

**Colloque FONDAFIP – Webinaire**  
**Consