispensable qui permet de maintenir ensemble, solidement et durablement, les briques de la démocratie. Demandeur de communication, le citoyen ne se prive pas de faire connaître à l'État son opinion au sujet de son action. Quelle que soit la réaction de l'État, il existe bien une relation, riche en allers et retours.

La communication de l'État sur les délicates questions fiscales relève doublement de cette relation, au titre d'une relation État-citoyen et d'une relation État-contribuable. C'est cette relation que nous allons à présent interroger plus précisément, en nous concentrant davantage sur l'impôt sur le revenu, son histoire, les résistances auxquelles il fait face, avant d'aborder la réforme du prélèvement à la source.

II. L'impôt sur le revenu : du citoyen actif au contribuable passif ?

Entre la première réunion des états généraux par Philippe Le Bel au sujet de l'impôt et la Révolution française qui reconnaît définitivement au Parlement le droit de consentir à l'impôt, près de cinq cents ans se sont écoulés. Le système fiscal qui a cours au Moyen Âge reflète une société de privilèges dans laquelle paysans et pauvres des villes assument la plus lourde charge, la loi fiscale n'étant pas la même pour tous. Cet arbitraire de l'impôt et cette injustice fiscale sont à l'origine de la Révolution française qui, par la représentativité des citoyens par le Parlement et l'égalité des citoyens face à l'impôt, instaure un véritable consentement à la contribution publique qu'est l'impôt.

L'impôt, son assiette, son mode de calcul, mais aussi son utilisation évoluent ensuite : des résistances s'installent, modifiant encore le paysage fiscal. Jusqu'à la réforme du prélèvement à la source, technique mais conséquente, transformant un paiement effectué par le contribuable en un prélèvement sur son bulletin de paie.

1. L'impôt, socle de la démocratie

L'impôt a joué un rôle aussi important dans la Révolution française que la Révolution française dans l'évolution de l'impôt avec sa quête de justice fiscale. La représentativité et l'égalité sont les fondements de la citoyenneté française, sur laquelle repose l'impôt. Ce dernier endosse ensuite divers rôles au fil des décennies.

En 1788, la dette de la France, bien plus que les guerres, la mène vers la faillite. Les ministres essaient de réformer l'impôt en généralisant l'impôt direct mais refusent de négocier avec les parlements. Les parlements, eux, revendiquent le droit de consentir à l'impôt mais sans consentir à la suppression de leurs privilèges... Cette crise fiscale débouche sur la convocation des états généraux. « Cette urgence, les élus du tiers état vont la renverser à leur profit : refusant de délibérer dans les cadres de l'Ancien Régime, ils provoquent en quelques semaines la chute d'une monarchie aux abois. »¹ Ainsi la Révolution mettra-t-elle fin au système fiscal basé sur le privilège et posera-t-elle les fondations du contrôle parlementaire et d'une plus grande transparence des

¹ Guillaume Mazeau, « La dette, poison de l'Ancien Régime », *Histoire et Civilisations*, n° 34, décembre 2017, p. 13.

finances publiques, par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, articles 13, 14 et 15¹ :

Art. 13. 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.

Art. 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.

Art. 15. La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

L'article 14 montre à quel point le consentement à l'impôt² est un enjeu crucial pour légitimer l'impôt : un impôt discuté et voté par les représentants du peuple garantit son acceptation par ces derniers, voire leur volonté que l'on porte atteinte à leur propriété privée. Ce texte de 1789 efface en quelque sorte toutes les contributions existantes pour les remplacer par des impôts consentis, appuyés sur une légalité fiscale. Avec un impôt sous égide nationale et non plus royale, une rupture politique est marquée : il ne s'agit plus d'un prélèvement arbitraire obtenu par la contrainte, mais d'une contribution volontaire de la part de citoyens éclairés et désireux de participer aux dépenses publiques.

Le second pilier sur lequel la Révolution bâtit la suite de l'histoire de France est celui de l'égalité devant l'impôt. Les principes de la Révolution portent en effet en eux une nouvelle conception de la justice fiscale : tous les citoyens doivent être égaux devant l'impôt. Après l'abolition des privilèges, chacun doit désormais payer l'impôt en

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789> [consulté le 02/08/2018].

² John Locke, à la fin du XVII^e siècle, en tirera le principe *No taxation without representation*, à l'origine des révolutions anglaise et américaine.

En France, en mai 1793, la Convention lance un emprunt forcé sur les citoyens les plus riches, comme une sorte d'impôt global sur les revenus du patrimoine. Cette exception est prévue dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 24 juin 1793, dont l'article 19 permet la suspension du principe du consentement à l'impôt dans des circonstances exceptionnelles.

proportion de ses capacités¹. L'impôt direct proportionnel est considéré comme le plus juste et implique ainsi la fin des impôts indirects, qui pèsent davantage sur les pauvres que sur les riches : l'Assemblée nationale supprime donc les impôts d'Ancien Régime – gabelle, aides, octrois, ferme générale² – sacrifiant ainsi de précieuses ressources financières à un principe fondateur et institue en 1790-1791 les contributions directes, appelées les « quatre vieilles », qui perdureront jusqu'en 1917 : la contribution foncière sur les terrains, la contribution mobilière sur la rente et le profit, la patente, taxant les bénéficiaires commerciaux. Le Directoire ajoute en 1798 la taxe sur les portes et fenêtres (signes de la richesse de l'habitant).

L'impôt joue également un rôle d'importance dans l'exercice de la citoyenneté. Dans le projet de Constitution présenté en septembre 1789, le droit de suffrage dépend, entre autres conditions, du paiement d'un impôt équivalant à trois journées de travail³. Ainsi, par-delà la distinction entre les différentes catégories de citoyens, pour un être citoyen « actif » (contrairement aux « passifs », les non-contribuables), « entier » (par opposition à ceux qui ne jouissent pas de leurs pleins droits civiques : les mineurs, les femmes, les domestiques...), le paiement de l'impôt, si minime soit-il, est une condition indispensable.

Mais le prix de la journée de travail n'étant d'une part pas le même ici ou là et le système fiscal n'étant d'autre part pas uniforme, un électeur ici ne le sera pas nécessairement ailleurs. Robespierre demande donc une suspension provisoire de cette condition pendant que l'Assemblée fixe le prix maximal de la journée de travail le 15 janvier 1790 afin de réduire les disparités. Voilà un paradoxe de l'égalité telle qu'elle est posée par la Révolution française ou, comme l'explique Pierre Rosanvallon⁴, le « cœur de la conception que les constituants se font de l'égalité. Ils excluent sans sourciller huit cent mille domestiques du droit de vote, mais s'inquiètent que des

¹ Du point de vue de la langue, le contribuable est en effet celui qui *peut* contribuer (et non qui *doit* contribuer).

² Ces taxes seront rétablies à partir de l'an VI.

³ Les autres conditions sont : être de nationalité française, justifier d'un an de domicile dans la ville ou dans le canton, être majeur, ne pas être domestique. La condition du sexe masculin est implicite. Concernant le seuil fixé, Pierre Rosanvallon transcrit ainsi les notes de Legrand : « Le paiement d'une imposition ne doit être exigé dans les assemblées primaires que comme preuve de cité ; la pauvreté est un titre, et quelle que soit l'imposition, elle doit être suffisante pour exercer les droits du citoyen. » (*Le Sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992, p. 78-79).

⁴ *Ibid.*, p. 83.

disparités locales puissent empêcher dix fois moins d'individus de devenir citoyens actifs. La raison de cette position est simple à comprendre. L'exclusion de groupes sociaux, de classes d'âge ou d'un sexe produit une inégalité équivalente, objective, que l'on suppose fondée dans la nature des choses : tous les individus concernés sont égaux dans l'exclusion. L'inégalité, même beaucoup plus réduite, est par contre insupportable si elle touche un rapport social ou un rapport symbolique. » Cet éclairage en dit long sur la conception française d'une égalité de principe, absolue, et non relative, entre les groupes humains.

Par la suite, Napoléon I^{er} rétablit certains impôts indirects, bien plus fructueux pour l'administration que les contributions directes. Les impôts sont alors soit indirects soit directes et indiciaires : le système préfère se référer à des signes extérieurs de richesse que d'autoriser l'État à contrôler les revenus des citoyens. L'attachement à la liberté individuelle et au secret des affaires privées issu de la Révolution française, la volonté de taxer des choses et non des personnes sont encore bien présents. Toutefois, les conflits fiscaux qui ont désormais lieu entre les classes sociales pour fixer qui doit payer quoi annoncent la progressivité de l'impôt. Nicolas Delalande¹ interprète cette période comme « le passage de la démocratie comme régime politique à la démocratie comme forme sociale, ce qui implique de débattre de la légitimité de la redistribution sociale et fiscale. » L'impôt est bien au cœur de la naissance puis de la construction de la démocratie moderne.

En 1872, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières est prélevé à la source et assis sur les revenus de toute nature provenant d'un capital engagé : il ne suit ainsi plus la logique de l'impôt indiciaire. Le 15 juillet 1914, après huit années de débats houleux², est votée la loi instaurant l'impôt général sur le revenu, avec une déclaration de revenus facultative. Il est progressif et ne bouleverse pas les montants en jeu : le taux moyen des contribuables les plus riches est, comme auparavant, d'environ 2 %.

Ce sont les besoins liés à la guerre qui provoquent le véritable tournant : les « quatre

¹ *Les Batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2011, p. 141.

² Cette loi est l'œuvre de Joseph Caillaux, qui dépose le premier projet de loi en 1907. Il est alors ministre des Finances. Il sera impliqué dans un scandale puis sera la cible d'une campagne de dénigrement orchestrée par Gaston Calmette, le directeur du *Figaro*, qui sera lui-même assassiné par Henriette Caillaux, l'épouse de Joseph Caillaux.

vieilles » sont supprimées en 1917 et un impôt proportionnel est appliqué aux différents revenus, dits *cédules*, en plus de l'impôt progressif sur la somme de ces revenus. D'autres hausses suivront, motivées à chaque fois par des besoins de financement, en 1920, en 1945, en 1948¹. L'égalité devant l'impôt est depuis 1973 un principe constitutionnel. Frank Mordacq² explique que « *le principe d'égalité* exige que la loi fiscale s'applique de façon égale à tous les citoyens et que la répartition se fasse en raison de leur faculté contributive. Ceci justifie la progressivité de l'impôt sur le revenu ».

Il est à noter que les impôts annoncés comme provisoires restent en place même une fois la crise passée : la demande croissante de service public absorbe le surplus généré. L'amélioration du service public n'est toutefois pas le seul rôle qu'endosse l'impôt : si l'impôt de la Révolution française permet au citoyen de contribuer aux dépenses publiques, celui du XIX^e siècle lui permet en sus d'accomplir un acte de citoyen en votant. Au cours des décennies qui suivent, l'impôt joue différents rôles.

L'occupation prussienne va par exemple développer un sentiment d'appartenance nationale, en révélant aux habitants que payer l'impôt à l'État dont on est citoyen et le verser à un État étranger – faisant de surcroît usage de la force – ne fait pas sens de la même manière car « le vide institutionnel révèle, en négatif, la confiance que les populations ont pris l'habitude de manifester envers l'administration française. La réticence des communes à répondre aux exigences des autorités allemandes montre ainsi que le paiement de l'impôt, si désagréable soit-il, est un signe d'inclusion dans la communauté nationale et de reconnaissance de la légitimité de l'État. »³ Indirectement, l'impôt sert ici de ciment national face à l'ennemi.

Plus tard, en 1915, les emprunts ne suffisent pas à financer l'effort de guerre : ressurgit alors la question de l'application de l'impôt sur le revenu, suspendue avec l'entrée en guerre. L'argument de l'égalité de tous face au sacrifice patriotique

¹ Dans ce premier dispositif, une minorité de ménages (aisés) est taxée en fonction de la progression de leur revenu. L'impôt sur le revenu a pris la forme que nous lui connaissons aujourd'hui à la suite d'une grande réforme visant à le simplifier et à l'unifier en 1959.

² *Les Finances publiques*, Paris, Presses universitaires de France, collection Que sais-je ?, 2014, p. 65-66.

³ Nicolas Delalande, *Les Batailles...*, *op. cit.*, p. 57-58. C'est d'ailleurs ce rôle inclusif qui, aujourd'hui encore, fait régulièrement ressurgir l'idée de « l'impôt pour tous », en une sorte d'égalitarisme fiscal forcé pour que chacun ait le sentiment de contribuer à la vie de la communauté.

l'emporte et la Chambre décide que l'impôt général sur le revenu sera appliqué à partir du 1^{er} janvier 1916¹. Un souci d'égalité face à l'« impôt du sang » mène à considérer l'impôt comme une compensation, une marque de solidarité nationale de la part de ceux qui sont restés à l'arrière envers ceux qui donnent leur vie au front². L'impôt joue, là encore, un rôle de ciment social³.

L'après-guerre verra également la naissance d'un impôt de solidarité nationale, aux taux très progressifs, jusqu'à atteindre 100 % au-delà de 5 millions de francs d'enrichissement. Cette mesure exceptionnelle sera utilisée pour renforcer la cohésion nationale et sanctionner ceux qui ont tiré profit de l'Occupation. L'impôt est utilisé ici à la fois comme outil social, politique et communicationnel afin de transmettre un message à l'ensemble de la population.

Si l'impôt peut porter la valeur symbolique de l'union d'un pays, il peut aussi être le marqueur d'une volonté d'action sociale. L'arrivée du Front populaire au pouvoir voit en effet appliquées les idées de la gauche sur l'utilisation de l'impôt pour redistribuer les richesses, réduire les inégalités et améliorer l'offre de service public. C'est le cas par exemple au cours de la seconde guerre mondiale, dans le cadre d'une politique de natalité. En 1945 sera créé le quotient familial, qui remplacera les déductions fiscales opérées auparavant.

La fin du XX^e siècle fera endosser tous ces rôles à l'impôt et y ajoutera celui de levier politique. Au cours d'un échange avec des citoyens dans le cadre du « Grand Débat national », Alexis Spire⁴ explique que jusqu'aux années 1970, la demande de justice sociale portait sur les augmentations de salaire. Après la crise, une sorte de consensus politique considère que le travail coûte trop cher et évite ainsi les demandes

¹ Le taux maximal est fixé à 2 %, L'année suivante, il est porté à 10 % pour les revenus supérieurs à 150 000 francs, puis à 20 % en 1918, tandis que le seuil d'exonération est abaissé à 3 000 francs.

² L'impôt servira d'ailleurs, à l'issue de la guerre, de variable d'ajustement pour « adoucir » le sort des mobilisés, qui bénéficieront d'un délai de paiement tant que les conditions normales du prélèvement de l'impôt ne seront pas rétablies – ce qui entraînera ensuite une forte confusion à la démobilisation, ces soldats pensant avoir été exonérés. Les anciens soldats ne comprendront pas pourquoi ils doivent payer l'« impôt du sang » et l'impôt fiscal et le feront savoir. En 1919, le gouvernement finira par accorder un dégrèvement aux démobilisés dont les revenus se situent sous les 5 000 francs.

³ Le même principe prévaudra en 1920 et 1921, lorsque sera collectée la contribution extraordinaire sur les bénéficiaires exceptionnels et supplémentaires réalisés en temps de guerre, symbole de la volonté de taxer les profiteurs de guerre pour éviter les divisions de la société.

⁴ <https://www.tvnetcitoyenne.com/news-details.php?page=content&type=videos&idcontent=6591> [publié le 06/04/2019, consulté le 09/05/2019].

de hausse de salaire. C'est donc la baisse des impôts qui focalise l'attention, l'idée étant que si on ne peut pas gagner davantage, il faut alors être moins taxé. Les différences sociales, la manière de se représenter la place que l'on occupe dans la société sont recomposées à travers la question fiscale, qui est devenue centrale dans la manière de penser les inégalités. Ce changement de paradigme fait les choux gras des personnalités politiques qui utilisent l'impôt comme levier électoral et gagnent ainsi à leur cause l'électorat populaire.

C'est en effet notamment avec un discours critiquant le poids excessif de l'impôt sur l'économie et prônant une baisse des impôts voire une suppression de l'impôt progressif que la droite française retrouve le pouvoir en 1986. C'est entre autres grâce à l'accent qu'il met à la fois sur la « valeur travail » et sur la défiscalisation des heures supplémentaires, avec son fameux « Travailler plus pour gagner plus », que Nicolas Sarkozy devient président de la République en 2007. C'est sa proposition de taxe de 75 % sur tout revenu dépassant le million d'euros qui, même retoquée, pèse dans la campagne présidentielle de François Hollande en 2012. C'est enfin sa volonté de diminuer voire de supprimer certains prélèvements obligatoires qui permet à Emmanuel Macron de rallier les classes populaire et moyenne à sa cause en 2017¹.

Au gré des campagnes, la vision de l'impôt est modifiée, en faisant une variable d'ajustement aux nécessités politiques et économiques du moment, allant même parfois à contre-courant de l'esprit de solidarité qui l'entourait au cours des décennies précédentes.

L'histoire de l'impôt et les rôles qu'il a joués le placent au cœur de la démocratie et de la relation entre les contribuables et entre le contribuable et l'État, en une sorte de boucle nationale faite de contribution et de redistribution. Le consentement à l'impôt est essentiel au bon fonctionnement de cette boucle. Mais qui dit relation dit conflit : les résistances à l'impôt sont fortement marquées avant même le vote de l'impôt sur le revenu.

¹ Il est à noter que l'attention (politique et médiatique) portée à l'impôt progressif sur le revenu est en quelque sorte inversement proportionnelle à son poids financier. En 2008, l'impôt sur le revenu rapporte 50,6 milliards d'euros, contre 136,8 milliards pour la TVA et 23,8 milliards pour la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Il représente en 2008 6 % des prélèvements obligatoires – la CSG, 10 % (Comptes nationaux, INSEE, cités par Nicolas Delalande, *Les Batailles...*, *op. cit.*, p. 412). Par ailleurs, il est passé d'environ 10 % du PIB au XIX^e siècle à 45 % du PIB à la fin du XX^e siècle, selon Nicolas Delalande (*ibid.*, p. 417).

2. Consentements et résistances à l'impôt

Le consentement à l'impôt issu de la Révolution française repose sur le système de la démocratie représentative : un impôt voté est un impôt consenti. Au fil des siècles, ce consentement prend diverses formes allant de la confiance à la résignation et pouvant parfois sembler paradoxales : on peut consentir à l'impôt et le trouver injuste. C'est d'ailleurs le sentiment d'injustice fiscale qui prédomine dans les résistances à l'impôt.

Le consentement de principe à l'impôt acté par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen marque une forte relation entre le citoyen et l'État et entre les citoyens. Comme toute relation, elle doit être entretenue. Le symbole de ce consentement de principe, de cette considération que l'impôt et son usage sont justes, est la déclaration de revenus, chaque année renouvelée.

Intervient également une forme de consentement plus quotidienne, plus pragmatique, mais aussi plus génératrice de tensions : un consentement au paiement de l'impôt, à la ponction sur l'argent gagné : le civisme fiscal. Le consentement de principe n'implique pas nécessairement le civisme fiscal, et réciproquement. Cette complexité du consentement lui donne une place dans la société qui évolue au fil des décennies.

Le consentement à l'impôt, qu'il soit de principe ou pragmatique, dépend d'une double relation de confiance : celle, verticale, des citoyens avec l'administration et celle, horizontale, entre contribuables – en une conviction que chaque membre de la société assume sa part de l'effort collectif. La question de la confiance (perdue) est également soulevée par la fraude fiscale, qui, représentant un obstacle à l'égalité devant l'impôt, freine ainsi le consentement à l'impôt.

Dès la Révolution française, une fois le montant total de l'impôt fixé annuellement par l'Assemblée, « il est réparti entre les départements, les arrondissements et les communes, enfin au niveau local par des commissions composées de représentants des contribuables. »¹ Les contribuables sont ainsi inclus dans le processus du paiement de l'impôt qui engage « chacun des contribuables à s'assurer que les autres soient taxés

¹ *Rapport fait au nom du comité de l'imposition sur la contribution foncière. Imprimé par ordre de l'Assemblée nationale, 4 septembre 1790, p. 5, cité par Nicolas Delalande, Les Batailles..., op. cit., p. 32-33. Ces règles sont fixées par un comité de l'imposition entre 1790 et 1798.*

comme ils doivent l'être. » Pour recouvrer l'impôt, l'Assemblée se fie aux contribuables pour qu'ils choisissent parmi eux les collecteurs de l'impôt.

Au cours du XIX^e siècle, la relation avec l'administration fiscale est loin d'être aisée et fragilise la légitimité de l'impôt. L'administration fait tout son possible pour fluidifier cette relation en sorte d'améliorer le recouvrement de l'impôt et d'éviter les situations susceptibles de dégénérer. La relation fiscale est par nature inégalitaire ; en se montrant déférent, le percepteur atténue fortement l'infériorité que peut ressentir le contribuable. Le percepteur doit en outre faire la part des choses, connaître finement les habitudes de paiement des contribuables, afin d'apprécier rapidement si la situation relève de la mauvaise foi ou de l'ignorance. Ces procédés sont couronnés de succès : les frais de poursuites diminuent nettement entre 1850 et 1900. La qualité de la relation entre l'administration et les contribuables permet le maintien du consentement, au moins pour ce qui est du paiement de l'impôt.

Mais l'administration semble l'oublier lors du premier exercice fiscal de l'impôt sur le revenu en 1916 qui, avec son système de déclaration opérée par le contribuable lui-même, rend ce dernier actif. Si les affichages dans les mairies et perceptions annoncent l'entrée en vigueur de l'impôt d'un point de vue technique, ils ne mettent aucunement l'accent sur sa valeur patriotique¹. Nicolas Delalande² attribue à l'administration fiscale « une incapacité à communiquer autrement que sur un mode technique sur les finalités et les mécanismes du nouvel impôt. » Elle oublie donc l'importance de valoriser la relation que l'impôt suppose entre contribuables et entre les contribuables et l'État.

Le renforcement des pouvoirs de contrôle s'accompagne de la généralisation des déclarations sous serment en 1926 : la déclaration fiscale repose sur la confiance que l'État a en la parole des citoyens, elle est la marque du lien entre le contribuable et la collectivité et du consentement à l'impôt du déclarant. Publicité des déclarations et récompense en cas d'aide à découvrir une fraude, amende, affichage du nom du contrevenant à la porte de sa mairie puis sur sa propre porte convergent vers ce même but d'appel à l'honnêteté des citoyens tout en désignant les coupables à la vindicte publique.

¹ Contrairement à ce qui avait été fait pour l'emprunt de 1914.

² *Les Batailles...*, *op. cit.*, p. 269-270.

La relation entre le contribuable et l'administration s'apaise après la guerre. L'augmentation du nombre de personnes payant l'impôt (due à l'extension du salariat et à la hausse du pouvoir d'achat)¹ a des conséquences indéniables sur l'acceptation de l'impôt, beaucoup plus présent dans la vie quotidienne des Français. La déclaration pose moins de problèmes, le fait de porter ses revenus à la connaissance des agents également. Par ailleurs, le développement de l'État social, proposant des prestations soumises à des conditions de revenus, oblige l'administration fiscale à se développer et à devenir l'institution de référence qu'elle est encore aujourd'hui.

Si la confiance a permis le maintien du double consentement à l'impôt, il existe au XXI^e siècle une logique gestionnaire de l'impôt qui atténue le consentement de principe en laissant une place importante au consentement pragmatique. Michel Bouvier² alerte sur l'importance de la réponse apportée à cette tension entre des logiques aux enjeux divergents. De cette réponse « va dépendre l'avenir du citoyen-contribuable, voire de la citoyenneté. Se dessine progressivement non seulement la fin d'une certaine façon de considérer le consentement de l'impôt, mais aussi de concevoir le rôle de la classe politique et la nature du citoyen. Le caractère crucial de cette question s'observe aujourd'hui à travers la perte de sens du devoir fiscal, qui s'exprime par la banalisation de l'évitement de l'impôt caractérisant le contexte contemporain. » Le consentement d'aujourd'hui tient davantage de la résignation que de la volonté de contribuer aux dépenses publiques affirmée après la Révolution française.

L'évitement de l'impôt évoqué par Michel Bouvier se retrouve dans l'une des conclusions qu'Alexis Spire tire de son enquête³. Au cours d'une conférence donnée à

¹ Le nombre de ménages à payer l'impôt sur le revenu était de 1,2 million en 1923, 16,1 millions en 2016.

² « Le consentement de l'impôt : les mutations du citoyen-contribuable », *Cahiers français. Fiscalité : l'affaire des citoyens*, n° 405, juillet-août 2018, p. 27.

³ Cette enquête statistique a été réalisée en février 2017 par questionnaire auprès d'un échantillon représentatif de 2676 personnes résidant en France métropolitaine âgées de 18 à 75 ans qui ont été interrogées sur les contacts, les échanges et les représentations qu'elles entretiennent à l'égard de plusieurs institutions étatiques (services fiscaux, école publique, police, justice). Une enquête qualitative par observations et par entretiens auprès de contribuables rencontrés aux guichets d'administrations publiques en région parisienne, dans le Nord et en Seine-Maritime complètent cette enquête quantitative. D'autres entretiens ont été réalisés en 2016 dans le Finistère avec des acteurs de la mobilisation de 2013 contre l'écotaxe (le mouvement des « bonnets rouges »).

Il faut noter que pour les contribuables interrogés par Alexis Spire, sauf mention contraire, « l'impôt » recouvre tout ce que leur « prend » l'État (impôts, taxes, cotisations).

l'École normale supérieure de Lyon¹, il montre que, pour la classe moyenne, travailler dans le secteur public ou avoir un proche qui y travaille n'incite pas à considérer positivement l'impôt sur le revenu au prétexte qu'il participe au paiement de son salaire. Au contraire, une certaine méfiance est notable, doublée d'une bonne connaissance des mécanismes administratifs : cette catégorie est la plus nombreuse à essayer de faire baisser son impôt en ajoutant à sa déclaration des informations lui donnant droit à des abattements. Ce contrat avec l'État permet une bonne acceptation de l'impôt, en un consentement davantage axé sur le paiement de l'impôt et sur la fierté d'avoir obtenu des réductions que sur le principe d'une contribution aux dépenses publiques.

L'enquête d'Alexis Spire montre également qu'il existe un consentement de classe : il n'y a pas *un* consentement à l'impôt, même dédoublé. Il y en a autant que de catégories socio-professionnelles, d'environnements (urbain ou rural), de niveaux de diplôme, de secteurs d'activité (privé ou public), de types d'entourage, en somme, autant que de rapports à l'État, à la puissance publique et à la société. Nous allons voir cela au sujet du sentiment d'injustice fiscale : on peut en effet consentir à l'impôt et le trouver injuste.

Le XIX^e siècle est le siècle des théories en psychologie des peuples, selon lesquelles il semblerait que le « tempérament national » des Français ne permettrait pas l'application de l'impôt sur le revenu dans un pays hostile à la fiscalité personnelle depuis la Révolution, eu égard au « traumatisme » des prétentions fiscales de la monarchie absolue². Ainsi, la déclaration de revenus ferait l'objet de fortes résistances, notamment à cause de la crainte de contrôles « inquisitoriaux » par l'administration, qui causeraient l'affaiblissement du consentement à l'impôt. Au moment du dépôt de la loi sur l'impôt sur le revenu en 1907, les anciennes résistances refont surface, ayant notamment trait à la protection de la vie privée. Les adversaires de l'impôt estiment par ailleurs que la progressivité pénalise la réussite et que la société court le risque de voir partir à l'étranger ses plus riches contribuables. Mais c'est surtout le sentiment d'injustice

¹ Au sujet de son ouvrage *Résistances à l'impôt, attachement à l'État. Enquête sur les contribuables français* paru au Seuil en septembre 2018 : <http://html5.ens-lyon.fr/SES/2018/Conference-Spire/video.html> [publié le 22/11/2018, consulté le 09/05/2019].

² Jacques Dumas, « Quelques réflexions sur l'*income tax* », *Revue d'économie politique*, 1894, p. 441-461, cité par Nicolas Delalande, *Les Batailles...*, *op. cit.*, p. 155.

fiscale qui pousse à la résistance à l'impôt, qui se présente sous diverses formes allant de la distribution de tracts aux enlèvements d'agents de l'État¹, en passant par la grève de l'impôt.

Le corporatisme est l'un des moteurs de la résistance à l'impôt ; il en va ainsi par exemple de la grève de l'impôt des vigneronns de l'Aude en 1907², qui a constitué une véritable menace pour la stabilité de l'État. La sortie de crise s'est dessinée lorsque l'État, jouant sur les inégalités sociales, a appliqué un traitement différent pour chaque type de contribuable, dégageant les plus faibles revenus et promettant la bienveillance à ceux qui s'acquitteraient de leur impôt, brisant ainsi l'union du front antifiscal.

Mais cette volonté du législateur de s'adapter à tous les cas de figure débouche sur un véritable maquis fiscal, générant de lourds traitements administratifs. Prolifèrent alors des agences de conseil qui aident le contribuable à s'y retrouver... ou à éviter l'impôt. Certaines professions et catégories sociales peuvent en effet aisément cacher certains de leurs revenus. Le sentiment d'injustice grandit donc et nourrit une mobilisation ouvrière, soutenue par la CGT. Le mécontentement a deux origines : d'une part beaucoup de salariés ne pensant pas être assujettis à l'impôt, appliqué aux hauts salaires, le sont de fait à cause de l'inflation qui augmente les salaires en valeur nominale mais pas le pouvoir d'achat. D'autre part, le mode de calcul de l'impôt sur les salaires est spécifique à cette catégorie : c'est l'employeur qui transmet à l'administration le montant des revenus, de sorte que l'impôt est calculé à la source mais payé de la même manière que les autres types de revenus. Or, certains paysans, commerçants et travailleurs en profession libérale s'abstiennent de déclarer l'intégralité de leurs revenus. La déclaration par l'employeur est donc vécue comme une inégalité par les salariés – et, paradoxalement, comme une inégalité face à la fraude. La contestation se renforce au fil des mois, jusqu'à l'appel à la grève de l'impôt. Une loi, en 1923, accorde aux fonctionnaires et aux salariés des déductions, relève le seuil d'exemption... et divise par quatre le nombre d'imposés en un an.

¹ Les actions antifiscales prennent parfois la forme d'agression d'agents du fisc. Les pouvoirs publics n'ont pas de levier législatif pour y répondre, jusqu'en 1933. Suscitant de houleux débats, un texte permettant de réprimer les contestataires antifiscaux finit par être voté et appliqué contre une figure du refus de l'impôt, Henri Dorgères, qui peut ainsi se présenter comme martyr de la cause.

² Le secteur viticole a été durement frappé économiquement au début du XX^e siècle.

Les artisans, eux, demandent à être taxés avec les mêmes taux d'imposition que les salariés, s'estimant perdants et en situation d'inégalité face à l'impôt. Cette contestation débouchera sur la définition de ce qu'est un artisan et de son régime fiscal spécifique.

Encore après 1945, certains points font toujours débat : le caractère intrusif de l'impôt, la déclaration de revenus ayant remplacé les signes extérieurs de richesse (toutefois assez bien acceptée, hormis par le mouvement poujadiste dans les années 1950¹), la prise en compte des charges familiales, le principe du quotient familial (dénoncé par la gauche car favorisant les riches ayant une famille nombreuse, jusqu'en 1981, date de l'instauration d'un seuil maximum), les différences de traitement entre salariés et indépendants².

Ces résistances à l'impôt plongent la relation entre l'administration et le contribuable dans la tourmente. En tenant compte, tout au long du XX^e siècle, des intérêts spécifiques à un groupe et en réformant l'impôt pour qu'il s'y adapte, l'État montre que chaque corporation peut obtenir satisfaction par la menace de la grève fiscale. Cette autorité à géométrie variable peut entretenir le sentiment d'injustice et d'impunité, d'autant plus que le système fiscal est rendu illisible par le cumul des réformes.

Le sentiment d'injustice fiscale est encore très présent aujourd'hui. L'étude réalisée par Alexis Spire³ en 2017 est à ce titre très éclairante. Si l'impôt sur le revenu est considéré comme juste par 70 % des personnes interrogées (contre, par exemple, 12 % pour les droits de succession et 43 % pour la TVA), le sociologue met en exergue⁴ le paradoxe du sentiment d'injustice fiscale. Ce sont les classes supérieures qui

¹ Exaspérés par le renforcement des contrôles et l'augmentation de la charge fiscale qui pèse sur eux, les petits commerçants et les artisans se révoltent. Du refus des contrôles, le mouvement passe à l'appel à la grève de l'impôt puis se politise, faisant élire cinquante-deux candidats poujadistes aux élections de 1956.

² Le cafetier Gérard Nicoud, réclamant en 1969 l'égalité fiscale entre salariés et non-salariés, en appelle à la grève de l'impôt, aux enlèvements et autres violences. La réaction de l'État est l'indulgence et la détente fiscale. Le maintien du consentement à l'impôt, notamment de la part des indépendants, est en effet précieux pour Valéry Giscard d'Estaing, secrétaire d'État puis ministre des Finances. Pour lui, l'heure est à l'aménagement qui encourage l'évitement de l'impôt et tend ainsi à remettre en cause le principe de lisibilité et de progressivité de l'impôt. Cette généralisation de l'impôt permettrait au jeune politique de créer un rapport particulier de chacun avec l'impôt et de lisser les différences de classes – l'un des objectifs annoncés lors de sa campagne présidentielle.

³ Voir p. 41, note 3.

⁴ Au cours d'une conférence donnée à l'École normale supérieure de Lyon au sujet de son ouvrage *Résistances à l'impôt, attachement à l'État. Enquête sur les contribuables français* paru au Seuil en septembre 2018 : <http://html5.ens-lyon.fr/SES/2018/Conference-Spire/video.html> [publié le 22/11/2018, consulté le 09/05/2019].

considèrent le plus que l'impôt sur le revenu est juste (environ 83 %). Les classes populaires le considèrent comme juste à seulement 65 %. Alexis Spire récuse ainsi l'idée de « contribuable rationnel » puisque ce sont ceux qui paient le moins d'impôt sur le revenu et qui bénéficient le plus de sa redistribution qui le trouvent le plus injuste. Il dégage deux explications à ce paradoxe.

Il montre en premier lieu, en étudiant les contestations de décisions de l'administration fiscale par les contribuables, que plus on est diplômé, dans une catégorie socio-professionnelle élevée, avec de hauts revenus (indicateurs de « classe sociale »), plus la contestation a de chances d'aboutir : la relation avec l'administration est plus aisée, les codes sont connus, le décryptage de la terminologie et des démarches administratives est acquis. Les personnes diplômées savent mieux comment, en quelque sorte, apprivoiser les institutions pour faire valoir leurs droits.

Alexis Spire montre également que, toutes classes confondues, les bénéficiaires d'une aide de l'État n'ont pas toujours conscience que tel est le cas¹. Environ 50 % des personnes ayant bénéficié d'une prestation liée à la maladie ou à l'invalidité affirment ne pas avoir bénéficié d'une aide de l'État dans ce contexte. Ce chiffre passe à 45 % pour les prestations familiales, à 35 % pour l'aide au logement et à 20 % pour le RSA. Si l'on n'a pas l'impression d'être aidé par l'État, à quoi bon payer des impôts ?

À ces explications statistiques s'ajoute le ressentiment dû aux scandales financiers, aux cas de fraude fiscale, à l'optimisation fiscale légale, ainsi qu'une relation ambiguë à l'État : un fort attachement aux services publics mêlé à une détestation des somptuaires dépenses publiques, dont l'importance est biaisée par un effet de communication qui se focalise par exemple davantage sur le renouvellement de la vaisselle de l'Élysée que sur le coût annuel du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE).

Du consentement originel à l'injustice fiscale ressentie ou avérée, le mal vient de plus loin : de l'inégalité des chances, que la République s'efforce de compenser... notamment grâce aux prélèvements obligatoires. Le recouvrement de l'un de ces prélèvements, l'impôt sur le revenu, a évolué au fil des décennies pour arriver à sa forme la plus récente : le prélèvement à la source.

¹ Alexis Spire appelle ce phénomène « l'État souterrain ».

3. Entre technique et symboles : la réforme du prélèvement à la source

La réforme du prélèvement à la source concerne uniquement le mode de paiement de l'impôt par le contribuable, et non son mode de calcul. Elle n'en dégage pas moins des enjeux dépassant sa mise en œuvre technique.

Les autres pays de l'Union européenne, à l'exception de la Suisse, ont depuis longtemps mis en pratique le prélèvement à la source¹. En France, la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP, ou plus couramment IR) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Amorcée en juin 2015 sous la présidence de François Hollande pour un lancement prévu au 1^{er} janvier 2018, elle avait été reportée d'un an par le premier gouvernement d'Emmanuel Macron. Le coût total de la réforme est d'environ 200 millions d'euros pour l'État, 300 millions pour les entreprises².

Le prélèvement à la source consiste à retenir sur le bulletin de paie (ou de revenu de remplacement) le montant de l'impôt correspondant au taux appliqué au revenu du mois concerné³. Le taux est communiqué au collecteur par l'administration fiscale. La réforme efface ainsi le décalage d'un an entre la perception d'un revenu et le paiement de l'impôt sur ce revenu. La charge de la collecte repose sur l'employeur, la caisse de retraite ou d'assurance chômage, qui joue le rôle de tiers payeur⁴.

¹ En France, la retenue à la source de l'impôt n'est pas une mesure inédite. Elle a pour aïeul un mode de paiement de l'impôt institué en 1939 pour participer au financement de l'effort de guerre. Du 1^{er} janvier 1940 au 31 décembre 1948, le « stoppage à la source » a participé à l'ancrage dans les esprits de l'impôt sur le revenu. Elle a ensuite régulièrement été remise sur le devant de la scène, sans que jamais aucun gouvernement ne parvienne à aller jusqu'à sa mise en œuvre, de René Mayer à Valéry Giscard d'Estaing en passant par Michel Debré (dont la proposition a avorté à cause de la crise de Mai 1968, ce rejet étant mentionné dans les Accords de Grenelle) : <http://www.senat.fr/rap/r16-098/r16-0980.html> [enregistré le 02/11/2016, consulté le 17/02/2019]. Nous pouvons également évoquer les tentatives de Michel Rocard en 1990 ou de Thierry Breton en 2007.

² https://www.liberation.fr/checknews/2018/09/03/quel-est-le-cout-du-deploiement-du-prelevement-a-la-source_1676265 [publié le 03/09/2018, consulté le 17/02/2019]. Le 6 novembre 2018, au cours d'une conférence de presse, Gérard Darmanin parle de 350 millions d'euros pour les entreprises.

³ « L'assiette prélevée à la source, c'est-à-dire le montant sur lequel est calculé l'impôt, se compose du revenu (salaire, pension et autres revenus de remplacement) duquel sont déduits les cotisations sociales, la part déductible de la CSG avant l'abattement forfaitaire de 10 % ou les frais réels. Le cas échéant, les pensions alimentaires versées sont également décomptées. » (Pascal Perri, « La réforme du prélèvement à la source », *Cahiers français. Fiscalité : l'affaire des citoyens*, n° 405, juillet-août 2018, p. 42).

⁴ L'État met à disposition des entreprises le dispositif Titre emploi service entreprise (Tese) leur permettant de gérer cette nouvelle charge.

Les revenus de l'année 2018 ne sont pas taxés¹ ; c'est ce qui est appelé « année de transition », parfois « année blanche », en un léger abus de langage puisque, afin d'éviter les effets d'aubaine, certains revenus exceptionnels seront néanmoins imposés : la part imposable des indemnités de licenciement, les retraites versées sous forme de capital, les plans d'épargne salariale, la participation au bénéfice, l'intéressement...

Le champ d'application de la réforme recouvre les salaires et les revenus de remplacement (retraites, indemnités de maladie et de chômage)². Les contribuables qui perçoivent des revenus variables d'un mois à l'autre (gérants de SARL, artisans et commerçants, professions libérales, exploitants agricoles, artistes...) bénéficient d'un dispositif différent : un système d'acompte prélevé mensuellement ou trimestriellement sur leur compte bancaire personnel par l'administration fiscale, calculé selon leurs revenus des mois précédents, et la possibilité de signaler d'importants changements de situation.

Le contribuable continue à faire une déclaration annuelle en mai-juin, dont les conséquences (changement de taux, de crédit d'impôt) seront prises en compte en septembre. Tout changement de situation est répercuté sur le montant du taux et donne lieu, le cas échéant, à un ajustement qui est mentionné sur l'avis d'imposition.

Les règles d'imposition ne changent pas : la conjugalisation, c'est-à-dire le calcul de l'impôt sur la base des revenus du foyer divisés par le nombre de parts attachées à ce foyer, est maintenue. Les crédits d'impôt restent également en place. Les crédits d'impôt récurrents (dans le cas d'emploi à domicile, par exemple) se prêtant mal à la mensualisation, c'est l'État qui prend en charge l'avance de trésorerie en finançant 60 % dès janvier 2019 sur la base de la déclaration de revenus 2017. Le solde sera réglé à l'été 2019 et une rectification éventuelle opérée en septembre en fonction de la déclaration des revenus 2018 effectuée en mai 2019.

Quatre taux de prélèvement sont prévus et laissés au libre choix du contribuable. Le

¹ Pour justifier du non-paiement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en 2018, l'administration fiscale a créé un crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR) qui annule l'impôt qui aurait dû être payé en 2019 sur les revenus de 2018 si la réforme n'avait pas été mise en œuvre.

² N'entrent donc pas dans le champ d'application les plus-values mobilières et immobilières, les revenus des capitaux mobiliers et les stock options.

taux subi porte sur l'ensemble des revenus du foyer fiscal et est calculé à partir de la déclaration faite en 2018 sur les revenus 2017 ; c'est un taux réel, qui est transmis à chacun des employeurs des personnes composant le foyer fiscal. Le taux dissocié est un taux réel mais appliqué de manière différenciée aux conjoints – souvent en raison de grandes disparités de revenus ; le prélèvement est lui aussi dissocié. Le taux neutre, correspondant au niveau d'imposition d'un célibataire sans enfant à charge et étant défini selon une grille mise à jour chaque année, est appliqué uniquement sur le revenu du contribuable ; la différence entre le taux neutre et le taux qui aurait dû être appliqué sera à régler par le contribuable directement auprès de l'administration fiscale. Le taux neutre s'applique aux salariés embauchés en contrat court, en l'absence de taux réel déclaré. Le taux modulé, enfin, peut être appliqué en cas d'écart considérable entre les revenus de 2017 et ceux de 2019.

L'objectif de la réforme est d'adapter le prélèvement de l'impôt à la situation réelle du contribuable (professionnelle, personnelle) et de simplifier la fiscalité associée à un revenu, ce qui permet une trésorerie plus fine pour le contribuable. Cette réforme répond à une situation de plus en plus variable des revenus, même si le salariat est plus stable que les professions libérales. Les bénéfices annoncés pour les contribuables en sont d'une part la contemporanéité de l'impôt, ce qui a par exemple un effet positif pour les ménages, qui ont une visibilité immédiate sur leur budget ou pour les héritiers, qui n'auront plus à régler l'impôt du défunt ; d'autre part l'absence de trésorerie à prévoir par le contribuable pour payer l'impôt bien après avoir perçu le revenu imposé.

Les contribuables épargnant moins pour régler de futurs prélèvements, la consommation devrait s'en trouver améliorée. Par ailleurs, rendre l'impôt contemporain permet « d'améliorer l'efficacité de la politique fiscale » en effaçant le délai entre l'application d'une mesure fiscale et sa répercussion financière sur les ménages¹.

Cependant, la transmission du taux du contribuable au collecteur par l'administration fiscale soulève la question de la confidentialité. Ce taux tient compte non seulement des revenus, mais également des revenus du patrimoine et les plus-values. Le collecteur a

¹ Selon le think tank Terra Nova, cité dans <https://www.lesechos.fr/economie-france/dossiers/021144002318/impots-le-prelevement-a-la-source-mode-demploi-141580> [publié le 04/02/2019, consulté le 18/04/2019].

donc une certaine visibilité sur la situation fiscale du foyer du contribuable et, dans le cas d'un employeur, pourrait être tenté d'utiliser cette connaissance dans sa politique salariale – en lésant un salarié dont le foyer jouit d'une bonne situation fiscale, par exemple. L'administration a donc mis en place des mesures de protection contre d'éventuelles dérives, comme la création du taux neutre destiné à éviter que l'employeur ne soit informé de la situation fiscale du foyer de ses salariés, et de lourdes sanctions¹ en cas de violation des règles de confidentialité².

Toutefois, le taux neutre lui-même a ses limites : la situation prise en compte étant celle d'un célibataire sans enfant à charge, le taux neutre peut être supérieur au taux personnalisé. La différence ne sera pas restituée au contribuable avant septembre 2020. Plus généralement, certains contribuables qui ont vu leurs revenus augmenter entre 2018 et 2019 sont susceptibles d'avoir un reliquat à verser à la DGFIP entre septembre et décembre 2020 puisque leur taux ne sera actualisé qu'en septembre 2020, après leur déclaration de mai 2020.

Une autre limite, technique celle-ci : le retard pris dans la mise en œuvre de la plateforme informatique dédiée aux déclarations de salaires des employés de particuliers employeurs a poussé le gouvernement à reporter d'un an l'application de la réforme pour ce public³. Aussi ces employés paieront-ils un acompte de leur impôt sur les revenus 2019, de septembre à décembre 2019, puis le reste en plus de leurs impôts sur leurs revenus 2020⁴. Une égalité pas tout à fait complète des citoyens face au paiement de l'impôt, donc, d'autant que Bercy a voulu exonérer cette catégorie de contribuables d'impôts pour 2019, avant de reculer face aux risques juridiques tenant au principe

¹ Un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende. La même sanction était prévue en cas de déclaration erronée de revenus par l'employeur, mais le gouvernement, en avril 2018, l'a remplacée par l'application du droit commun.

² « Pour éviter tout risque de confusion entre l'espace professionnel et la fiscalité payée par les salariés, nombre d'entreprises ont prévu d'externaliser la gestion de la paie dans un cabinet d'expert-comptable, pour un coût estimé de 320 à 440 millions d'euros la première année, et de 60 à 70 millions au-delà, selon l'inspection générale des finances. » (Pascal Perri, « La réforme du prélèvement à la source », *Cahiers français. Fiscalité : l'affaire des citoyens*, n° 405, juillet-août 2018, p. 46).

³ L'idée est de permettre aux particuliers employeurs de déléguer la paie au chèque emploi service (Cesu) ou à Pajemploi pour les gardes d'enfants. Ainsi le particulier employeur verserait le salaire à l'État qui prélèverait l'impôt avant de reverser à l'employé son salaire net.

⁴ Bercy indique que sur les 2 millions d'employés à domicile, 250 000 paient l'impôt sur le revenu.

d'égalité des citoyens face à l'impôt¹.

Enfin, le taux d'imposition est ajusté selon la déclaration annuelle des revenus de l'année précédente qui a lieu en mai-juin. Ainsi, entre janvier et août 2019, le taux est calculé sur les revenus 2017 ; à partir de septembre 2019, le taux est mis à jour en fonction de la déclaration des revenus 2018 faite en mai 2019. De plus, ce taux ne tient pas compte des éventuels crédits d'impôt auxquels peut prétendre le contribuable. Il faut toutefois porter au crédit de la réforme qu'il est possible de mettre à jour son taux en cours d'année et de déclarer par anticipation une estimation des revenus de l'année à venir, en sorte d'être imposé selon un taux tout à fait contemporain.

Si cette réforme a fait l'objet de tant de tentatives échouées, c'est que ses enjeux dépassent la complexité technique : ils sont économiques, politiques et symboliques.

Les conséquences économiques pour les ménages dépendent de leur situation et des crédits d'impôt auxquels ils peuvent prétendre. Certains risquent d'être perdants en trésorerie, sauf à ajuster leur taux, ce qui implique d'avoir une visibilité financière sur l'année à venir. Ces modulations auront un impact sur la trésorerie de l'État, qui devrait par ailleurs, grâce au prélèvement à la source, avoir un meilleur recouvrement et compenser ainsi le coût de la réforme.

Les enjeux politiques sont, eux, particulièrement mis sous tension au vu des contestations sur le pouvoir d'achat qui agitent l'espace public depuis le début de l'année 2018. Éric Woerth explique² par ailleurs que le prélèvement à la source crée « une inégalité de perception de la valeur travail » puisque un salarié imposable mieux payé qu'un autre non imposable peut voir son net devenir inférieur à celui de son collègue. « On ne peut pas à la fois dire que la valeur du travail c'est l'alpha et l'omega de la politique du gouvernement et l'amputer de cet impôt qu'on paie. La feuille de paie devient un réceptacle extraordinaire. Demain on aura dessus le prix de l'électricité, du gaz... » L'opposition politique place le prélèvement à la source sur le plan philosophique de la valeur du travail dans la société. Il est en tout cas possible que la

¹ L'argument de Bercy consistait à préciser que pour la plupart de ces contribuables, il s'agissait d'un revenu complétant celui gagné dans des entreprises, « ce qui limite l'idée d'une inégalité devant l'impôt » (<https://www.lesechos.fr/2018/07/impot-a-la-source-bercy-veut-exonerer-les-employes-a-domicile-pour-2019-975542> [publié le 13/07/2018, consulté le 16/07/2018]).

² Voir annexe 11, p. 111-112.

baisse du salaire net sur le bulletin de paie ait un impact psychologique sur les contribuables¹.

Un autre enjeu politique est celui de la relation aux nouveaux collecteurs : les PME se sont érigées contre une nouvelle charge qu'elles estimaient trop lourde. Le dispositif Tese, ouvert à toutes les entreprises, constitue la réponse du gouvernement.

Pour terminer sur ces enjeux politiques, il faut souligner que la contemporanéité de l'impôt est largement mise à l'honneur dans le cadre de la réforme, tel un miroir de notre société de l'immédiateté. Même si la réalité est plus subtile, l'instantanéité du prélèvement de l'impôt donne une image moderne de l'État français. C'est du moins ainsi qu'Éric Woerth² explique l'aval définitif d'Emmanuel Macron début septembre 2018 : « Le Président a dû dire que oui, le prélèvement à la source ça fait moderne : c'est un peu de la com' aussi. »

Les plus forts enjeux sont symboliques. L'égalité parfaite des citoyens face au mode de paiement de l'impôt, par exemple, n'est pas réellement respectée : même si cela concerne un petit nombre de contribuables, les employés à domicile dont l'employeur est un particulier ne seront soumis au prélèvement à la source qu'à partir de 2020.

Du côté des familles, le choix du taux pose la question – qui ne pose pas souvent – du rapport à l'argent de chacun des membres d'un couple. Ainsi la relation entre l'État et le contribuable se connecte-t-elle à l'intimité de chaque foyer. De surcroît, la privatisation de la gestion de la collecte de l'impôt sur le revenu, confiée désormais au tiers payeur, crée une sorte de triangle fiscal État-collecteur-contribuable auquel chacun va devoir s'accoutumer.

L'enjeu symbolique le plus important tourne autour du consentement à l'impôt, de l'invisibilisation de l'impôt et de la passivisation du citoyen.

Alexis Spire³ indique que le prélèvement à la source peut améliorer l'acceptation de l'impôt progressif grâce à la contemporanéité qui, outre le gain de trésorerie, évite au

¹ https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/0302184563402-impot-a-la-source-la-question-de-confiance-2201146.php#xtor=EPR-7-%5Bmatinale%5D-20180831-%5BProv_%5D-2910928 [publié le 30/08/2018, consulté le 17/04/2019].

² Voir annexe 11, p. 114.

³ <http://html5.ens-lyon.fr/SES/2018/Conference-Spire/video.html> [publié le 22/11/2018, consulté le 09/05/2019].

contribuable qui a bénéficié d'un revenu exceptionnel de payer son impôt dessus un an après, une fois le revenu en question dépensé ou oublié. La réduction du risque de fraude est aussi susceptible de rapprocher le contribuable du consentement – tout en éloignant ceux qui parvenaient à frauder artisanalement, en cachant certains revenus, ce qui est de moins en moins possible avec l'informatisation des traitements.

Cependant, à quelques mois de sa mise en œuvre effective, Alexis Spire¹ estime que le prélèvement à la source renforce le « voile d'ignorance qui est posé sur l'impôt et sur l'usage de l'argent public qui découle de ce prélèvement. » La méconnaissance des mécanismes fiscaux par une partie des contribuables crée une sorte de zone grise du consentement au paiement de l'impôt, un civisme fiscal aveugle. Au sujet du lien entre mode de paiement de l'impôt et consentement, Éric Woerth² estime que « moins on voit l'impôt, plus on y consent. Quand on ne le voit pas, il ne fait pas mal. La TVA ne se voit pas donc n'est pas douloureuse. Avec le prélèvement à la source, on trouve que le revenu a baissé quand on le voit sur la fiche de paie. Mais on ne fait pas de chèque, il n'y a pas le geste "citoyen". Et quand on y sera habitué, on ne le verra plus. Il y a l'idée que pour consentir à l'impôt, le geste est important. Le gouvernement supprime tous les impôts directs, il supprime la taxe d'habitation, il met le prélèvement à la source sur l'impôt sur le revenu. Il éloigne l'impôt du citoyen, qui se demande où va son impôt. » Il peut donc s'agir là d'une rupture dans la relation entre l'État et le contribuable, d'un éloignement entre le citoyen et l'impôt.

Concernant cette relation, une certaine ambiguïté, pour ne pas dire hypocrisie, est à noter de la part de l'État qui délègue la collecte de l'impôt aux collecteurs tout en insistant, dans sa communication³, sur la relation entre l'administration et le citoyen. La relation fiscale, une fois passé le cap de la prise en main par tous de la réforme, devient plus fragile qu'auparavant. Hormis pour les citoyens informés et à l'aise avec l'administration qui modifieront régulièrement leur taux, le prélèvement à la source réduira sans doute la zone de contact avec l'État.

Cette modalité de recouvrement fiscal invisibilise donc l'impôt et rend quelque peu

¹ Interrogé dans le cadre d'un reportage d'Anaëlle Verzaux diffusé dans l'émission de France Inter *On n'arrête pas l'éco* du 01/09/2018, juste avant que Gérald Darmanin ne soit reçu par Alexandra Bensaïd.

² Voir annexe 11, p. 113.

³ Voir III. 2., p. 68.

passif le citoyen qui ne dispose comme relation fiscale ritualisée avec l'État que de la déclaration de ses revenus. Même pré-remplie, elle reste le symbole du consentement à l'impôt, en un renouvellement annuel de ce contrat fiscal. Mais le prélèvement à la source va dans le sens de l'acceptation, du consentement passif, de la résignation à une sorte d'autorisation de prélèvement, abstraite et technique, une forme de confiscation de la citoyenneté¹ loin de la volonté post-Révolution de participer aux dépenses publiques ou de la culture censitaire du XIX^e siècle.

Symbole démocratique, l'impôt est consubstantiel à la relation entre le citoyen et l'État et entre les citoyens. Un impôt légitime parce que choisi, consenti, respectant une égalité dont les contours évoluent au fil des décennies, s'approchant d'une justice optimale qui le mène à la progressivité. Le consentement à l'impôt, parfois rejeté à cause d'un sentiment d'injustice fiscale, est aujourd'hui davantage axé sur le paiement, moins sur le principe. C'est dans ce cadre gestionnaire que la réforme du prélèvement à la source intervient, dont les enjeux symboliques sont essentiellement liés au consentement à l'impôt sur le revenu : son montant, son paiement, ses usages sont atténués, invisibilisés par cette évolution technique. Cela peut avoir pour conséquences de rendre le contribuable passif et de distendre sa relation avec l'État.

Avec de tels enjeux, comment se présente la campagne de communication sur la réforme ?

¹ On songe également au vote électronique, qui désacralise le geste solennel du vote, de l'isoloir à l'urne.

III. Pour une acceptation du prélèvement à la source

C'est dans ce double contexte d'une communication publique relationnelle et d'un consentement à l'impôt multiple et historiquement problématique que s'inscrit la campagne de communication gouvernementale sur la réforme du prélèvement à la source, réforme aux riches enjeux.

Nous allons voir que, pour communiquer auprès d'un public constitué à la fois de contribuables et de collecteurs, le gouvernement mobilise des relais à la hauteur de ses objectifs communicationnels. La sensibilité du sujet fiscal, lourd de son histoire et de ses enjeux, oblige à mettre en confiance contribuables et collecteurs pour une bonne application de la réforme : la diversité des supports utilisés permet de dérouler aussi bien des informations administratives qu'une mise en récit du prélèvement à la source. Cette campagne est également incarnée par les êtres humains – ministres, hauts fonctionnaires, agents de la DGFIP – qui portent la réforme du prélèvement à la source et la donnent à voir aux publics.

1. Une orchestration symphonique

Avec un double public, celui des contribuables et celui des collecteurs, les objectifs de communication se multiplient. L'ampleur de notre corpus montre le soin avec lequel le gouvernement, pour remplir ces objectifs, occupe l'espace médiatique en sorte d'être à la hauteur des enjeux de la réforme.

Responsable des relations presse et réseaux sociaux à la DGFIP, Daniel Baldaia¹ résume ainsi la problématique rencontrée par l'administration : « Comment faire passer nos messages auprès des contribuables et des collecteurs ? Comment leur faire savoir en quoi consiste cette réforme, comment faire de la pédagogie à son sujet ? Comment en présenter les avantages, à savoir : pour les contribuables, l'étalement des paiements sur 12 mois au lieu de 10, la contemporanéité de l'impôt, l'année blanche 2018 ; pour les collecteurs, le fonctionnement de la DSN ? »

Il s'agit donc d'orchestrer une campagne à destination d'un double public, formé de contribuables et de collecteurs, qui explique la réforme et en présente les avantages. La

¹ Voir annexe 12, p. 117.

communication publique, capable de nouer une relation avec le collectif mais aussi avec chaque destinataire selon son cas particulier, joue là un rôle crucial. Pour répondre aux enjeux économiques, politiques, symboliques évoqués précédemment, la campagne doit expliquer la réforme, rassurer et convaincre son double public tout en entretenant la relation entre l'État et le contribuable et en évitant toute résistance susceptible de s'étendre ensuite au calcul de l'impôt et non plus à son seul mode de paiement. Ces objectifs obéissent à une même nécessité : instaurer une confiance indispensable à la bonne application de la réforme et à son acceptation, en commençant par de solides explications. Le premier objectif est donc de faire passer coûte que coûte les messages élaborés.

Pour que la réforme soit bien accueillie, il faut également faire en sorte que les publics s'approprient les éléments d'information diffusés par le discours de communication : les slogans, les *punchlines*, les historiettes racontées par les vidéos. Cette appropriation permet pour ainsi dire une fusion de la réforme et de ses modalités dans les habitudes fiscales.

Le gouvernement doit de plus prendre en compte les disparités au sein de chacune des deux grandes catégories ciblées. De l'entrée dans la vie active au départ en retraite, en passant par les événements de la vie – chômage, mariage, divorce, etc. – pour les contribuables ; de l'artisan à la grande entreprise en passant par les PME, les caisses de revenus de remplacement et la fonction publique¹ pour les collecteurs, les destinataires sont multiples. Les objectifs de communication correspondent à chaque cas, à chaque façon d'appréhender la question fiscale, en sorte que la confiance et l'acceptation de la réforme soient acquises.

Avec cette double visée, le gouvernement peut se trouver tiraillé par des objectifs

¹ La fonction publique, à elle seule, représente 5 millions de personnes. Pour ce qui concerne les collectivités territoriales, selon Stéphanie Colas (conseillère technique au département Administration et gestion communales de l'Association des maires de France, l'AMF), la campagne de sensibilisation auprès des collecteurs a été décentralisée sur les départements. Dans le Lot par exemple, le car des services publics, qui sillonne quatre mois durant douze communes du Grand Cahors, embarque deux agents de la DDFiP qui répondent aux questions des habitants. Une forme de relation de proximité destinée à rassurer les Lotois : https://www.ladepeche.fr/article/2018/10/10/2885673-impot-source-agents-finances-publiques-car-services-publics-lot.html?fbclid=IwAR1I7P7BvFHbzk7UZW_h_Su7kYYAipyUtisfc8HV5CEv3WBiTmZKS0wNTJ8 [publié le 10/10/2018, consulté le 22/04/2019].

communicationnels contradictoires : si auprès des contribuables il insiste sur le rôle minime des collecteurs en expliquant qu'ils se contentent d'appliquer le taux transmis par l'administration fiscale, il cède toutefois à la tentation de valoriser auprès des collecteurs les quelques jours de trésorerie dont ils bénéficient¹. C'est à un véritable jeu d'équilibriste que se prête le gouvernement.

Il est par ailleurs de sa responsabilité de s'assurer que les contribuables ne prennent en aucun cas les collecteurs comme interlocuteurs en cas de litiges. Pour ce faire, deux voies : d'une part une importante communication en direction des contribuables qui permet de fluidifier la relation entre salarié et employeur pour ce qui concerne l'application de la réforme ; d'autre part un leitmotiv, dans cette communication auprès des contribuables, indiquant que leur seul interlocuteur reste l'administration fiscale.

Le public des collecteurs est en effet un public sensible, surtout pour ce qui concerne les TPE (artisans, petits commerçants, professions libérales...) Il s'agit pour le gouvernement de les rassurer, mais surtout de leur montrer que l'État ne les laisse pas supporter une charge supplémentaire et imposée², impliquant du temps, de l'énergie, des ressources administratives et financières, sans les y aider. Auprès de ces petits patrons inquiets³, le gouvernement a pour objectif de communiquer pour rassurer mais aussi pour promouvoir les solutions qu'il propose.

Le cas le plus spécifique est celui des particuliers employeurs et de leurs employés. Faute d'avoir pu mettre au point le système informatique qui prendrait en charge le prélèvement à la source sur les revenus de ces contribuables, l'application de la réforme est pour eux décalée d'un an et des modalités hybrides sont mises en place dans l'intervalle. L'objectif communicationnel est important : même s'il touche une minorité de contribuables, ce décalage éloigne de la réforme une partie de la population qu'il

¹ « En outre, les entreprises pourront bénéficier d'un effet positif sur leur trésorerie puisqu'elles reverseront l'impôt à l'administration fiscale plusieurs jours après le versement du salaire. Le délai de transmission de l'impôt collecté sera variable en fonction de la taille de l'entreprise, de 8 jours, 18 jours à 3 mois. » (<http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/rub1924/impot-revenu-mise-place-du-prelevement-source.html> [publié le 12/04/2018, consulté le 02/12/2018]).

² La disparité de leurs intérêts a jusqu'à présent empêché les petits entrepreneurs de s'unir pour lutter contre les mesures qu'ils considèrent comme injustes.

³ <http://www.leparisien.fr/economie/prelevement-a-la-source-les-petits-patrons-sous-tension-26-06-2018-7795389.php> [publié le 26/06/2018, consulté le 21/05/2019].

s'agit de ne pas laisser de côté pour autant¹.

Ces objectifs de communication exigent de s'appuyer sur la fonction référentielle du langage, pour expliquer la réforme ; sur sa fonction conative, pour que les publics y adhèrent ; sur sa fonction phatique, pour maintenir une relation entre le gouvernement et ses publics. La campagne complète les textes par des vidéos, des photos, des infographies. Ainsi sont mobilisés de nombreux supports pour dérouler les messages établis en fonction des objectifs ciblés. « Les règles de la réclame ou de la publicité d'effet durable sont, encore plus en communication publique, d'assurer un lien authentique entre le discours, qui parle à la raison, et l'image, qui s'adresse à l'inconscient ou recherche le désir du récepteur. La rhétorique de Cicéron soutenait déjà, dans le *Dialogue de l'orateur*, qu'il fallait à la fois convaincre les esprits et s'insinuer dans les cœurs. »²

Pour atteindre l'objectif d'acceptation de la réforme par tous ses publics et diffuser les messages élaborés en ce sens, l'occupation de l'espace médiatique est primordiale : plus on en parle, plus le prélèvement à la source est considéré comme normal et faisant partie de la vie quotidienne de chacun. C'est la raison pour laquelle le gouvernement choisit de communiquer *via* un ensemble conséquent de canaux, au cours d'une campagne « 360° ».

Daniel Baldaia³ détaille les préconisations de l'agence Epoka, partenaire du Ministère pour cette campagne : « L'une des recommandations de l'agence était de venir en télévision, ce qui était une première pour les impôts ! Ce *mass media* permet de toucher le grand public [...] Ces vidéos sont diffusées également sur les réseaux sociaux, permettant ainsi de toucher un large public. [...] Les retraités sont visés à travers la presse quotidienne régionale. Le volet "entreprises" a comme support essentiellement la presse. La radio est également un peu présente dans la campagne de

¹ « Une communication personnalisée sera adressée par courrier du ministre, et les salariés pourront bénéficier de plans de paiement plus étalés si difficulté », précise le cabinet de Gérald Darmanin (https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/07/05/le-prelevement-a-la-source-decale-d-un-an-pour-les-salaries-des-particuliers-annonce-darmanin_5326048_823448.html [publié le 05/07/2018, consulté le 17/04/2019]).

² Pierre Zémor, *La Communication publique*, Paris, Presses universitaires de France, collection Que sais-je ?, 2008, p. 44-45.

³ Voir annexe 12, p. 118-119.

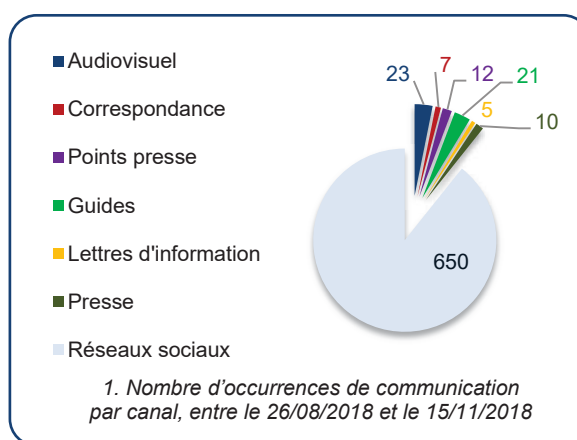
communication. [...] La promesse de l'agence était bonne sur le papier et la réalisation est très réussie, ce qui n'est pas toujours le cas. On a aimé le côté *snack content*, ce type de contenus à consommer, assez souple, pas trop institutionnel ni classique. On pouvait choisir les contenus à la carte, c'est pour ça qu'on a choisi cette agence.

Notre communication avec les entreprises est dématérialisée donc nous n'avons pas envoyé de courriers, mais des emails (*mass mails*) proposant des liens de téléchargement (kit collecteur sur le site...) Les organisations professionnelles comme le MEDEF ou les experts comptables et la presse ont également été un vecteur de communication auprès des entreprises. Côté réseaux sociaux, LinkedIn a bien entendu été privilégié pour faire une campagne sur l'existence du kit collecteur. »

Le site internet en guise de vitrine institutionnelle, les réseaux sociaux comme médias tout public, la télévision et la radio pour le grand public, les interviews incarnées par les porteurs de la réforme, les guides pour ceux qui souhaitent connaître les détails de la réforme, sans oublier les centres des finances publiques et les moyens de les contacter ni la correspondance émise par le Ministère... La campagne est bien représentée dans l'espace public. Elle investit les espaces institutionnel, physique et médiatique¹.

Ce graphique présente la répartition des occurrences de communication entre les canaux de communication au cours de la période étudiée².

Avec 5 envois sur le prélèvement à la



¹ On notera d'ailleurs qu'à l'opposé des débuts de la communication publique, qui tenait alors de la propagande en contrôlant notamment les sources d'information, les communicants choisissent plus souvent les médias privés (TF1 pour les interventions télévisuelles, RMC ou Europe 1 pour la diffusion des spots) pour s'exprimer. Ce qui ne laisse pas d'interroger sur le rapport entre communicateurs publics et médias publics et sur la considération que le gouvernement porte à l'audiovisuel public.

² Par souci de pertinence comparative, sont exclus les sites internet, les spots diffusés à la radio et à la télévision (dont nous ignorons la fréquence) et les prospectus disponibles au centre des finances publiques lors de notre visite. Ces éléments sont bien entendu à prendre en considération dans la volonté du gouvernement d'orchestrer une campagne qui se déroule tous azimuts, mais ne peuvent être inclus dans une comparaison chiffrée.

source en près de 12 semaines¹ (sur un total de 28 envois sur la même période), la lettre d'information *Bercy Infos*, pourtant déclinée en version *Particuliers* et version *Entreprises*, n'est pas le canal le plus prisé pour cette campagne. La correspondance, par courrier postal et électronique, est essentiellement conjoncturelle puisque l'avis d'impôt 2018 sur le revenu 2017 est envoyé aux contribuables en août. Cet envoi sert d'alibi de communication pour y adjoindre un courrier signé de Gérard Darmanin et deux supports d'explications sur le prélèvement à la source, l'un tenant du ton administratif pur et sec, l'autre, de l'infographie scénarisée.

Les comités de suivi donnent lieu quant à eux à des communiqués de presse, regroupés sous la catégorie « Points presse », avec la conférence de presse donnée par Gérard Darmanin le 6 novembre. Si ce sont les journalistes les premiers adressés, ils ne sont néanmoins qu'un relais vers les contribuables et les collecteurs.

La bonne vingtaine de guides élaborés par la DGFIP se trouvent sur le site du Ministère et s'adressent à diverses catégories de personnes – contribuables en général, chefs d'entreprise, services comptables et paie, services des ressources humaines, collectivités, indépendants, particuliers employeurs...

L'audiovisuel et la presse sont largement sollicités, tant pour des interviews des ministres et hauts fonctionnaires² que pour des émissions à but pédagogiques³. Mais ce sont les réseaux sociaux qui arrivent très largement en tête des canaux utilisés : le premier objectif du gouvernement est de diffuser ses messages, ce que les réseaux permettent aisément, à peu de frais, et sur un large public, *via* les différents comptes gouvernementaux. Le seul réseau social qui propose un compte « Prélèvement à la source » est Twitter, qui est aussi le plus largement utilisé dans cette campagne.

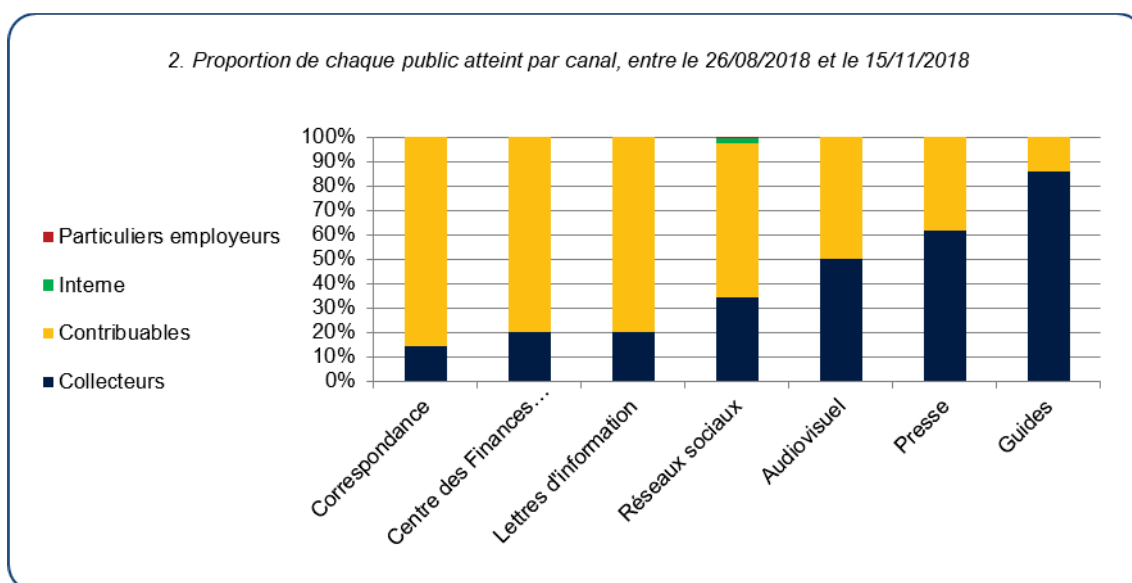
Voyons à présent comment s'organise l'adresse aux différents publics en fonction du canal employé. Afin de pouvoir comparer des références dont l'amplitude varie considérablement (les occurrences vont, pour la période que nous étudions, de 5 envois de la lettre d'information *Bercy Infos* à 650 publications sur les quatre réseaux sociaux

¹ Les 28/08/2018, 11/09/2018, 13/09/2018, 27/09/2018 et 23/10/2018.

² Tels par exemple Gérard Darmanin ou Bruno Parent le 27/08/2018 (dans *Bourdin direct* sur RMC et BFMTV pour l'un et sur France Info pour l'autre).

³ Ainsi, les agents de la DGFIP Maryvonne Le Brignonen et Régis Charlier au *Téléphone sonne* sur France Inter le 10/09/2018.

recensés, Twitter, Facebook, Instagram et LinkedIn), ce graphique présente des proportions et non des valeurs¹.



On peut supposer que notre corpus n'inclut pas l'ensemble de la correspondance émise par le gouvernement envers les collecteurs ; que les collecteurs se rendront moins facilement dans les centres des finances publiques que les contribuables ; que la lettre d'information n'étant pas le vecteur de communication privilégié pour cette campagne, le gouvernement s'est peu appuyé dessus pour entrer en contact avec les collecteurs.

C'est l'audiovisuel qui répartit le plus également les deux publics : les interviews et émissions destinées à éclaircir tous les points de blocage sont destinées aux collecteurs autant qu'aux contribuables. Il en va de même pour la presse, qui s'oriente légèrement vers les collecteurs : *Le Parisien*² permet à Gérald Darmanin de répondre aux entrepreneurs et Bruno Parent donne une interview dans *Option finance*³ destinée essentiellement aux collecteurs. Les guides enfin, avec le « kit collecteur » très complet, sont certes conçus pour tous mais sans aucun doute davantage utilisés par les collecteurs.

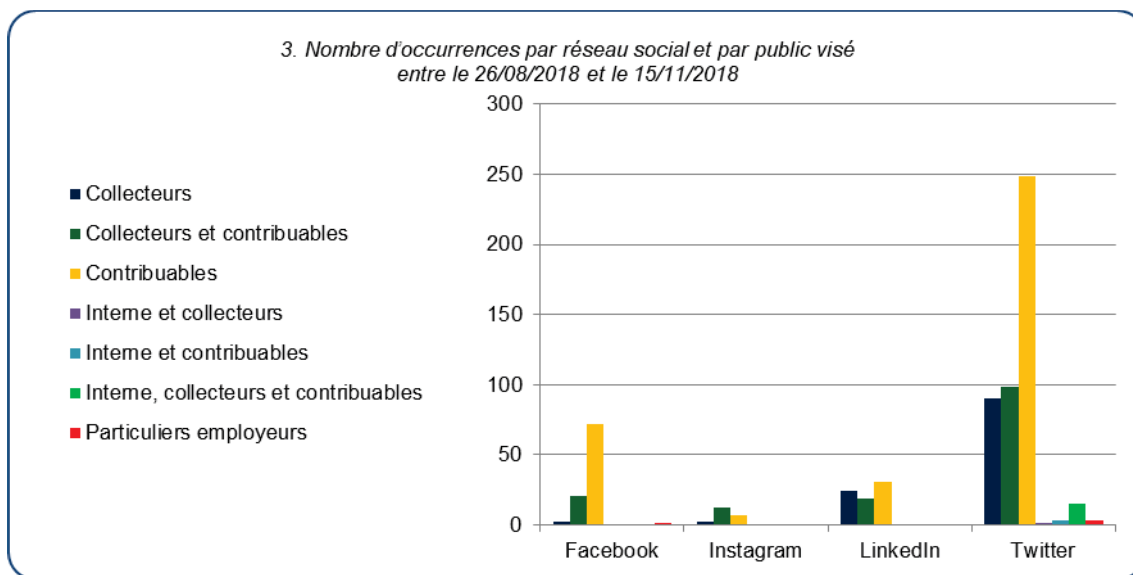
Le troisième graphique ci-dessous précise, en nombre d'occurrences et non plus en

¹ Nous n'avons pas pris en compte les sites internet – dont les occurrences ne sont pas comptabilisables – les points presse adressés aux journalistes ni les spots destinés à la radio et à la télévision dont nous n'avons pu obtenir la fréquence de diffusion.

² Pour la période étudiée, il s'agit des parutions du 05/11/2018 et du 12/11/2018.

³ Le 22/10/2018.

pourcentages, par quel réseau social quel type de public est touché.



Les contribuables représentant un public plus largement visé que les collecteurs, leur référence apparaît bien plus fréquemment. Twitter est le réseau social le plus sollicité, et privilégié pour tous les publics. Les collecteurs, qu'ils soient le seul objectif (90 occurrences sur Twitter) ou bien visés avec d'autres publics (114 occurrences sur Twitter) sont touchés *via* Twitter. Ce n'est guère surprenant pour ce réseau axé sur l'actualité mais ce qui l'est davantage, c'est le peu d'occurrences sur LinkedIn, réseau social professionnel par excellence : il comptabilise 74 occurrences, tous publics confondus (sur 650 occurrences au total sur les quatre réseaux sociaux), soit moins que les seuls collecteurs sur Twitter. Il est utilisé quasiment à égalité pour toucher les contribuables et les collecteurs.

Nous voyons, avec ces quelques données, à quel point la campagne occupe l'espace publique pour diffuser, seriner, ancrer ses messages et atteindre ses objectifs communicationnels auprès de ses publics en faisant en sorte qu'ils se les approprient. Entrons à présent dans la mise en scène des supports communicationnels.

2. Une mise en scène pour une mise en confiance

Pour expliquer, rassurer, convaincre contribuables et collecteurs, la campagne de communication met en scène les différents aspects de la réforme en sorte de proposer d'une part des informations administratives – mais pas uniquement – et d'autre part une véritable mise en récit de ce que sera la vie quotidienne avec le prélèvement à la source.

C'est essentiellement le site internet institutionnel <https://www.economie.gouv.fr/> présenté comme « le portail de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics » qui fournit le détail des informations administratives. Il héberge notamment les pages dédiées au prélèvement à la source et les guides proposés au téléchargement à l'ensemble des publics. Ce site foisonnant semble parfois labyrinthique dans la mesure où l'accès à l'information s'opère par plusieurs entrées qui ne mènent pas toujours toutes au même point.

Sur la page d'accueil dédiée au prélèvement à la



source¹ s'étale un bandeau bleu estampillé du slogan « L'impôt s'adapte à votre vie ». Ce bandeau reste en place quel que soit l'onglet sur lequel on navigue. La police utilisée pour le titre, à bâtons, simple, douce, évoquant une écriture manuscrite, tranche avec les habituelles sources d'informations administratives. Le bleu, couleur présente dans de nombreux supports de communication de la campagne, rappelle le logo bleu, blanc et rouge du site et, plus profondément, convoque ses traits caractéristiques évoquant la limpidité (de l'eau), la sérénité et la liberté (du ciel), qui sont le socle de la confiance.

Le slogan, qui rend l'impôt capable de « s'adapter », action propre aux êtres vivants, le personnifie et en fait un adjuvant de la vie quotidienne du contribuable. C'est d'ailleurs l'impôt, en général, qui s'adapte alors qu'il est ici question de son mode de paiement : ce slogan vaut en effet pour d'autres campagnes de simplification administrative (comme la déclaration en ligne), dont le prélèvement à la source est un volet, une étape. La phrase s'adresse par ailleurs directement au contribuable, comme pour lui signifier d'avoir confiance, et lui assurer que la réforme se déroulera sans encombre.

Ainsi, dès le premier abord, l'information administrative est humanisée, placée dans le cadre d'une relation de confiance entre le gouvernement et l'utilisateur. Sous ce bandeau, des onglets présentent les différents cas de figure, avec là encore une posture qui adopte le point de vue de l'utilisateur : « Je suis contribuable », « Je suis collecteur ». L'utilisateur se sent accueilli, reconnu, compris et guidé, face à une belle promesse, celle de « tout comprendre au prélèvement à la source ».

¹ <https://www.economie.gouv.fr/prelevement-a-la-source>.

Cet accueil rassurant et complet se poursuit par un système d'explications dense, allant de « Pourquoi la réforme ? » aux différents cas que chacun peut rencontrer. Une infographie présente chaque étape, développée par un paragraphe détaillé et complétée par une rubrique « Questions fréquentes ». Pour chaque cas, des onglets proposent une explication pour tous les angles de la réforme : le taux de prélèvement, l'année de transition, le crédit d'impôt... L'information est riche et occupe l'écran de manière, il faut le dire, parfois un peu indigeste. Mais la volonté de rassurer et de convaincre est bien présente. Un encadré intitulé « Ce qui ne change pas » insiste même sur le maintien du « geste citoyen de la déclaration de revenus ».

Les « ressources » enfin mettent à la disposition de l'utilisateur tous les supports qui pourraient lui être utiles : du guide à l'affiche en passant par des cas pratiques sous forme d'infographies, ou encore un lexique. Des vidéos sont également téléchargeables, démystifiant des idées reçues pour les collecteurs ou faisant intervenir la directrice du projet à la DGFIP¹.

Certaines infographies proposent d'ailleurs une scénographie surprenante. Mises en vidéo, elles sont commentées par une voix off. L'une d'entre elles est par exemple particulièrement décalée par rapport au ton attendu², en développant une proximité, une décontraction inhabituelles : « Attention, il y a du nouveau », « Vous êtes prêts ? » et autres commentaires du même ordre, agrémentés d'émoticônes et qui ont une fonction phatique.



Ce type d'infographie « accroche » l'utilisateur, lui permet de se prendre au jeu et d'éviter de considérer comme un obstacle administratif ce qui touche au prélèvement à la source.

Ce site très dense, à l'architecture peut-être un peu labyrinthique, montre en tout cas le soin pris par le gouvernement de proposer une information administrative complète et

¹ Maryvonne Le Brignonen, très présente dans les supports incarnés (voir III. 3., p. 71).

² <https://www.dailymotion.com/video/x6i4ad2> [publié le 09/04/2018, consulté le 13/01/2019].

sur des supports variés, tant aux contribuables qu'aux collecteurs. Il entre tout à fait dans le cadre des nouvelles stratégies numériques publiques centrées sur le besoin de l'utilisateur, comme l'explique l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE)¹ : « Il s'agit, plus généralement, de repenser les modes de relation aux usagers pour passer d'une logique d'autorité à une logique de service [...]. Cette attention nouvelle portée au "parcours usager" invite en effet les acteurs publics à revoir les architectures de leurs sites internet, à dématérialiser les démarches, à concevoir de nouveaux services de plus en plus personnalisés ou encore à développer des approches plus collaboratives. »

Le support administratif est également assuré par les courriers électroniques et postaux qu'envoie l'administration fiscale, campagne ou non. Les lettres d'information exigent une démarche active du citoyen : s'y abonner, et sont une source d'information qui renvoie vers le site internet. C'est surtout l'accueil dans les centres des finances publiques qui marque humainement la relation administrative, ou encore la ligne téléphone dédiée au prélèvement à la source. Les points presse donnent également moult détails que les journalistes peuvent transmettre à leurs lecteurs. Un conséquent dossier de presse (92 pages), une conférence de presse de plus d'une heure donnée par Gérald Darmanin le 6 novembre, des communiqués de presse pour le suivi des comités se réunissant régulièrement : la liaison entre le gouvernement et les médias est continue, solide, quasiment permanente. De quoi permettre aux journalistes de rassurer leur public autant que de l'informer.

Il est peut-être le support de communication le plus inattendu de la campagne : le bulletin de paie² fait l'objet d'un arrêté au *Journal Officiel* n° 0108 du 12 mai 2018, texte n° 34, précisant (article 3)³ : « Pour la composition de la mention "Net à payer avant impôt sur le revenu" et de la valeur correspondant à cette mention, il est utilisé un corps de caractère dont le nombre de points est au moins égal à une fois et demi le nombre de points du corps de caractère utilisé pour la composition des intitulés des autres lignes. »

¹ <https://www.economie.gouv.fr/apie/publications/focus-des-sites-internet-publics-plus-en-plus-orientes-usager> [consulté le 31/03/2019].

² Voir annexe 8, p. 108.

³ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000036896997&categorieLien=id> [consulté le 22/04/2019].

Le même article fait ajouter une ligne correspondant à la « valeur associée à la mention “dont évolution de la rémunération liée à la suppression des cotisations chômage et maladie” » pour que le salarié puisse prendre conscience des effets des mesures fiscales et que l’impact du prélèvement à la source en soit amoindri. Voilà sans doute une réponse directe à l’enjeu politique relatif au pouvoir d’achat et, à plus long terme, une manière d’atténuer l’impôt, de le rendre presque invisible.

Tout cela entre quelque peu en contradiction avec ce que serine Gérard Darmanin à longueur d’interviews¹, certifiant que « les Français ne sont pas idiots » et savent très bien qu’ils devront payer leur impôt. Ils le savent, certes, mais si grossir d’un point et demi le corps du montant net avant impôt de leur salaire peut leur faire croire qu’ils n’en paient pas tant que cela, tout le monde y gagne, du moins en apparence.

Au-delà de la question typographique, le bulletin de paie fait office de support pédagogique avec la possibilité de « préfiguration », qui permet dès le mois d’octobre que collecteurs et contribuables s’habituent ensemble au prélèvement à la source – factice, bien sûr, jusqu’en janvier 2019². L’objectif de ces mises en scène de l’écrit est d’éviter ou du moins de limiter le fameux « choc psychologique » souvent évoqué par les détracteurs de la réforme, choc que le salarié est censé ressentir au vu de son salaire net amputé de son impôt.

Tous les supports de communication fournissent une information administrative. C’est leur première raison d’être : expliquer la réforme dans ses moindres détails. Mais, même dans ceux qui au premier abord semblent ne pas proposer autre chose qu’une aride information technique, se montre une forte incitation à la confiance.

D’autres supports privilégient la mise en récit du prélèvement à la source pour favoriser l’acceptation de la réforme.

¹ Par exemple sur France Bleu Béarn le 30/08/2018.

² https://www.challenges.fr/economie/fiscalite/prelevement-a-la-source-comment-sera-votre-fiche-de-paie_621014 [publié le 22/10/2018, consulté le 22/04/2019].

Les réseaux sociaux sont le lieu privilégié de la mise en récit. De brefs récits, imagés, évoquant la vie quotidienne des Français. Sur les 650 publications relevées sur les réseaux sociaux au cours de la période étudiée, près de la moitié (304 exactement) sont des vignettes ou des vidéos. Ci-contre un exemple de vignette du type « vrai/faux » (il en existe 24 de ce type et une vingtaine d'autres structurées différemment).



Ici, une capture du film générique (diffusé à la télévision et sur les réseaux sociaux) « Pourquoi on change ? » expliquant en trente secondes en quoi « l'impôt s'adapte ». Huit autres vidéos de ce type sont disponibles, déroulant chaque thème abordé dans cette vidéo « matrice » (35 autres vidéos existent, composées différemment)¹.



Le nombre même de vignettes et de vidéos est un indicateur : l'objectif de la campagne est de rendre le prélèvement à la source naturel, normal, présent dans la vie de chacun comme s'il avait toujours été là. Une diffusion si conséquente sur les réseaux de *snack content*, comme le décrit Daniel Baldaia, permet de créer puis d'entretenir une présence permanente et, ainsi, une appropriation des informations relatives à la réforme par les publics. Colorées, accessibles, présentant la même police que le bandeau analysé plus haut, constituées d'un jeu de question-réponse que peut se poser chaque contribuable ou collecteur, elles rassurent en allégeant la réforme de son poids strictement administratif.

Que racontent-elles, à qui, comment et à quelle fréquence ? Nous avons identifié 40 thèmes traités dans ces vignettes et ces vidéos s'adressant pour 24 % d'entre elles aux collecteurs, pour 66 % d'entre elles aux contribuables et pour 10 % d'entre elles aux deux publics. Ces thèmes concernent entre autres le crédit d'impôt, la confidentialité des informations privées auprès des collecteurs, le fait que l'administration fiscale reste la seule interlocutrice du contribuable en cas de questions, le choix du type de taux

¹ Voir les liens proposés en annexe 6, p. 104. On retrouve les personnages de ces neuf vidéos sur le site impots.gouv.fr, formant une bannière sur la page d'accueil.

d'imposition, l'année de transition... Nous les avons regroupés en six grands thèmes. Pour chaque vignette ou vidéo, nous avons détecté le procédé qui fait le récit : métaphore, intervention d'un représentant de l'administration fiscale (allant du ministre aux agents de la DGFIP)¹, structure et couleur évocatrices (rouge pour faux, vert pour vrai), infographie ludique ... Ce tableau recense les six grands thèmes identifiés, leur procédé narratif le cas échéant et leur public.

Thème Procédé	Collecteurs	Tous	Contribuables	Total général
Fonctionnement général	43	5	109	157
Métaphore			62	62
Agent	28		2	30
Photographie connotée	1		11	12
Structure et couleur	11		15	26
Texte de réponse			10	10
Ministres		4	5	9
Infographie	2	1	1	4
Simple oui			2	2
Simple non			1	1
Directeur Acooss	1			1
Relation à l'employeur	19		40	59
Métaphore			25	25
Agent	17			17
Photographie connotée	2		7	9
Structure et couleur			8	8
Crédit d'impôt			56	56
Photographie connotée			39	39
Métaphore			15	15
Ministres			1	1
Structure et couleur			1	1
Montant impôt			21	21
Métaphore			8	8
Photographie connotée			4	4
Structure et couleur			4	4
Texte de réponse			3	3
Agent			2	2
Relation à l'administration		7		7
Agent		7		7
Échange en direct		4		4
Agent		3		3

¹ Nous nous pencherons sur l'incarnation de la campagne en III. 3., p. 70.

Thème Procédé	Collecteurs	Tous	Contribuables	Total général
Ministres		1		1
Total général	62	16	226	304

4. *Thèmes traités par les 304 vignettes et vidéos relevées sur les comptes gouvernementaux de Twitter, Facebook, LinkedIn et Instagram entre le 26/08/2018 et le 15/11/2018*

Ce sont des histoires de la vie quotidienne de chacun qui sont ici racontées. C'est particulièrement flagrant pour les neuf vidéos diffusées à la télévision et sur les réseaux sociaux, qui sont métaphoriques : leur emploi représente 110 occurrences sur 304, soit plus du tiers de l'ensemble des occurrences des vignettes et vidéos sur les réseaux sociaux, loin devant la photographie connotée (64 occurrences). Métaphore, par exemple, de l'ardoise sur laquelle un jeune garçon inscrit « 2018 », dont il efface le « 8 » pour le remplacer par un « 9 », le tout illustrant l'effacement de l'impôt sur les revenus ordinaires perçus en 2018¹. Métaphore également du gros plan sur la main du retraité qui ajuste l'accoudoir de son fauteuil de jardin – l'y attendent livre et jus de fruit – comme l'impôt qui « s'ajuste à votre situation »². Ces neuf vidéos, dont la matrice, sont métaphoriques de la même manière. Elles font appel à la fois à la raison, expliquant les choses telles qu'elles sont, mais également à l'émotion, en évoquant des moments de la vie quotidienne, des inquiétudes qu'elles viennent apaiser.

Revenons à notre tableau : s'il est logique que les questions relatives au fonctionnement de la réforme soient les plus fréquentes (calendrier, revenu 2018, retraite, mariage, embauche d'un nouveau salarié...), il est à noter que les deux thèmes suivants sont quasiment à égalité : la relation à l'employeur et le crédit d'impôt. Ce sont deux sujets qui ont bénéficié d'une large communication car suscitant bien des inquiétudes du côté des collecteurs pour la relation à l'employeur, des contribuables et des associations pour le crédit d'impôt.

C'est aux contribuables qu'il a été le plus expliqué que seule l'administration fiscale était apte à répondre à ses questions (40 occurrences face à 19 en direction des collecteurs), en sorte que l'employeur n'ait pas à le faire, à parler à la place de

¹ https://youtu.be/hbsr_z7l-CQ [publié le 26/08/2018, consulté le 13/01/2019].

² https://youtu.be/iNG_lsLjOMI [publié le 26/08/2018, consulté le 13/01/2019].

l'administration si un salarié vient le trouver. Deux supports métaphoriques parlent au contribuable, l'un mettant en scène une femme qui se cache derrière un *Océan Le Mag* (fictif) dont le titre et le bleu évoquent la liberté, la sérénité¹, l'autre montrant une porte qui se ferme, flanquée d'une pancarte « Ne pas déranger. Merci », la voix off insistant sur le fait que les questions sont à poser « aux impôts, et seulement aux impôts. »²

Le collecteur, lui, est rassuré par l'intermédiaire d'un agent de la DGFIP, toujours la même, Maryvonne Le Brignonen, qui démystifie des idées reçues. Bâties sur un modèle plus « professionnel » que les métaphores précédemment évoquées, ces vidéos prennent la forme d'un échange de questions-réponses entre un animateur et Maryvonne Le Brignonen. Cette présentation moins ludique, peut-être plus sérieuse, sied aux collecteurs dont les inquiétudes sont anticipées et, en quelque sorte, détricotées par cet échange. Sur les huit vidéos traitant des idées reçues sur le prélèvement à la source et destinées aux collecteurs, trois sont mobilisées sur ce thème de la relation entre salarié et employeur : les numéros 3, 4 et 5³.

Le crédit d'impôt est quant à lui mis en récit uniquement à destination des contribuables, essentiellement à travers des vignettes illustrées d'une photographie connotée représentant des stéréotypes et dont le texte complète l'image : une femme d'un certain âge souhaitant faire un don (dans 23 cas sur 39), une jeune femme dont le père est en EHPAD (8 cas sur 39), une maman portant son enfant et souhaitant le confier à une « nounou » (8 cas sur 39).



Quinze autres représentations sont métaphoriques : il s'agit de quinze occurrences d'une même vidéo montrant une mère et sa fille dans un square et dont la voix off précise qu'un « acompte de 60 % arrivera dès janvier ». Le verbe *arriver*, familier dans ce contexte, n'est pas sans évoquer l'arrivée d'un enfant.

Quel que soit le procédé, la majeure partie de ces vignettes et vidéos proposent un

¹ <https://www.youtube.com/watch?v=L85zaP9fXtI> [publié le 26/08/2018, consulté le 13/01/2019].

² <https://youtu.be/wM5MeeOxssk> [publié le 26/08/2018, consulté le 13/01/2019].

³ <https://www.economie.gouv.fr/prelevement-a-la-source/videos> [consulté le 23/05/2019].

jeu de question-réponse. Les questions sont posées par un « je » et reçoivent une réponse adressée à « vous », suivant le fonctionnement du slogan « L'impôt s'adapte à votre vie ». Ce « je » pose la DGFIP comme énonciatrice et le contribuable vu par la DGFIP comme locuteur. L'identification est bien présente et renforcée par le procédé structurant chaque item. Les couleurs pastel, le niveau de langue, entre courant et familial (emploi de « on », structures sujet-verbe...), participent également de la proximité, de l'identification et de la confiance entre contribuables, collecteurs et administration fiscale pour ce qui concerne la réforme. Le récit devient argument, en douceur. Le discours est une modalité de l'action, les mots employés rassurent.

La campagne de communication sur la réforme du prélèvement à la source déroule donc tous azimuts ses actes de langage, ses métaphores, ses vidéos, ses infographies. En privilégiant certains canaux (site internet, bulletin de paie) pour des explications administratives et d'autres (réseaux sociaux) pour rassurer et inspirer confiance, le gouvernement atteint contribuables et collecteurs et met tout en œuvre pour les convaincre, non seulement du bien-fondé de la réforme, mais aussi d'une acceptation sans résistance de leur part. Il ne faut toutefois pas laisser de côté les effets de certains partis pris, comme le début d'invisibilisation de l'impôt sur le bulletin de paie ou une forme de passivisation du citoyen à qui l'on serine qu'il n'a rien à faire, que la procédure est automatique et que tout cela est dans son intérêt : ces effets marquent la limite de la confiance que souhaite susciter la campagne et s'inscrivent dans un avenir potentiel du rapport du citoyen à l'impôt.

Le troisième groupe de canaux, constitué de la presse et de l'audiovisuel, accentue davantage encore la relation installée en mettant au jour l'incarnation de la campagne de communication.

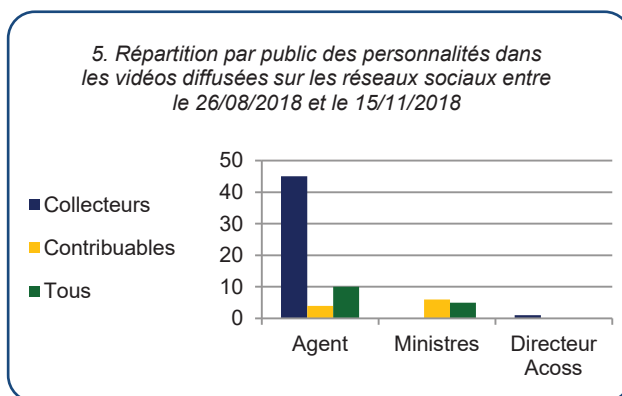
3. Une communication incarnée

La campagne de communication sur le prélèvement à la source privilégie la relation entre le gouvernement et le contribuable pour expliquer la réforme, rassurer au sujet de sa mise en œuvre et convaincre contribuables et collecteurs de ses bénéfices. Les membres du gouvernement et les agents de la DGFIP portent cette réforme depuis

plusieurs années¹ et, dans le cadre de cette campagne, en incarnent à de nombreuses reprises la communication, y compris lorsque les enjeux politiques menacent de faire échouer le projet.

Le gouvernement affiche en effet des messages de sérénité, de confiance en sa réforme, en la qualité de sa mise en œuvre et en les bénéfices qu'en tireront les contribuables, promesses que portent les agents de la DGFIP, mais aussi le ministre de l'Action et des Comptes publics Gérard Darmanin², le ministre de l'Économie et des Finances Bruno Le Maire, le premier ministre Édouard Philippe (en des circonstances bien particulières, nous y reviendrons), le directeur de la DGFIP Bruno Parent et le directeur de l'Acoss (la caisse nationale du réseau des URSSAF) Yann-Gaël Amghar. Ces « têtes d'affiche » sont sollicitées au cours de la campagne, tous supports confondus.

Si les sept spots radio³ mobilisent uniquement l'agent de la DGFIP Marie André, les réseaux sociaux publient des vidéos mettant en scène différents agents, deux ministres (Gérald Darmanin en 7 occurrences, Édouard Philippe en 4) et le directeur de l'Acoss, comme le montre ce graphique.



Les agents⁴ et Yann-Gaël Amghar sont mobilisés pour incarner la DGFIP auprès des collecteurs. À travers leurs exposés factuels transparait la volonté de montrer aux collecteurs qu'ils détiennent les réponses techniques, précises et adaptées à toutes leurs inquiétudes.

¹ Rappelons qu'elle devait initialement être appliquée au 1^{er} janvier 2018.

² Il faut toutefois noter que la page Facebook de Gérard Darmanin relaie uniquement les actualités de la municipalité de Tourcoing et l'actualité médiatique de Gérard Darmanin. Dans les bornes temporelles de notre corpus, le prélèvement à la source n'est jamais évoqué sur cette page. Le ministre se donne ailleurs, mais réserve « son » Facebook à sa vocation municipale.

³ Avec pour structure : une accroche de 10 secondes (question) constituant un *teaser* ; quelques publicités plus tard, un échange de 60 secondes entre le questionneur et Marie André autour d'un cas fictif. Le tout encadré par un *jingle* « On en parle ». Voir un exemple de verbatim en annexe 7, p. 107.

⁴ Essentiellement Maryvonne Le Brignonon, qui a dirigé la mission, mais également sa collaboratrice Marie André ou encore Isabelle Pheulpin, chargée des relations avec les publics.

Ces vidéos sont scénarisées, hormis peut-être le Facebook live, qui aurait sans doute dû faire l'objet d'un *media training* plus poussé au vu de la gêne des deux agents, coincées sur un triste canapé avec l'animateur qui peine à comprendre les réponses de ses invitées. Il n'en reste pas moins que les réponses fournies sont précises, techniques, et ont surtout le mérite de résonner avec les préoccupations immédiates manifestées par les internautes.



Les publications proposées sur Facebook par les comptes gouvernementaux ne sont d'ailleurs pas les plus aspirationnelles ni les plus relationnelles. Le ton est parfois maladroit, très incitatif (« Allez voir l'interview de... ! »), il y a peu d'appropriation dans les relais (les titres et les photos des sites relayés sont conservés). En somme, peu d'éditorialisation donc une ligne d'énonciation, une posture, pas clairement campée.

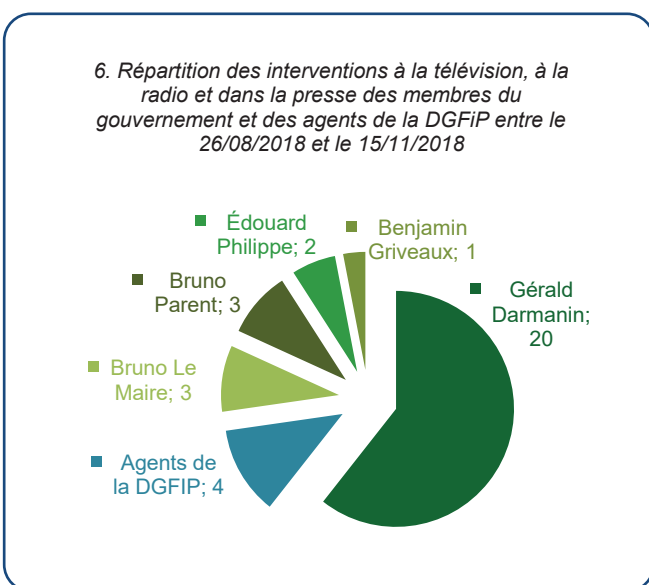
D'autres maladroites apparaissent sur les réseaux sociaux. Ainsi, la diffusion sur Twitter d'un extrait de la présentation par Gérald Darmanin, le 18 octobre à l'Assemblée nationale, du dispositif de crédit d'impôt à voter dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019. Les rangs de l'Assemblée sont clairsemés et juste derrière le ministre se trouve Éric Woerth, président de la commission des Finances et défavorable à la réforme du prélèvement à la source. Le message ainsi envoyé n'est pas des plus positifs.

Néanmoins, les ministres font œuvre de communication auprès des contribuables, portant leur réforme, affichant leur confiance en l'administration fiscale et cherchant à rassurer et à convaincre. La conférence de presse donnée le 6 novembre par Gérald Darmanin¹ et relayée en 15 occurrences sur les réseaux sociaux en fait une sorte de « super agent de la DGFIP », répondant point par point aux questions des journalistes tout en donnant des gages de sérénité : « Nous pensons avancer de manière confiante

¹ <https://www.economie.gouv.fr/direct-video-conference-presse-gerald-darmanin-prelevement-source-15h> [publié le 06/11/2018, consulté le 09/01/2019].

mais sérieuse vers l'impôt à la source du mois de janvier » et en se permettant des traits d'humour – il va jusqu'à parier une bière avec une journaliste au sujet d'un point de désaccord sur le crédit d'impôt. Il fait intervenir Yann-Gaël Amghar et Maryvonne Le Brignonen : tout est mis en œuvre pour montrer qu'il s'agit d'un travail collectif, « avec tous les services de l'État. »

Les réseaux sociaux relaient également la plupart des interventions gouvernementales ayant trait à la réforme à la télévision, à la radio et dans la presse. Sur 33 occurrences relevées, 29 s'adressent à l'ensemble des publics, 3 aux collecteurs et 1 aux employés de particuliers employeurs. Ce graphique montre qui intervient : à 4



reprises, il s'agit des agents de la DGFIP¹, les 29 autres occurrences étant représentées par un ministre, un haut fonctionnaire ou le porte-parole du Gouvernement. Sur ces 29 interventions, 20 sont portées par Gérald Darmanin, qui déclare : « Je serai le ministre qui fera l'impôt à la source »² et qui se voue en effet corps et âme à la promotion de la réforme. Les

réserves émises par Emmanuel Macron le 31 août, suivies de la confirmation de la mise en œuvre de la réforme par Édouard Philippe le 4 septembre, l'ont sans doute contraint à se rendre plus souvent sur les plateaux que ce qui était prévu. Il n'en reste pas moins que Gérald Darmanin est bien présent sur le terrain. Même si toutes ses interventions ne concernent pas uniquement le prélèvement à la source³, il incarne indubitablement la réforme et y imprime son empreinte personnelle.

Ses expressions se retrouvent en effet dans ses différentes interventions. Elles montrent sa volonté de marquer l'histoire sociale de son pays (« C'est une grande

¹ Qui, là encore, se consacrent aux questions techniques préoccupant contribuables et collecteurs.

² Dans *L'interview politique* d'Audrey Crespo-Mara sur Europe 1, le 29/08/2018.

³ Les questions locales, politiques budgétaires occupent par exemple plus des deux tiers de son interview par Véronique Marchand dans *Dimanche en politique* sur France 3 Hauts-de-France le 16/09/2018.

réforme sociale », « Après les baisses d'impôt très importantes que nous faisons pour les sociétés [...] nous demandons que tous les employeurs fassent quelque chose pour les salariés. C'est une réforme pour les salariés »), en s'occupant personnellement d'un certain nombre de choses (« J'ai écrit à... »). Le ministre souhaite se montrer proche des Français (« Les Français ne sont pas idiots », et de narrer les anecdotes de ses rencontres sur le marché de Tourcoing, *sa* ville) avec comme implicite le fait qu'il est un Français comme un autre (« Les fins de mois sont difficiles, comme on le disait quand j'étais petit ») : il humanise ainsi une réforme technocratique en sorte de mettre en confiance ses auditeurs. Pour les rassurer, il insiste sur les bénéfices qu'ils tireront de la réforme (« Il n'y aura aucun perdant en trésorerie ») et sur la bonne relation avec les collecteurs (« Nous avons confiance dans les entreprises »).

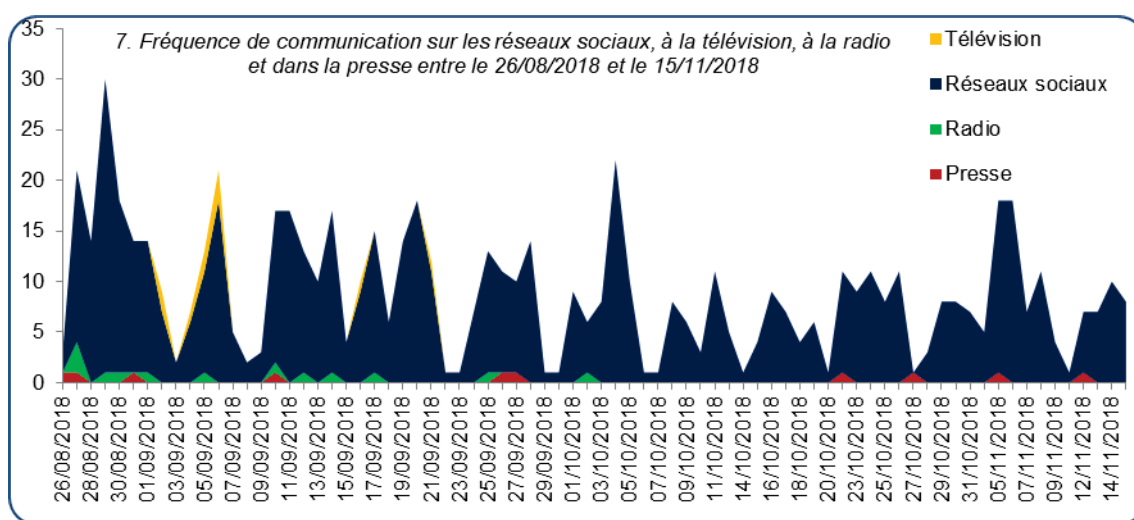
Gérald Darmanin se présente comme portant une réforme moderne, figurant l'avenir (son âge, 36 ans, lui permet toutes les ambitions politiques), loin de « l'impôt à la papa », « une grande réforme de simplification ». Il conclut : « Si elle est réussie, j'espère que je pourrai vous dire que j'aurai apporté ma petite pierre à l'édifice de la modernisation de mon pays » et répète à l'envi « Je suis le serviteur de l'administration puisque ministre veut dire serviteur ». Certaines de ses manies langagières vont dans le sens de cette humilité savamment travaillée, comme les très fréquentes occurrences de « si j'ose dire » et de « si vous me permettez cette expression », parfois à mauvais escient. Ces « modalisations autonomes »¹, qui commentent sa propre parole, lui permettent d'atténuer son propos, de prendre une distance qui montre son humilité : comment mieux inspirer confiance qu'en se montrant capable d'accepter le doute et la critique ?

Ainsi, outre les arguments que l'on retrouve dans d'autres supports de communication (paiement sur 12 mois, impôt contemporain, avance du crédit d'impôt) et une expression plus formelle dans la presse écrite, ses prestations audiovisuelles donnent au ministre l'occasion d'incarner la campagne et de distiller des « petites phrases », des propos qui peuvent être détachés, sortis de leur contexte et reproduits n'importe où pour que les publics se les approprient.

¹ Dominique Maingueneau, *Analyser les textes de communication*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 185.

Cet ensemble d’expressions diffusées sur plusieurs canaux constitue la promesse d’une réforme qui a été sérieusement préparée, dont la mise en œuvre se déroulera sans accroc et dont les publics tireront des bénéfices indéniables. Cependant, si une communication incarnée représente un soutien pour une campagne planifiée, elle peut parfois, lorsqu’elle répond à des enjeux politiques, entraîner la campagne sur des chemins incertains.

La chronologie des temps forts de la période étudiée¹ fait état d’éléments que nous pouvons rapprocher de la fréquence des actes de communication², représentée dans le graphique ci-dessous.



La campagne est lancée dimanche 26 août. Dès le début, les réseaux sociaux sont à l’œuvre, mais le véritable coup d’envoi se trouve le jour du premier pic de communication, mercredi 29 août – jour privilégié pour poster des publications, mais pas uniquement. Le 26 août en effet, Édouard Philippe, à la fin d’une interview qu’il donne au *Journal du dimanche* au sujet du budget 2019, instille un doute qui va se muer en crise pendant plusieurs jours en précisant, concernant la réforme du prélèvement à la source : « Nous ferons le point dans les prochaines semaines. » Au même moment, Gérard Darmanin envoie à tous les contribuables un courrier confirmant l’application de la réforme au 1^{er} janvier 2019. Jeudi 30 août, au cours d’une conférence de presse à Helsinki, Emmanuel Macron déclare : « J’ai plutôt l’intention de conduire cette réforme

¹ Voir annexe 9, p. 109.

² Sont exclus les spots diffusés à la télévision et à la radio, diffusion dont nous ignorons la fréquence.

à son terme, mais j'ai demandé aux ministres compétents de répondre à toutes les questions qui se posent encore avant de donner une directive finale. »¹ Les analystes² estiment que les doutes d'Emmanuel Macron portent sur les points suivants³.

Doute sur la compatibilité du prélèvement à la source avec le système fiscal français, qui tient compte de l'ensemble du foyer et qui prend en compte une myriade de situations. Doubte également sur la compréhension – donc l'acceptation – du contribuable : Emmanuel Macron a souhaité être informé précisément « de ce que nos concitoyens vivront », redoutant un écart entre le taux appliqué au prélèvement et l'impôt dû en réalité. Doubte sur l'effet de la réforme sur la croissance : pour les 40 % de ménages qui ne sont pas mensualisés, les habitudes de consommation risquent d'être perturbées. Doubte enfin sur les éventuels bugs techniques, que ce soit pour les contribuables ou pour les collecteurs.

Les réserves présidentielles font suite à une note, datant de juillet et diffusée le 1^{er} septembre par *Le Parisien*⁴, que la DGFIP avait fait parvenir au ministère de l'Économie et qui évoquait la détection de plus de 300 000 erreurs lors de la phase de tests (prélèvements doublonnés, problèmes d'homonymie...) Riposte de Gérard Darmanin : moins de 1 % des contribuables sont concernés par ces erreurs, que les tests ont d'ailleurs permis de corriger.

Daniel Baldaia, au sujet de cette crise, témoigne⁵ : « Nous faisons la différence entre communication publique (ce dont nous sommes en train de parler), communication politique (ce qui fait l'objet de votre question) et relations presse : la bataille était médiatique. Nous n'avons rien changé à notre plan de communication. Les achats médias étaient déjà programmés et difficiles à arrêter. Et puis, dans le doute, on a préféré maintenir le volet internet. »

De fait, la fréquence de publication sur les réseaux sociaux n'augmente pas

¹ Ces réserves avaient été évoquées la veille par *Le Canard enchaîné*.

² https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/08/31/prelevement-a-la-source-les-quatre-risques-qui-font-hesiter-le-gouvernement_5348666_4355770.html [publié le 31/08/2018, consulté le 21/04/2019].

³ Cette communication manquant cruellement de coordination arrive après un été qui a vu la « fébrilité », selon le terme employé par les journalistes, du gouvernement à travers deux ajustements, le report de la réforme pour les employés des particuliers employeurs et la mise en place du dispositif Tese.

⁴ <http://www.leparisien.fr/economie/prelevement-a-la-source-la-note-qui-affole-le-gouvernement-01-09-2018-7872780.php> [publié le 01/09/2018, consulté le 21/04/2019].

⁵ Voir annexe 12, p. 119.

particulièrement, jusqu'à l'intervention d'Édouard Philippe le 4 septembre, qui signe la fin de cette crise.

Pour ce qui concerne l'audiovisuel et la presse, 11 des 33 occurrences ont lieu entre ces deux dates, dont 6 opérées par Gérald Darmanin. Impavide¹, il affirme que sa réforme est techniquement au point... mais, le 1^{er} septembre, précise² : « Est-ce que psychologiquement les Français sont prêts, c'est une question à laquelle collectivement nous devons répondre. » Se ménagerait-il une porte de sortie digne en cas d'abandon de la réforme par volonté présidentielle ? « Reste qu'à force de répéter que le dispositif est "techniquement prêt", Gérald Darmanin et la Direction générale des Finances publiques pourraient mettre Emmanuel Macron dans l'embarras : tout report de la mesure par le Président serait alors vu comme une décision uniquement politique. Difficile quand tout est sur les rails d'affirmer qu'il faut encore du temps... Dans le *JDD*, un conseiller avance un autre aspect de l'équation : "Un report serait catastrophique pour l'image de l'État et pour Macron : cela voudrait dire qu'il est prêt à reculer sur les réformes." »³

Le ministre trouve la bonne posture, en valorisant le doute. Il répète « Il est tout à fait normal que nous nous interroguions », s'incluant ainsi dans ces réserves, « Moi-même d'ailleurs il m'arrive, le matin quand je me lève, d'avoir un doute sur un sujet », « Le doute fait avancer », et parle du « doute actif, exigeant » d'Emmanuel Macron. Faisant contre mauvaise fortune bon cœur, il se montre ravi que ces réserves permettent de faire parler du prélèvement à la source bien plus qu'au cours des mois précédents et dira *a posteriori* : « D'abord, cela a permis de beaucoup parler de la réforme. Un débat est né dans tous les journaux et dans tous les bistrot ! »⁴

Le 4 septembre, Édouard Philippe confirme au *Journal de 20h* sur TF1 le maintien de la réforme⁵ : « Cette bonne réforme, qui va permettre à l'impôt de s'adapter à la vie des Français plutôt que de demander aux Français de s'adapter au fonctionnement de l'impôt, cette bonne réforme, elle va être mise en œuvre ». Il annonce également le

¹ Tout comme Bruno Parent, qui porte la réforme depuis plusieurs années.

² Au cours de l'émission d'Alexandra Bensaïd, *On n'arrête pas l'éco*, sur France Inter.

³ <https://www.lejdd.fr/Politique/prelevement-a-la-source-en-une-semaine-tout-est-devenu-complice-3745586> [publié le 02/09/2018, consulté le 21/04/2019].

⁴ *Le Parisien* du 10/09/2018.

⁵ Sur France 2, on parle d'autre chose et on relaie l'annonce du ministre en dixième sujet, sans même diffuser d'extrait de l'intervention du Premier ministre.

passage de l'avance du crédit d'impôt de 30 % à 60 %, ce qui permet de dire qu'il n'y a « aucun perdant en trésorerie ».

Ces alibis de communication marquent le deuxième pic de notre graphique en ce début septembre, tous médias confondus. Le prélèvement à la source, même quelque peu chahuté, est bel et bien désormais à l'agenda médiatique.

Mais d'un point de vue politique, certains analystes font part de leurs interrogations : « Le psychodrame que vient de jouer l'exécutif autour du prélèvement "à la source" de l'impôt sur le revenu interroge naturellement sur le processus de décision au plus haut sommet de l'État. Ou bien celui-ci a été mal préparé et 17 millions de foyers français ont de quoi s'inquiéter. Ou bien il l'a été, et c'est le Président de la République qui s'est inquiété à tort, ce qui n'est guère plus rassurant. »¹ L'incarnation politique de cette campagne n'est pas, nous le voyons, toujours du meilleur effet.

La réforme du prélèvement à la source sert donc de « terrain de jeu » politique au début de la campagne. Plus subrepticement, et sans doute plus stratégiquement, Gérard Darmanin pose les jalons d'une possible réforme ultérieure, du calcul de l'impôt cette fois, en reliant le prélèvement à la source à une promesse électorale d'Emmanuel Macron : « L'impôt à la source est un premier pas vers ce que demandent depuis très longtemps les féministes »² qui, gagnant moins bien leur vie que leur conjoint, hésitent parfois à travailler car elles font ainsi sauter une tranche à leur foyer fiscal. Autrement dit, le ministre verbalise le fait que l'impôt à la source est le premier pas vers une individualisation du calcul de l'impôt. Il y a là un véritable enjeu politique pour le gouvernement : que la réforme du prélèvement à la source se passe bien pour ensuite avancer vers l'individualisation (optionnelle, dans un premier temps), à laquelle le consentement risque de ne pas être aisément acquis.

L'engagement personnel des agents de la DGFIP, de son directeur, des ministres montre bien l'importance de cette campagne de communication : le gouvernement est sur tous les fronts, tous les canaux, pour expliquer, rassurer, convaincre. À tel point

¹ https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/0302206405403-a-la-source-de-limpot-2202257.php#xtor=EPR-7-%5Bmatinale%5D-20180905-%5BProv_%5D-2910928 [publié le 04/09/2018, consulté le 18/04/2019].

² *On n'arrête pas l'éco* (Alexandra Bensaïd) sur France Inter le 01/09/2018.

qu'il se dépasse parfois lui-même, faisant basculer la stratégie de communication publique sur le terrain politique. Car c'est également cela que permet l'incarnation d'une campagne de communication : pousser ses pions sur l'échiquier politique.

Cette troisième partie nous permet de mesurer à quel point, pour faire accepter la réforme du prélèvement à la source et faire en sorte qu'elle entre dans les mœurs fiscales, le gouvernement déploie tout un arsenal communicationnel : numérique avec site internet et réseaux sociaux, narratif à travers des récits d'identification, incarné dans les médias traditionnels par les porteurs de la réforme... Le bulletin de paie lui-même n'y échappe pas.

Cela montre bien que le gouvernement a conscience des enjeux. Le ciment relationnel entre l'État et le contribuable est omniprésent dans cet exercice de communication publique, pour colmater la moindre fissure qui pourrait se manifester dans le consentement au paiement de l'impôt. Les modalités de l'entrée en scène du prélèvement à la source conditionnent la face¹ qu'il aura ultérieurement aux yeux du monde et, avec lui, l'impôt, forcément influencé par son mode de paiement.

L'acceptation de la réforme ne se fait pas à plat, avec simplement quelques explications techniques : le relief, la belle histoire, les multiples dimensions des différents canaux de communication lui donnent bien un relief particulier, qui lui permet de s'intégrer à la vie quotidienne des contribuables.

¹ Au sens où l'entend Erving Goffman (voir par exemple *La Mise en scène de la vie quotidienne*, tome 2. *Les relations en public*, Paris, Éditions de Minuit, 1973).

Conclusion

L'histoire de la communication publique d'une part, de l'impôt sur le revenu d'autre part, prend en tenailles la communication sur la réforme du prélèvement à la source. La relation entre l'État et le citoyen, entretenue par la communication publique et politique, trouve une expression à travers l'impôt et son consentement. Cela oblige à une communication fiscale délicate, ritualisant la relation entre l'État et le contribuable.

Quant à l'impôt, les batailles dont il fait l'objet depuis la Révolution française débouchent aujourd'hui sur un consentement à plusieurs visages, de principe et de pratique, mais aussi dépendant de la situation sociale du contribuable. Un sentiment d'injustice fiscale partagé par les contribuables les moins favorisés rapproche ce consentement d'une forme d'acceptation résignée. C'est dans ce contexte qu'est mise en œuvre la réforme du prélèvement à la source : une simplification, une modernisation, certes, mais également une tendance à l'invisibilisation de l'impôt et à la passivisation du citoyen.

La campagne de communication se devait donc de mobiliser tous les leviers à sa disposition pour faire accepter d'une part ce nouveau mode de recouvrement de l'impôt par les contribuables, d'autre part cette gestion de la collecte par les nouveaux collecteurs, les deux volets soulevant de forts enjeux symboliques, mais également économiques et politiques.

L'acceptation de la réforme passe avant tout par la mise en confiance des publics : tout est mis en œuvre pour que le contribuable prenne conscience des effets bénéfiques de ce mode de paiement de l'impôt. Du côté des collecteurs, il s'agit davantage de rassurer que de convaincre ; le gouvernement ne lésine pas sur les guides et dispositifs à leur destination. Quel que soit le public, la campagne se donne à voir sur de multiples canaux, mettant en scène divers procédés narratifs et s'incarnant en plusieurs personnes issues du Ministère. L'intervention de la politique fait elle-même œuvre de communication en permettant au prélèvement à la source d'être à l'agenda médiatique et au gouvernement de valoriser le fait que l'application de la réforme est contrôlée avec le plus grand sérieux.

Le soin avec lequel cette campagne est orchestrée montre que l'État prend à cœur la question du consentement au paiement de l'impôt, symbole de la relation entre l'État et

le contribuable. Toutefois, certaines maladroites ont pu être observées au cours de notre étude. Il est certes délicat, en l'absence d'informations sur la réception de la campagne par ses destinataires, d'élaborer des recommandations ; mais nous nous risquons malgré tout à en esquisser quelques-unes, à la lumière du corpus constitué.

Une simplification de l'architecture des pages web consacrées au prélèvement à la source (par exemple au format *one page*), doublée de la création d'une application, permettrait sans doute de pratiquer une pédagogie plus adaptée et ainsi élargie à une population moins avertie des subtilités administratives. Le caractère ludique qui peut être donné à une application permet de dédramatiser des démarches qui peuvent parfois revêtir des allures de cauchemar pour phobiques administratifs...

Il nous semble par ailleurs que le réseau LinkedIn est sous-employé, avec 74 occurrences seulement. Un groupe « Prélèvement à la source » a été créé par des collecteurs, avec assez peu de succès. Peut-être la DGFIP pourrait-elle interagir avec de tels groupes cherchant à mutualiser questions des collecteurs et réponses de l'administration.

En outre, la ligne éditoriale, le ton, ne sont pas toujours les mêmes selon les différents canaux utilisés, ce qui peut se justifier, mais c'est également le cas au sein d'un même canal. Sans doute serait-il souhaitable de confier à un unique community manager la gestion de l'ensemble des comptes concernés sur les réseaux sociaux.

Ces préconisations sont axées sur la campagne de communication sur le prélèvement à la source que nous avons étudiée en une période donnée. Plus largement, pour maintenir, voire gagner un consentement au principe de l'impôt et à son paiement, il nous semble qu'une véritable pédagogie de l'impôt serait nécessaire. Pour quelle raison payons-nous des impôts ? Par quels biais les payons-nous (impôts, cotisations, taxes) ? Qu'en fait l'État ? Des pistes d'utilisation de l'impôt sont proposées sur le site <https://www.aquoserventmesimpots.gouv.fr/>, pistes qu'il faudrait détailler davantage. Une campagne de communication, destinée aux contribuables d'aujourd'hui mais aussi de demain, serait dans l'intérêt de tous, exposant à chacun le coût d'un accouchement, d'une année par élève de maternelle, d'une carrière de policier. Il n'est en aucun cas question de culpabilisation mais de prise de conscience que le « coût de la vie » est également valable pour les services publics, qui fonctionnent grâce aux contributions

collectives.

Éric Woerth¹ propose par exemple « que ceux qui paient l'impôt sur le revenu puissent en affecter 5 % à un poste de leur choix : la politique de défense nationale, l'éducation, la santé, la baisse de la dette... On donnerait le choix entre quelques grandes têtes de chapitres. Comme ça, tout le monde y gagne : celui qui paie décide un peu, celui qui ne paie pas ne paie pas. Cela créerait une relation différente entre les Français et l'impôt sur le revenu. »

Ce sont là des pistes de vecteurs d'harmonie entre la mosaïque des contribuables français, entre la mosaïque de leurs consentements à l'impôt.

Nous ne pouvons achever cette étude de la communication sur la réforme du prélèvement à la source sans en évoquer les limites. Des pistes d'analyse sont en effet intéressantes à mobiliser : étudier la communication sur la réforme du point de vue des collecteurs, en prenant en considération les secteurs d'activité, la taille des entreprises, l'anticipation éventuelle de l'application de la réforme. Ou encore examiner la façon dont la réforme est portée par les collectivités territoriales, en comparant les environnements urbains et ruraux, les petites et les grandes villes.

De surcroît, sans étude de la réception de la campagne, point de possibilité de confronter les actes communicationnels et leurs conséquences. Quelques indications sont fournies par les sondages effectués au fil de la campagne, que résume ainsi Daniel Baldaia² : « Nous sommes contents : la campagne a servi le propos, tout ce travail n'a pas servi à rien : le message est passé. C'est aussi plaisant de montrer que la communication est utile, même pour les impôts, alors que pendant longtemps, les impôts et la communication n'ont pas fait bon ménage : on considérait que parce que c'était obligatoire, c'était inutile de communiquer.

Si on regarde le baromètre Elabe/*Les Échos* mis en place depuis septembre, les Français sont plutôt pour la réforme, malgré le mouvement des gilets jaunes. Entre décembre et janvier, les plus grosses progressions portent sur les items que nous avons mis en avant dans le spot télé diffusé à partir de début janvier (« Qu'est-ce que j'y gagne ? ») : la

¹ Voir annexe 11, p. 113.

² Voir annexe 12, p. 120.

trésorerie (+ 8 points), l'étalement du paiement sur 12 mois (+ 6 points), la simplicité (+ 5 points).

C'est une campagne au-dessus des standards pour son agrément, la compréhension et l'adhésion du public. »

Enfin, au-delà du prélèvement à la source, il nous semble que la campagne permet au gouvernement d'amorcer les prochaines réformes de l'impôt : un crédit d'impôt peut-être transformé en aide directe aux ménages, une option d'individualisation de l'impôt... Si aujourd'hui les rituels symboliques (la déclaration de revenu, la DSN) sont maintenus, invisibilisation de l'impôt et passivisation du citoyen sont sans doute les jalons de l'avenir de l'impôt sur le revenu. « Ainsi, l'impôt est un véritable palimpseste où s'écrivent les tensions et les accords d'une société avec le corps qui la représente, et les voies de réforme sont complexes, par paliers, tant son histoire est foisonnante, et chargée de consensus passés. »¹

L'avenir de la fiscalité française le dira : les réformes qui succéderont à celle du prélèvement à la source pourront conduire notre société à une tout autre vision de la famille et poser la question de la relation à l'État : sera-t-elle individuelle, familiale, collective ?

En tout état de cause, l'avenir de la fiscalité sera sans doute européen, symbole de la façon dont les peuples peuvent vivre ensemble, et écologique, symbole de ce que les habitants souhaitent faire de leur planète.

¹ Jean-Édouard Colliard et Claire Montialoux, « Une brève histoire de l'impôt », *Regards croisés sur l'économie*, n° 1, 2007/1, p.65.

Bibliographie

Communication

- AÏM Olivier et BILLIET Stéphane (dir.), *Communication*, Paris, Dunod, 2015
- BOUGNOUX Daniel, *Introduction aux sciences de la communication*, Paris, La Découverte, 1998
- D'ALMEIDA Nicole, *Les Promesses de la communication*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001
- D'ALMEIDA Nicole, *La Société du jugement. Essai sur les nouveaux pouvoirs de l'opinion*, Paris, Armand Colin, 2007
- GERBER Wilfrid, PIC Jean-Christophe, VOICU Alina, *Le Storytelling pas à pas*, Paris, Vuibert Pratique, 2013
- GOFFMAN Erving, *La Mise en scène de la vie quotidienne*, tome 2. *Les relations en public*, Paris, Éditions de Minuit, 1973
- KAPFERER Jean-Noël, *Ré-inventer les marques. La fin des marques telles que nous les connaissons*, Paris, Eyrolles, 2013
- LIBAERT Thierry, *La Transparence en trompe-l'œil*, Paris, Éditions Descartes & Cie, 2003
- SALMON Christian, *Storytelling, la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, Éditions La Découverte, 2007
- WOLTON Dominique, *Penser la communication*, Paris, Flammarion, collection Champs essais, 2008
- WOLTON Dominique, *Informé n'est pas communiqué*, Paris, CNRS Éditions, 2009

Communication publique

Ouvrages

- ALDRIN Philippe, HUBÉ Nicolas, OLLIVIER-YANIV Caroline et UTARD Jean-Michel, *Les Mondes de la communication publique. Légitimation et fabrique symbolique du*

politique, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014

OLLIVIER-YANIV Caroline, *L'État communicant*, Paris, Presses universitaires de France, 2000

ROSANVALLON Pierre, *Le Sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992

ZÉMOR Pierre, *La Communication publique*, Paris, Presses universitaires de France, collection Que sais-je ?, 2008

Articles

BERTRAND Denis, « Le problème de l'énonciation dans la communication publique », *Parole publique. La revue de la communication publique*, n° 5, avril 2014, p. 38-40

BESSIÈRES Dominique, « La définition de la communication publique : des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes organisationnels », *Communication et organisation*, n° 35, 2009, p. 14-28, mis en ligne le 01/12/2012

URL <http://communicationorganisation.revues.org/686> [consulté le 25/06/2018]

DELEVOYE Jean-Paul, « Que croire ? Qui croire ? », *Parole publique. La revue de la communication publique*, n° 20, juillet 2018, p. 39-41

OGER Claire et OLLIVIER-YANIV Caroline, « Conjurer le désordre discursif. Les procédés de "lissage" dans la fabrication du discours institutionnel », *Mots. Les langages du politique*, 81, 2006, p. 63-77, mis en ligne le 01/07/2008

URL : <http://mots.revues.org/675> [consulté le 27/02/2019]

OLLIVIER-YANIV Caroline, « De l'opposition entre "propagande" et "communication publique" à la définition de la politique du discours : proposition d'une catégorie analytique », *Quaderni*, n° 72, 2010, p. 87-99

ROCHETTE Corinne, « La marque publique entre nouvelles pratiques et valeurs publiques », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 81, 2015/2, p. 341-359

« Entretien avec Pierre Zémor », *Communication et organisation*, n° 35, 2009, p. 245-251, mis en ligne le 10/03/2011

URL : <http://communicationorganisation.revues.org/867> [consulté le 22/06/2018]

Mémoires

AUVERLOT Gauthier, *La Représentation d'une institution publique sur son site internet. Analyse de la refonte du site internet du ministère de l'Agriculture*, Mémoire de communication politique et publique en France et en Europe, Université Paris-Est Créteil Val de Marne, 2016

GENDRAUD Cécile, *Vers une stratégie numérique pour la police nationale à l'heure d'internet : quel contrat de communication publique pour quelles finalités de service public ?*, Celsa, soutenu le 19/11/2002

GOUSSARD Thomas, *Marque publique et culture des institutions. La marque AgroSup Dijon au service de la cohésion interne*, Celsa, soutenu le 23/11/2018

MAREUGE Céline, *L'Idéal démocratique de la communication publique à l'épreuve de l'infotainment. Le cas de la communication gouvernementale française*, Celsa, soutenu le 06/11/2015

PATRIGEON Carole, *Le Storytelling au service de la médiation scientifique. Étude du cas Thomas Pesquet*, Celsa, soutenu le 23/11/2018

VALÈRE Sébastien, *La Stratégie digitale du Service d'information du Gouvernement : analyse d'une communication investissant les codes de la « culture web » et de son impact sur la communication publique*, Celsa, soutenu le 15/11/2016

En ligne

<https://www.gouvernement.fr/histoire-du-sig> [consulté le 30/03/2019]

<https://www.economie.gouv.fr/apie/publications/focus-des-sites-internet-publics-plus-en-plus-orientes-usager> [consulté le 31/03/2019]

<https://www.economie.gouv.fr/apie/publications/focus-specificites-des-marques-publiques> [consulté le 31/03/2019]

Impôt et prélèvement à la source

Ouvrages

DELALANDE Nicolas, *Les Batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à*

nos jours, Paris, Le Seuil, 2011

MORDACQ Frank, *Les Finances publiques*, Paris, Presses universitaires de France, collection Que sais-je ?, 2014

Articles

BOUVIER Michel, « Le consentement de l'impôt : les mutations du citoyen-contribuable », *Cahiers français. Fiscalité : l'affaire des citoyens*, n° 405, juillet-août 2018, p. 18-27

COLLIARD Jean-Édouard et MONTALOUX Claire, « Une brève histoire de l'impôt », *Regards croisés sur l'économie*, n° 1, 2007/1, p. 56-65

DUMONT Alexandre, « Les grandes tendances actuelles en matière de fiscalité en France », *Cahiers français. Fiscalité : l'affaire des citoyens*, n° 405, juillet-août 2018, p. 28-36

MAZEAU Guillaume, « La dette, poison de l'Ancien Régime », *Histoire et Civilisations*, n° 34, décembre 2017, p. 10-13

PERRI Pascal, « La réforme du prélèvement à la source », *Cahiers français. Fiscalité : l'affaire des citoyens*, n° 405, juillet-août 2018, p. 38-46

SPIRE Alexis, « L'inégalité devant l'impôt. Différences sociales et ordre fiscal dans la France des Trente Glorieuses », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, n° 56-2, avril-juin 2009, p. 164-187

SPIRE Alexis, « Aux sources de la colère contre l'impôt », *Le Monde diplomatique*, décembre 2018, p. 1 et 22

« Le dossier en fiches », *Cahiers français. Fiscalité : l'affaire des citoyens*, n° 405, juillet-août 2018, p. 90-95

En ligne – documentation

<https://bases-marques.inpi.fr/> [consulté le 30/03/2019]

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381408#graphique-Donnes> [publié le 30/05/2018, consulté le 31/03/2019]

<https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789> [consulté le 02/08/2018]

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000036896997&categorieLien=id> [consulté le 22/04/2019]

<http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/rub1924/impot-revenu-mise-place-du-prelevement-source.html> [publié le 12/04/2018, consulté le 02/12/2018]

<http://www.senat.fr/rap/r16-098/r16-0980.html> [enregistré le 02/11/2016, consulté le 17/02/2019]

<https://www.gouvernement.fr/action/la-moralisation-et-la-transparence-de-la-vie-publique> [mis à jour le 15/05/2017, consulté le 01/07/2018]

<https://www.economie.gouv.fr/prelevement-a-la-source-lancement-campagne> [publié le 03/04/2017, consulté le 21/04/2019]

https://elabe.fr/prelevement-source-impot/?search_hl=%C3%A0+la+source [publié le 05/09/2018, consulté le 21/04/2019]

https://elabe.fr/prelevement-source-impots/?search_hl=%C3%A0+la+source [publié le 11/10/2018, consulté le 21/04/2019]

https://elabe.fr/prelevement-source-vague2/?search_hl=pr%C3%A9l%C3%A8vement+%C3%A0+la+source [publié le 20/12/2018, consulté le 21/04/2019]

https://elabe.fr/prelevement-source-vague3/?search_hl=pr%C3%A9l%C3%A8vement+%C3%A0+la+source [publié le 07/02/2019, consulté le 21/04/2019]

En ligne – commentaire

<http://www.leparisien.fr/economie/prelevement-a-la-source-les-petits-patrons-sous-tension-26-06-2018-7795389.php> [publié le 26/06/2018, consulté le 21/05/2019]

https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/07/05/le-prelevement-a-la-source-decale-d-un-an-pour-les-salaries-des-particuliers-annonce-darmanin_5326048_823448.html [publié le 05/07/2018, consulté le 17/04/2019]

<http://www.lefigaro.fr/vox/economie/2018/07/08/31007-20180708ARTFIG00135-eric-woerth-les-mauvaises-surprises-du-prelevement-a-la-source.php>

[publié le 08/07/2018, consulté le 16/07/2018]

<https://www.lesechos.fr/2018/07/impot-a-la-source-bercy-veut-exonerer-les-employes-a-domicile-pour-2019-975542> [publié le 13/07/2018, consulté le 16/07/2018]

<https://www.acteurspublics.com/2018/08/23/prelevement-a-la-source-bercy-ajuste-le-dispositif-et-met-le-paquet-sur-la-com> [publié le 23/08/2018, consulté le 13/03/2019]

https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/08/30/qu-est-ce-que-le-prelevement-a-la-source_5348245_4355770.html [publié le 30/08/2018, consulté le 17/04/2019]

https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/0302184563402-impot-a-la-source-la-question-de-confiance-2201146.php#xtor=EPR-7-%5Bmatinale%5D-20180831-%5BProv_%5D-2910928 [publié le 30/08/2018, consulté le 17/04/2019]

https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/0302183403533-prelevement-a-la-source-ce-qui-va-vraiment-changer-pour-la-tresorerie-des-menages-2201321.php#xtor=EPR-7-%5Bmatinale%5D-20180831-%5BProv_%5D-2910928
[publié le 31/08/2018, consulté le 17/04/2019]

https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/08/31/prelevement-a-la-source-les-quatre-risques-qui-font-hesiter-le-gouvernement_5348666_4355770.html
[publié le 31/08/2018, consulté le 21/04/2019]

<http://www.leparisien.fr/economie/prelevement-a-la-source-la-note-qui-affole-le-gouvernement-01-09-2018-7872780.php> [publié le 01/09/2018, consulté le 21/04/2019]

<https://www.lejdd.fr/Politique/prelevement-a-la-source-en-une-semaine-tout-est-devenu-complique-3745586> [publié le 02/09/2018, consulté le 21/04/2019]

https://www.liberation.fr/checknews/2018/09/03/quel-est-le-cout-du-deploiement-du-prelevement-a-la-source_1676265 [publié le 03/09/2018, consulté le 17/02/2019]

https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/0302206405403-a-la-source-de-impot-2202257.php#xtor=EPR-7-%5Bmatinale%5D-20180905-%5BProv_%5D-2910928 [publié le 04/09/2018, consulté le 18/04/2019]

<https://www.usinenouvelle.com/editorial/prelevement-a-la-source-des-doutes-leves-des->

[risques-subsistent.N737619](#) [publié le 06/09/2018, consulté le 21/04/2019]

<https://www.franceculture.fr/emissions/la-suite-dans-les-idees/la-suite-dans-les-idees-du-samedi-08-septembre-2018> [publié le 08/09/2018, consulté le 10/05/2019]

<https://www.alternatives-economiques.fr/alexis-spire-classes-populaires-ressentent-un-tres-fort-sentiment-d/00086038> [publié le 18/09/2018, consulté le 20/05/2019]

https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/0302276152122-budget-2019-les-incertitudes-du-prelevement-a-la-source-pour-les-recettes-de-letat-2207662.php#xtor=EPR-7-%5Bmatinale%5D-20180924-%5BProv_%5D-2910928 [publié le 24/09/2018, consulté le 21/04/2019]

https://www.ladepeche.fr/article/2018/10/10/2885673-impot-source-agents-finances-publiques-car-services-publics-lot.html?fbclid=IwAR1I7P7BvFHbzk7UZW_h_Su7kYYAipyUtisfc8HV5CEv3WBiTmZKS0wNTJ8 [publié le 10/10/2018, consulté le 22/04/2019]

https://www.challenges.fr/economie/fiscalite/prelevement-a-la-source-comment-sera-votre-fiche-de-paie_621014 [publié le 22/10/2018, consulté le 22/04/2019]

<http://html5.ens-lyon.fr/SES/2018/Conference-Spire/video.html> [publié le 22/11/2018, consulté le 09/05/2019]

<https://www.lesechos.fr/economie-france/dossiers/021144002318/impots-le-prelevement-a-la-source-mode-demploi-141580> [publié le 04/02/2019, consulté le 18/04/2019]

<https://www.tvnetcitoyenne.com/news-details.php?page=content&type=videos&idcontent=6591> [publié le 06/04/2019, consulté le 09/05/2019]

Titres généralistes et méthodologiques

BARTHES Roland, *Mythologies*, Paris, Éditions du Seuil, 1957

KRIEG-PLANQUE Alice, *Analyser les discours institutionnels*, Paris, Armand Colin, 2012

MAINGUENEAU Dominique, *Analyser les textes de communication*, Paris, Armand Colin, 2016

SEURRAT Aude (dir.), *Écrire un mémoire en sciences de l'information et de la communication. Récits de cas, démarches et méthodes*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle, collection Les fondamentaux de la Sorbonne Nouvelle, 2014

CHARAUDEAU Patrick, « Dis-moi quel est ton corpus, je te dirai quelle est ta problématique », *Corpus* n° 8, Nice, 2009

URL : <http://www.patrick-charaudeau.com/Dis-moi-quel-est-ton-corpus-je-te.html>

[consulté le 02/03/2019]

Table des figures

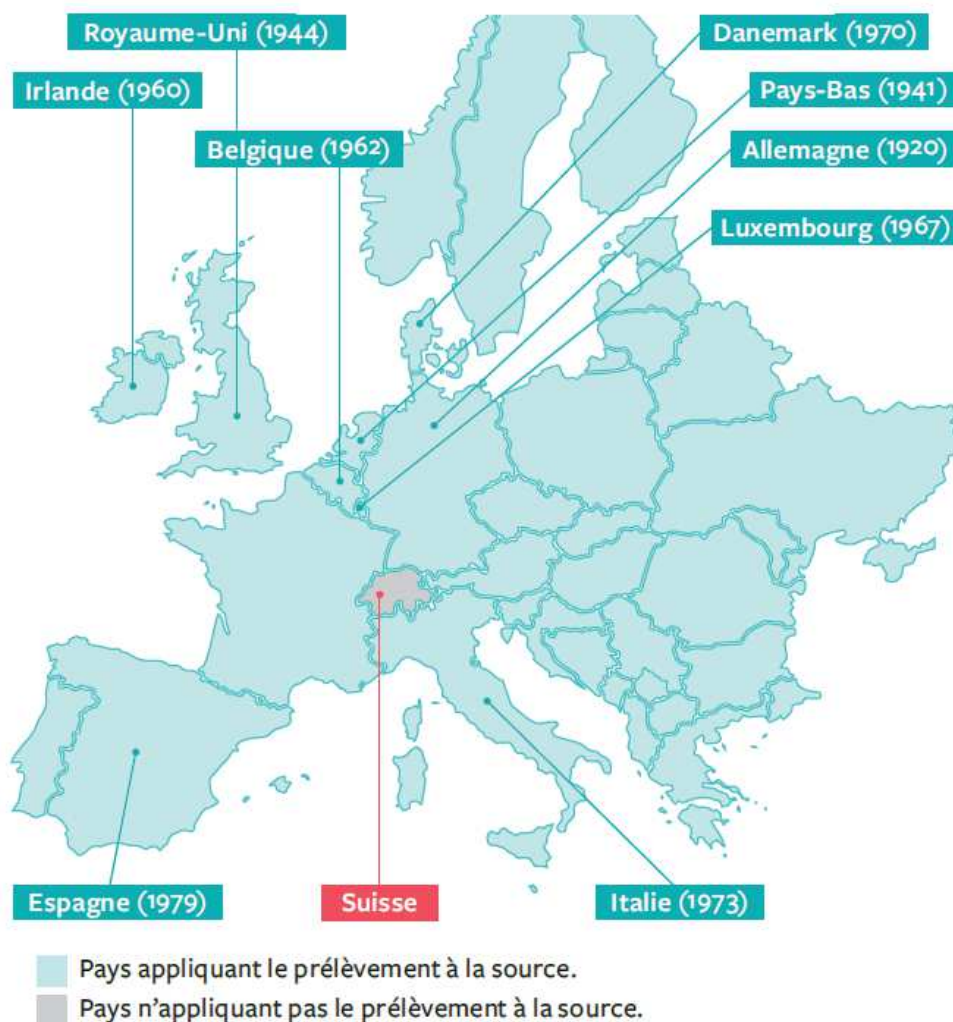
1. Nombre d'occurrences de communication par canal.....	58
2. Proportion de chaque public atteint par canal.....	60
3. Nombre d'occurrences par réseau social et par public visé.....	61
4. Thèmes traités par les 304 vignettes et vidéos relevées sur les comptes gouvernementaux de Twitter, Facebook, LinkedIn et Instagram.....	67
5. Répartition par public des personnalités dans les vidéos diffusées sur les réseaux sociaux.....	71
6. Répartition des interventions à la télévision, à la radio et dans la presse des membres du gouvernement et des agents de la DGFIP.....	73
7. Fréquence de communication sur les réseaux sociaux, à la télévision, à la radio et dans la presse.....	75

Annexes – Sommaire

Annexe 1 – Carte du prélèvement à la source en Europe.....	94
Annexe 2 – Dates clés de 230 ans de fiscalité.....	95
Annexe 3 – Panorama de la fiscalité française en 2015 et 2016	96
Annexe 4 – Prélèvements obligatoires en 2017.....	97
Annexe 5 – Présentation du corpus	98
Annexe 6 – Éléments iconographiques du corpus.....	104
Annexe 7 – Éléments sonores du corpus	107
Annexe 8 – Bulletin de paie publié au <i>Journal officiel</i>	108
Annexe 9 – Chronologie des temps forts entre le 26/08/2018 et le 15/11/2018	109
Annexe 10 – Charte de déontologie de Communication publique.....	110
Annexe 11 – Entretien avec Éric Woerth	111
Annexe 12 – Entretien avec Daniel Baldaia.....	117

Annexe 1 – Carte du prélèvement à la source en Europe¹

L'impôt à la source dans l'Union européenne (et date d'entrée en vigueur)



Source : ministères des Finances des différents pays.

¹ Pascal Perri, « La réforme du prélèvement à la source », *Cahiers français. Fiscalité : l'affaire des citoyens*, n° 405, juillet-août 2018, p. 40.

Annexe 2 – Dates clés de 230 ans de fiscalité¹

27 août 1789

L'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose : « 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 ».

15 juillet 1914

Promulgation de la loi de finances créant l'impôt sur le revenu, perçu pour la première fois en 1916.

31 décembre 1945

La loi de finances pour 1946 institue le quotient familial pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

1948

Entrée en vigueur de l'impôt sur les sociétés.

1954

Création de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

4 octobre 1958

La nouvelle Constitution dispose en son article 34 que « la loi est votée par le Parlement et fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».

1974

La contribution mobilière est remplacée par la taxe d'habitation.

1982

Entrée en vigueur de l'impôt sur la fortune, qui sera supprimé en 1987, puis rétabli en 1989 sous le nom d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

1991

La loi de finances pour cette année instaure la contribution sociale généralisée (CSG).

24 janvier 1996

Création de la contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS), affectée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale.

1^{er} juillet 2009

Baisse de la TVA sur la restauration et les travaux effectués dans des locaux à usage d'habitation.

1^{er} août 2001

Promulgation de la loi organique relative aux lois de finances, qui remplace l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Janvier 2016

Suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu.

2018

La loi de finances pour l'année entame la suppression progressive de la taxe d'habitation pour 80% des ménages. L'ISF est remplacé par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

2019

Instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

¹ « Le dossier en fiches », *Cahiers français. Fiscalité : l'affaire des citoyens*, n° 405, juillet-août 2018, p. 94.

Annexe 3 – Panorama de la fiscalité française en 2015 et 2016¹

Qui paie l'impôt ?



Nombre de foyers fiscaux		Nombre de foyers fiscaux imposés		Nombre d'entreprises assujetties à la TVA	
2015	2016	2015	2016	2015	2016
374	37,7	17,1	16,1	54	5,6
millions	millions	millions	millions	millions	millions
Taux de paiement dématérialisé de l'impôt sur le revenu				Nombre de déclarations au titre de l'ISF	
2015	2016	2015	2016		
73,6%	76,4%	342942	351152		

Quelles recettes encaissées ?



Recettes de la TVA		Recettes de l'impôt sur le revenu		Recettes de l'impôt sur les sociétés	
2015	2016	2015	2016	2015	2016
184,7	190,2	75,9	76,6	59,8	56,6
milliards d'euros	milliards d'euros	milliards d'euros	milliards d'euros	milliards d'euros	milliards d'euros
Recettes des taxes foncières		Recettes de la taxe d'habitation		Recettes de l'ISF	
2015	2016	2015	2016	2015	2016
38,7	40,4	22,1	22,2	5,2	5,1
milliards d'euros	milliards d'euros	milliards d'euros	milliards d'euros	milliards d'euros	milliards d'euros

Les chiffres du contrôle fiscal et des contentieux

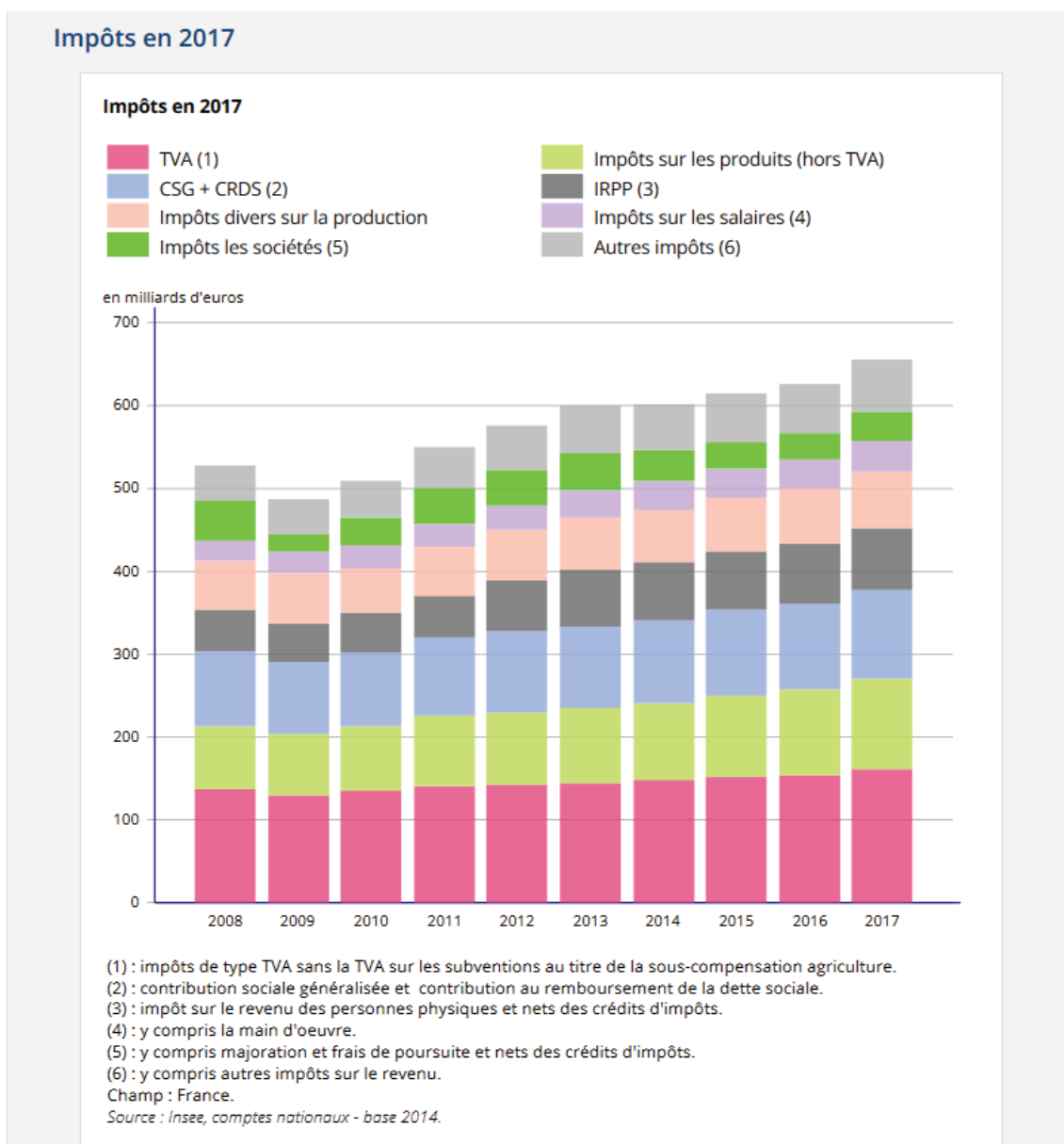


Nombre de réclamations contentieuses traitées		Nombre de demandes gracieuses traitées		Rendement budgétaire du contrôle fiscal	
2015	2016	2015	2016	2015	2016
3,1	3,0	14	1,3	12,1	11,1
millions	millions	millions	millions	milliards	milliards

© Sources : www.economie.gouv.fr/dgfip/rapports-dactivite-dgfip

¹ « Le dossier en fiches », *Cahiers français. Fiscalité : l'affaire des citoyens*, n° 405, juillet-août 2018, p. 91.

Annexe 4 – Prélèvements obligatoires en 2017¹



¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381408#graphique-Donnes> [publié le 30/05/2018, consulté le 31/03/2019].

Annexe 5 – Présentation du corpus

	Collecteurs	Collecteurs et contribuables	Collecteurs et interne	Contribuables	Contribuables et interne	Inte col cor
Accueil centre des finances publiques		1				
Prospectus centre des finances publiques				2		
Totem centre des finances publiques				1		
Bulletin de paie		1				
Courriel				2		
Courrier	1			1		
Avis d'impôt 2018				1		
Notice avis impôts 2018				1		
Document avec avis d'impôts 2018				1		
Lettre d'information Bercy Infos	1			4		
https://www.economie.gouv.fr/		1				
https://www.gouvernement.fr/		3		1		
https://www.impots.gouv.fr/		1				

	Collecteurs	Collecteurs et contribuables	Collecteurs et interne	Contribuables	Contribuables et interne	Inte col con
Guide 1	1					
Guide 2	1					
Guide 3	1					
Guide 4	1					
Guide 5	1					
Guide 6				1		
Guide 7	1					
Guide 8				1		
Guide 9	1					
Guide 10	1					
Guide 11	1					
Guide 12				1		
Guide 13	1					
Guide 14	1					
Guide 14a	1					
Guide 14b	1					
Guide 14c	1					
Guide 14d	1					
Guide 14e	1					
Guide 14f	1					
Guide 14g	1					

	Collecteurs	Collecteurs et contribuables	Collecteurs et interne	Contribuables	Contribuables et interne	Inte col con
Communiqué de presse 373				1		
Communiqué de presse 375		1				
Communiqué de presse 402		1				
Communiqué de presse 408		1				
Communiqué de presse 416				1		
Communiqué de presse 435		1				
Communiqué de presse 452		1				
Communiqué de presse 453		1				
Communiqué de presse 478		1				
Communiqué de presse SD				1		
Dossier de presse		1				
Conférence de presse		1				

	Collecteurs	Collecteurs et contribuables	Collecteurs et interne	Contribuables	Contribuables et interne	Inte col con
BFMTV		5				
CNews		1				
France 3 Champagne-Ardenne		1				
France 3 Hauts-de-France		1				
LCI		1				
TF1		1				
Vidéo télévision 1				1		
Vidéo télévision 2				1		
Vidéo télévision 3				1		
Vidéo télévision 4				1		
Vidéo télévision 5				1		
Vidéo télévision 6				1		
Vidéo télévision 7				1		
Vidéo télévision 8				1		
Vidéo télévision 9				1		

	Collecteurs	Collecteurs et contribuables	Collecteurs et interne	Contribuables	Contribuables et interne	Inte col con
Europe 1		1				
France Bleu Alsace		1				
France Bleu Béarn		1				
France Bleu Nord		1				
France Bleu Paris		1				
France Info		3				
France Inter		2				
RMC		1				
RTL		2				
Spot radio 1				1		
Spot radio 2				1		
Spot radio 3				1		
Spot radio 4	1					
Spot radio 5				1		
Spot radio 6	1					
Spot radio 7	1					

	Collecteurs	Collecteurs et contribuables	Collecteurs et interne	Contribuables	Contribuables et interne	Inte col con
Assistantes maternelles Magazine				1		
Journal du dimanche		2				
La Manche libre		1				
Le Parisien	2	1				
Le Point		1				
Les Échos		1				
Option finance	1					
Facebook	2	21		72		
Instagram	2	12		7		
LinkedIn	24	19		31		
Twitter	90	98	1	249	3	
Total général	144	195	1	393	3	

Annexe 6 – Éléments iconographiques du corpus

Dix-neuf vidéos disponibles sur le [site](#) du Ministère, dont certaines sont également diffusées sur les réseaux sociaux, comme par exemple :



Twitter, compte Prélèvement à la source, 04/10/2018



Twitter, compte Prélèvement à la source, 24/10/2018



Facebook, page Gouvernement, 18/09/2018

Neuf vidéos diffusées à la télévision et sur les réseaux sociaux :

Pourquoi on change ? Film générique – 30' <https://youtu.be/CMBVEo2UjA0>

Si je gagne moins, je paie moins d'impôt ? 12' <https://youtu.be/6llJfhtLuPA>

Et quand on est mariés ou pacsés ? 12' <https://youtu.be/81ls-Qnw0ds>

Que se passe-t-il pour mes revenus 2018 ? 12' https://youtu.be/hbsr_z71-CQ

Crédit d'impôt 12' <https://www.youtube.com/watch?v=Ut0d6mUiOvM>

Départ à la retraite 12' https://youtu.be/iNG_lsLjOMI

Confidentialité employeur 12' <https://www.youtube.com/watch?v=L85zaP9fXtI>

À qui je m'adresse en cas de questions ? 12' <https://youtu.be/wM5MeeOxssk>

Gérer mon prélèvement à la source 12' <https://youtu.be/vMrxPNKHaj0>



Facebook, page DGFIP, 26/10/2018



Facebook, page DGFIP, 29/10/2018

Exemples de vignettes diffusées sur les réseaux sociaux. Certaines sont disponibles sur <https://www.economie.gouv.fr/prelevement-a-la-source/medias-et-ressources/> :



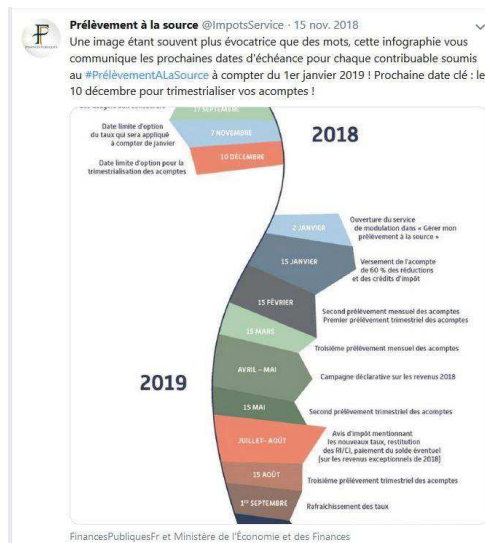
Facebook, page DGFIP, 29/08/2018



Facebook, page DGFIP, 02/11/2018



Twitter, compte Prélèvement à la source, 05/11/2018



Twitter, compte Prélèvement à la source, 15/11/2018



Twitter, compte Prélèvement à la source, 12/09/2018



Twitter, compte Prélèvement à la source, 07/09/2018

Annexe 7 – Éléments sonores du corpus

Verbatim d'un spot diffusé à la radio, fourni par la régie publicitaire de Radio France.

Accroche

L'animateur – Avec le passage au prélèvement à la source en janvier, les dons aux associations sont-ils toujours déductibles ? Réponse avec Marie André, porte-parole de la mission prélèvement à la source, dans un instant.

Échange

L'animateur – Le passage au prélèvement à la source en janvier soulève beaucoup de questions. On y répond aujourd'hui avec le ministère de l'Action et des Comptes publics et Marie André, porte-parole de la mission prélèvement à la source. Bonjour, alors Pierre, par exemple, se demande si ce sera toujours intéressant de faire un don aux associations en 2018 ?

Marie André – Alors bien sûr Pierre, c'est toujours utile de faire un don aux associations. Le prélèvement à la source ne change rien.

L'animateur – Et concrètement, comment ça se passe ?

Marie André – Alors, dès janvier 2019, vous recevrez un acompte de 60 % de la réduction d'impôts dont vous avez bénéficiée en 2018. Ce dispositif sera reconduit chaque année.

L'animateur – Et les 40 % restants ?

Marie André – Comme vous le savez, l'impôt sur vos revenus courants 2018 sera effacé. Mais vous conserverez bien le bénéfice de vos réductions d'impôt.

Les 40 % restants vous seront restitués à l'été 2019, ou déduits de l'impôt sur vos revenus exceptionnels, qui eux, resteront taxables.

L'animateur – Merci Marie André.

Voix off – Plus d'infos sur impôts.gouv.fr

Annexe 8 – Bulletin de paie publié au *Journal officiel*¹

Cotisations et contributions sociales	Base	Taux salarial	Part salarié	Part employeur
SANTÉ				
<i>Sécurité Sociale - Maladie Maternité Invalidité Décès</i>	Valeur			Valeur
<i>Complémentaire Incapacité Invalidité Décès</i>	Valeur	Valeur	Valeur	Valeur
<i>Complémentaire Santé</i>	Valeur			Valeur
ACCIDENTS DU TRAVAIL-MALADIES PROFESSIONNELLES	Valeur			Valeur
RETRAITE				
<i>Sécurité Sociale plafonnée</i>	Valeur	Valeur	Valeur	Valeur
<i>Sécurité Sociale déplafonnée</i>	Valeur	Valeur	Valeur	Valeur
<i>Complémentaire Tranche 1</i>	Valeur	Valeur	Valeur	Valeur
<i>Complémentaire Tranche 2</i>	Valeur			
<i>Supplémentaire</i>	Valeur	Valeur	Valeur	Valeur
FAMILLE	Valeur			Valeur
ASSURANCE CHÔMAGE				
<i>Chômage</i>	Valeur			Valeur
<i>APEC</i>	Valeur	Valeur	Valeur	Valeur
AUTRES CONTRIBUTIONS DUES PAR L'EMPLOYEUR				Valeur
COTISATIONS STATUTAIRES OU PRÉVUES PAR LA CONVENTION COLLECTIVE				
<i>CSG déductible de l'impôt sur le revenu</i>	Valeur	Valeur	Valeur	
<i>CSG/CRDS non déductible de l'impôt sur le revenu</i>	Valeur	Valeur	Valeur	
EXONERATIONS DE COTISATIONS EMPLOYEUR				Valeur
TOTAL DES COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS			Valeur	Valeur
NET A PAYER AVANT IMPOT SUR LE REVENU				Valeur
<i>dont évolution de la rémunération liée à la suppression des cotisations salariales chômage et maladie</i>				<i>Valeur</i>
Impôt sur le revenu	Base	Taux personnalisé/ Taux non personnalisé	Montant	
<i>Impôt sur le revenu prélevé à la source</i>	Valeur	Valeur	Valeur	
			Net payé en euros	
			Valeur	
			Allègement de cotisations employeur	Valeur
			Total versé par l'employeur	Valeur

¹ *Journal officiel* n° 0108 du 12/05/2018, texte n° 34, article 3
(<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000036896997&categorieLien=id>
[consulté le 22/04/2019]).

Annexe 9 – Chronologie des temps forts entre le 26/08/2018 et le 15/11/2018

	26/08	28/08	29/08	31/08	
Temps forts campagne de communication	Début de la campagne				
Temps forts impôt sur le revenu					
Interventions perturbatrices	Édouard Philippe au <i>Journal du dimanche</i> : « Nous ferons le point dans les prochaines semaines. »		<i>Canard enchaîné</i> : possible report souhaité par Emmanuel Macron	Déclaration des doutes d'Emmanuel Macron	<i>Le Pa</i> note c Bercy au sup par le
Événements hors campagne		Démission de Nicolas Hulot			

	15/09	16/09	17/09	16/10	
Temps forts campagne de communication			Le numéro du fisc sera gratuit au 01/01/19		Confé Géral
Temps forts impôt sur le revenu	Date limite choix taux				
Interventions perturbatrices					
Événements hors campagne	Baisse taxe d'habitation Journées du patrimoine	Journées du patrimoine		Date limite paiement taxe foncière	

Annexe 10 – Charte de déontologie de Communication publique¹

UNE CHARTE DE DÉONTOLOGIE de l'association *Communication publique*

« Rencontre des communications institutionnelles publiques », l'association créée en 1989 regroupe les communicateurs des administrations, des collectivités territoriales, des organismes et entreprises ayant des missions de service public. Elle confronte exigences et spécificités au sein de la *fédération européenne des associations des communicateurs publics*.

• *Principes d'action :*

1 / La communication publique doit être au service de l'intérêt général légalement défini... de l'institution ou de l'entreprise au nom de laquelle on communique dans la mesure où elle ne méconnaît pas l'intérêt général... Les messages ne sauraient être, dans leur expression, détournés à des fins particulières.

2 / Les communicateurs publics sont responsables à la fois devant l'autorité publique – l'organisation pour laquelle ils travaillent – et devant les citoyens...

3 / La communication publique doit considérer, dans ses démarches, ses destinataires comme des récepteurs actifs : des citoyens à part entière dont procède l'intérêt général, des hommes et des femmes rationnels et raisonnables, des personnes chacun et chacune en situation particulière.

4 / La communication publique doit rendre compte à chacun de l'état des informations et des motivations des décisions qui le concernent.

5 / La communication publique doit s'assurer : de la diffusion la plus large des décisions publiques..., de ne privilégier des destinataires particuliers que dans la mesure où ils contribuent à une meilleure information du public..., de l'accès aux informations que les institutions sont tenues de mettre sur la place publique...

6 / La communication publique doit intervenir dès que possible et aux moments les plus adaptés... pour l'élaboration et la prise des décisions... en amont des décisions... Favoriser l'explication de façon à réduire les incompréhensions, les litiges ou les conflits et éviter le recours aux sanctions.

7 / La communication publique doit permettre à chacun des destinataires intéressés de s'exprimer à tout moment d'un processus de décision... Le dialogue à chaque fois qu'une procédure ou qu'un service offert au public peut être adapté ou ajusté à une demande... le débat, lorsqu'un choix est ouvert aux citoyens.

• *Règles de comportement :*

1 / ... qui préservent l'égalité des citoyens et le bon usage de l'argent public engagé...

Éviter le mélange des genres (moyens, fonds, procédures) entre communications institutionnelle et politique. Considérer la communication comme partie intégrante du service...

2 / Privilégier l'information et l'explication... aux seuls artifices de séduction.

3 / Rechercher la cohérence entre communications externe et interne..., entre image donnée et identité vécue.

(Extraits.)

¹ Pierre Zémor, *La Communication publique*, Paris, Presses universitaires de France, collection Que sais-je ?, 2008, p. 22-23.

Annexe 11 – Entretien avec Éric Woerth

Ancien ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique (2007-2010), ancien maire de Chantilly (1995-2017), Éric Woerth est député de l'Oise depuis 2002 et président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale.

Entretien téléphonique du 17 avril 2019 – durée : 30 minutes

Que pensez-vous de cette réforme ?

Avant même que la réforme ne soit appliquée, j'étais défavorable à la façon dont le gouvernement traitait le sujet. C'est l'idée même de prélèvement à la source avec laquelle je n'étais pas d'accord, avec laquelle je ne suis toujours pas d'accord.

J'avais proposé une autre manière de faire : j'étais favorable à la suppression de l'année de décalage entre le moment où on touche ses revenus et le moment où on paie des impôts dessus. D'ailleurs ce n'est pas une idée nouvelle, Thierry Breton avait essayé de le faire il y a dix-douze ans. Pour une raison assez simple : au 1^{er} janvier, quand l'année commence, vous avez déjà un an de dette d'impôt, ce qui est assez déstabilisant pour les gens. Et puis les revenus peuvent changer brutalement.

Mais je suis défavorable au prélèvement sur la feuille de paie, pour plusieurs raisons :

- On intermédie les entreprises dans cette affaire, qui sont déjà beaucoup intermédiées pour les cotisations sociales, la CSG etc. Et on ne peut pas avoir un discours où on dit qu'on ne doit pas charger les entreprises et qu'il faut les laisser produire, et dès la première occasion, leur donner des charges administratives.
- Les contribuables sont habitués à être face aux impôts et pas à leur entreprise.
- La perception du revenu change : la feuille de paie est amputée du montant prélevé. Donc quelque part, la valeur du travail change. Comme beaucoup ne paient pas d'impôt, 55 % gens environ, vis à vis du collègue qui fait le même travail mais qui n'a pas le même foyer fiscal et ne paie pas d'impôts, on ne gagne plus la même chose. Ce collègue peut gagner que nous alors que notre travail vaut plus. La comparaison est faussée et peut créer au fil du temps des tensions salariales car le salaire net en prend en coup.

Donc j'ai proposé – et Les Républicains ont suivi – d'effacer le décalage d'un an mais avec une mensualisation obligatoire contemporaine. C'était impossible il y a dix ans parce qu'il n'y avait pas les mêmes possibilités technologiques. Aujourd'hui c'est possible car on a la Déclaration sociale nominative tous les mois, les informations sont transmises aux organismes de protection sociale. Il suffit de brancher le tuyau sur le fisc pour qu'il calcule la mensualisation sur le revenu avec un ou deux mois de décalage.

En réalité la réforme a été lancée sous Hollande, avec Eckert (secrétaire d'État) et Sapin (ministre). J'ai présenté un long amendement, de dix pages, très rédigé, pour proposer la mensualisation de l'impôt sur le revenu en effaçant le rôle de l'entreprise, pas en prélevant à la source. L'État a considéré que ça fonctionnait mais qu'il n'avait pas envie de le faire car ce n'était pas « totalement pur » selon le gouvernement de l'époque. C'est-dire que le prélèvement à la source a une contemporanéité immédiate alors que le système que je proposais avait un ou deux mois de décalage. Je l'ai représenté quand le gouvernement a changé mais l'administration fiscale a réussi à convaincre le gouvernement de ne pas l'adopter.

Je n'ai pas de doute sur le fait que ça fonctionne, les gens de l'administration fiscale sont compétents. Mais je pense que l'autre système aurait été plus simple, plus sain, et pas contradictoire avec le rôle de l'entreprise et l'idée de la valeur du travail qu'on n'ampute pas de l'impôt. Je n'ai jamais réussi à faire passer l'idée, les journalistes ne cherchaient pas à comprendre. Le gouvernement a fait beaucoup beaucoup de communication, on ne parlait que de ça.

Je reste persuadé que ce n'est pas une bonne réforme, socialement et psychologiquement. On ne peut pas à la fois dire que la valeur du travail c'est l'alpha et l'omega de la politique du gouvernement et l'amputer de cet impôt qu'on paie. La feuille de paie devient un réceptacle extraordinaire. Demain on aura dessus le prix de l'électricité, du gaz...

Plus de trois mois après le lancement du prélèvement à la source, tout semble bien se passer. Pensez-vous à des conséquences à long terme, encore invisibles ?

La réforme est aujourd'hui acquise, il n'y a pas de tension salariale. Il faut dire que malheureusement notre pays connaît un chômage de masse qui contient les tensions

salariales. Ce serait intéressant de savoir si les petites PME ont été plus soumises à des discussions salariales. Mais comme souvent il n'y a pas d'imposition... On a quand même fait sortir beaucoup de gens de l'impôt sur le revenu. Hollande a dû faire baisser de huit ou neuf points le pourcentage de gens qui paient l'impôt sur le revenu.

Il y a une inégalité de perception de la valeur travail, cela créera des problèmes internes.

Le mode de paiement de l'impôt a-t-il, selon vous, un impact sur le consentement à cet impôt ?

Je ne sais pas... Je pense que pour le consentement à l'impôt, moins on voit l'impôt, plus on y consent. Quand on ne le voit pas, il ne fait pas mal. La TVA ne se voit pas donc n'est pas douloureuse. Avec le prélèvement à la source, on trouve que le revenu a baissé quand on le voit sur la fiche de paie. Mais on ne fait pas de chèque, il n'y a pas le geste « citoyen ». Et quand on y sera habitué, on ne le verra plus.

Il y a l'idée que pour consentir à l'impôt, le geste est important. Le gouvernement supprime tous les impôts directs, il supprime la taxe d'habitation, il met le prélèvement à la source sur l'impôt sur le revenu. Il éloigne l'impôt du citoyen, qui se demande où va son impôt. C'est le prix du service public et le citoyen ne voit pas où passe son impôt. Normalement, un prix, ça s'affiche. Le service public est payé en partie seulement par l'impôt, le reste est payé par la dette. On éloigne la perception, on charge de plus en plus les générations futures. Les grands sujets sont peu expliqués : la retraite, l'impôt sur le revenu... Les gens croient être pour l'impôt proportionnel alors qu'ils sont pour la progressivité. Il y a ensuite une mauvaise perception des réformes si elles ne sont pas comprises.

J'ai proposé que ceux qui paient l'impôt sur le revenu puissent en affecter 5 % à un poste de leur choix : la politique de défense nationale, l'éducation, la santé, la baisse de la dette... On donnerait le choix entre quelques grandes têtes de chapitres. Comme ça, tout le monde y gagne : celui qui paie décide un peu, celui qui ne paie pas ne paie pas. Cela créerait une relation différente entre les Français et l'impôt sur le revenu.

La fiscalité écologique ne peut pas être consensuelle à partir du moment où elle est

punitive. Nous avons proposé de laisser tomber la fiscalité liée à l'énergie et de créer des parts vertes dans les grands impôts déjà existants : sur 20 % de TVA, on pourrait consacrer un point au financement de la politique environnementale, énergétique... L'affectation de l'impôt est plus juste qu'une taxe supplémentaire. Cela pourrait créer un consensus assez fort.

Qu'avez-vous pensé de la communication gouvernementale sur cette réforme ?

Il y avait beaucoup de moyens, beaucoup de mise en valeur du ministre aussi, qui certes prenait un risque mais qui en même temps se mettait en valeur en tant que « ministre qui fait une réforme majeure ». Alors que c'est une réforme de la collecte seulement, pas de l'impôt.

Ils ont essayé d'amortir le choc du net. Mais il y a eu la crise des gilets jaunes, avec toutes ces images terribles qu'on connaît par cœur à présent. Honnêtement, le prélèvement à la source, là-dedans, n'était plus tellement un sujet. Et puis il y a eu beaucoup d'argent versé en décembre, voté dans la panique et payé sur la dette.

Qu'avez-vous songé lorsque, le 30 août, Emmanuel Macron a remis en question l'application de la réforme au 1^{er} janvier 2019 ?

Je pense qu'il n'avait pas bien réfléchi aux choses, ça se voit, je crois qu'il ne prévoit rien, il a laissé aller. La réforme était portée par l'administration fiscale, qui était très très contre il y a dix-douze ans et qui est très pour aujourd'hui. Ils ont changé d'avis pour plein d'autres raisons, ils ont porté la réforme, qu'ils ont vendue aux ministres, Eckert et Darmanin. Le Président a dû dire que oui, le prélèvement à la source ça fait moderne : c'est un peu de la com' aussi.

D'un coup il s'est rendu compte qu'il y avait plein de problèmes, que les gens avaient des crédits d'impôt. En plus, ce n'était pas complètement orthogonal avec l'affaire du pouvoir d'achat. L'INSEE avait mesuré la perte du pouvoir d'achat sur 2018, c'était le « président des riches », et là c'était une atteinte supplémentaire au pouvoir d'achat. Ça lui a fait peur, ses conseillers lui ont dit que la fiche de paie allait baisser en janvier... Il a demandé des garanties sur tout. Ils ont réexaminé ma

proposition, mais l'ont balayée d'un revers de main à la demande de l'administration fiscale, qui était sans doute trop avancée.

Comment voyez-vous la fiscalité française dans les prochaines années ?

Je pense qu'il y a quand même deux chocs qui sont en cours et qui vont probablement changer la donne sur la fiscalité :

- L'émergence des activités numériques : on localise moins bien la valeur ajoutée, la notion d'établissement stable liée à la fiscalité de production... Il y a une réflexion mondiale menée notamment par l'OCDE. Mais cette montée en puissance n'est plus une affaire de réflexion, c'est quelque chose qui va déboucher sur des décisions. Preuve en est la décision du gouvernement au sujet de la taxe GAFA.
- La fiscalité écologique, à la fois de ressources et plus comportementale. C'est un sujet qui va sans doute fortement faire évoluer la donne fiscale sur les ménages et sur l'entreprise.

Et puis le besoin de justice sociale, qui est une constante et qui va encore monter. À quoi sert l'impôt ? D'accord, je paie, il y a une universalité de l'impôt, je ne peux pas l'affecter à ce que je voudrais. Pour un gouvernement, c'est très simple de supprimer un impôt. Personne n'a envie de payer, mais personne n'a envie de voir disparaître le service public. Si on est des citoyens responsables, on doit se poser la question de ne pas payer moins mais de savoir comment financer les dépenses publiques. C'est une vraie question est celle de la dépense publique et du niveau excessif de la dépense publique. C'est beaucoup plus difficile comme question : le changement de modèle social et de mode de production du service public, par exemple sur les effectifs, les salaires. Ce sont des sujets majeurs à traiter entre adultes... consentants.

Il y aura probablement moins de prélèvements, car le monde va nous y pousser : plus il y a de prélèvements, moins il y a d'investissements et de consommation donc plus on prend de retard.

Sur le long terme, il ne peut pas y avoir d'Europe sans convergence fiscale et sociale. Cela prendra peut-être un siècle mais il y aura une convergence sur les systèmes fiscaux, pas uniquement sur la TVA. Mais cela doit se construire en commun, parce que

le mode de prélèvement veut dire quelque chose sur notre mode de vie en commun. C'est à construire ensemble. Ce qu'on paie et la façon dont on paie veut dire quelque chose sur notre façon de vivre ensemble.

Annexe 12 – Entretien avec Daniel Baldaia

Daniel Baldaia est responsable des relations presse et réseaux sociaux à la Direction générale des Finances publiques.

Entretien téléphonique du 13 février 2019 – durée : 45 minutes

Quelle est la problématique de communication de la Direction générale des Finances publiques ?

La stratégie (choix des messages et des cibles) établie par la Direction générale des Finances publiques débouche sur la problématique suivante : comment faire passer nos messages auprès des contribuables et des collecteurs ? Comment leur faire savoir en quoi consiste cette réforme, comment faire de la pédagogie à son sujet ? Comment en présenter les avantages, à savoir : pour les contribuables, l'étalement des paiements sur 12 mois au lieu de 10, la contemporanéité de l'impôt, l'année blanche 2018 ; pour les collecteurs, le fonctionnement de la DSN ?

Par qui est orchestrée la campagne de communication sur le prélèvement à la source ?

Le cahier des charges en vue de l'application de la réforme au 1^{er} janvier 2018 concerne donc les besoins en communication, en publicité et en achat d'espace. Un appel d'offres est lancé pour sélectionner l'agence qui répondrait à cette problématique

Chaque agence soumet sa proposition lors d'une audition qui lui permet d'améliorer son projet jusqu'à l'offre finale, examinée par un comité. Ce comité attribue une note par item (créativité, budget...)

Le marché est remporté par l'agence Parties Prenantes, l'une des quatre agences avec lesquelles le ministère a un contrat cadre. Mais une fois élu, Emmanuel Macron décide de reporter d'un an la mise en œuvre du prélèvement à la source. La campagne de communication amorcée est donc annulée et un nouvel appel d'offres est lancé, remporté cette fois par l'agence Epoka.

Il y a ensuite une véritable coconstruction entre le ministère et l'agence : seuls les

agents ministériels connaissent de manière suffisamment pointue la loi et la fiscalité pour guider l'agence dans ses choix.

Il y a ensuite une agence média qui s'occupe de l'achat d'espace, sur un contrat unique conclu avec le SIG (Service d'information du Gouvernement). Il s'agit d'Aegis Carat. Cette agence affine les idées créa d'Epoka et fixe les détails de publication dans les médias.

Quelle stratégie média l'agence et le ministère ont-ils choisie ?

L'une des recommandations de l'agence était de venir en télévision, ce qui était une première pour les impôts ! Ce *mass media* permet de toucher le grand public avec des spots de 30 secondes qui répondent à une question (le général « Pourquoi on change ? » et huit autres capsules spécifiques aux cas comme la retraite).

Ces vidéos sont diffusées également sur les réseaux sociaux, permettant ainsi de toucher un large public. Elles sont aussi présentes sur notre chaîne YouTube.

Les retraités sont visés à travers la presse quotidienne régionale. Le volet « entreprises » a comme support essentiellement la presse.

La radio est également un peu présente dans la campagne de communication.

Sur tous ces médias, la campagne se fait en plusieurs vagues. La période que vous traitez concerne la préparation de la bascule vers le prélèvement à la source.

La promesse de l'agence était bonne sur le papier et la réalisation est très réussie, ce qui n'est pas toujours le cas. On a aimé le côté *snack content*, ce type de contenus à consommer, assez souple, pas trop institutionnel ni classique. On pouvait choisir les contenus à la carte, c'est pour ça qu'on a choisi cette agence.

Quels indicateurs suivez-vous ?

Les indicateurs sont fixés par média. Pour la télé, la presse, la radio, un GRP (*gross rating point*) est fixé par le Service d'information du Gouvernement. Il impose par exemple un standard minimum d'environ 150 GRP sous lequel nous n'allons pas en télé. Nous choisissons donc les médias sur lesquels nous communiquons selon

l'audience promise par le plan proposé.

L'agence média fait ensuite le bilan des campagnes, par des post-tests faits par BVA, qui voit ce que les gens ont compris, si le contact se fait bien. D'expérience, BVA sait dire ensuite si les résultats sont satisfaisants ou non. Ils n'ont pas encore tous les résultats.

Pour les réseaux sociaux, ce sont les taux de clics qui priment. L'objectif était essentiellement que les messages soient vus et que les posts génèrent du trafic sur le site internet. Le taux d'engagement est donc moins important.

C'était une bonne campagne, le taux d'adhésion est bon.

Le 30 août 2018, Emmanuel Macron remet en question l'application de la réforme au 1^{er} janvier 2019. Cette crise a-t-elle changé quelque chose dans votre manière de communiquer ?

Nous faisons la différence entre communication publique (ce dont nous sommes en train de parler), communication politique (ce qui fait l'objet de votre question) et relations presse : la bataille était médiatique. Nous n'avons rien changé à notre plan de communication. Les achats médias étaient déjà programmés et difficiles à arrêter. Et puis, dans le doute, on a préféré maintenir le volet internet.

Comment avez-vous communiqué auprès des entreprises ?

Notre communication avec les entreprises est dématérialisée donc nous n'avons pas envoyé de courriers, mais des emails (*mass mails*) proposant des liens de téléchargement (kit collecteur sur le site...) Les organisations professionnelles comme le MEDEF ou les experts comptables et la presse ont également été un vecteur de communication auprès des entreprises. Côté réseaux sociaux, LinkedIn a bien entendu été privilégié pour faire une campagne sur l'existence du kit collecteur.

Pourquoi trouve-t-on sur le site du ministère les vignettes des Vrai/Faux, les capsules vidéos mais pas les vignettes Oui/Non ?

Les Vrai/Faux ont été faites en interne. Pour les Oui/Non, c'est une question de droit à l'image.

Quel bilan faites-vous de cette campagne, à ce jour ?

Nous sommes contents : la campagne a servi le propos, tout ce travail n'a pas servi à rien : le message est passé. C'est aussi plaisant de montrer que la communication est utile, même pour les impôts, alors que pendant longtemps, les impôts et la communication n'ont pas fait bon ménage : on considérait que parce que c'était obligatoire, c'était inutile de communiquer.

Si on regarde le baromètre Elabe/*Les Échos* mis en place depuis septembre, les Français sont plutôt pour la réforme, malgré le mouvement des gilets jaunes. Entre décembre et janvier, les plus grosses progressions portent sur les items que nous avons mis en avant dans le spot télé diffusé à partir de début janvier (« Qu'est-ce que j'y gagne ? ») : la trésorerie (+ 8 points), l'étalement du paiement sur 12 mois (+ 6 points), la simplicité (+ 5 points).

C'est une campagne au-dessus des standards pour son agrément, la compréhension et l'adhésion du public.

Il semble pourtant que les centres d'impôts soient submergés d'appels et, pour certains, en grève...

En réalité, il y a des grèves tous les ans en janvier, car on connaît en fin d'année le nombre de suppressions de postes pour l'année à venir. Mais il n'y a pas eu d'afflux massif au guichet. Pour comparer : 5 millions de personnes viennent au guichet pendant les deux mois de la déclaration de revenus, 9 millions au moment de l'envoi de l'avis d'imposition. En janvier, 1,2 million de personnes sont venues au sujet du prélèvement à la source.

Le numéro de téléphone a été très sollicité en décembre par des personnes qui voulaient changer leur situation. Les choses se sont résorbées en janvier.

À propos, n'est-ce pas curieux d'avoir surtaxé ce numéro jusqu'en janvier ?

Cela coûtait 0,06 € la minute, comme pour tous les services publics. Il fallait de toute façon le détaxer en 2022, le ministre a fait le choix de le faire dès 2019.

Combien a coûté la campagne ?

Je ne vous donnerai qu'une enveloppe globale : avec les deux marchés (celui de 2018 et celui de 2019) et les trois vagues de campagnes, nous sommes à 11 millions d'euros.

Résumé

Un tiers intervient dans la relation entre l'État et le citoyen : le collecteur, que l'État charge de prélever l'impôt sur le revenu. Ce « triangle fiscal », nous le devons à la réforme du prélèvement à la source, appliquée depuis le 1^{er} janvier 2019. Ce sont les enjeux de cette réforme et la campagne orchestrée par le gouvernement pour la faire accepter qu'analyse cette étude.

La communication publique est le ciment de la relation État-citoyen. Devenue une condition de la démocratie, elle met en contact sur la scène publique l'État et les citoyens, notamment autour de la délicate communication fiscale. Au sujet de cette question touchant à l'« intimité de masse », la communication publique s'adresse à de multiples destinataires ayant chacun un rapport spécifique à l'impôt et s'inscrivant dans une relation ritualisée avec l'État.

C'est que l'impôt sur le revenu, construit sur l'impôt hérité de la Révolution française, est au fil de l'Histoire l'objet de consentements et de résistances. Endossant plusieurs rôles, il donne à voir un citoyen acteur qui semble devenu un contribuable passif et résigné à l'injustice fiscale – réelle ou ressentie. Dans ce contexte, la réforme du prélèvement à la source soulève davantage d'enjeux – économiques, politiques, symboliques – que ne le laisse croire son abord technique.

Aussi toute la force de la relation État-citoyen est-elle mobilisée pour que la réforme soit acceptée. C'est ainsi que le gouvernement orchestre une campagne occupant largement l'espace public et s'adressant aux publics identifiés pour expliquer, rassurer, convaincre, en sorte qu'ils s'approprient la réforme et ses bénéfices. La mise en confiance est fondée sur la multiplicité des canaux et des procédés utilisés et sur l'engagement des agents de la DGFIP et des ministres impliqués, permettant à la campagne de communication d'être véritablement incarnée.

Cependant, la passivisation du contribuable, l'invisibilisation de l'impôt induites par la réforme ainsi que le déplacement de la communication sur le terrain politique laissent penser que les jalons d'une prochaine réforme fiscale, peut-être davantage sujette à résistance, sont posés.

Mots clés

Citoyenneté

Communication publique

Démocratie

Contribuable

DGFiP

Ministère de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics

Consentement à l'impôt

Justice fiscale

Résistance à l'impôt

Impôt à la source

Prélèvement à la source

Retenue à la source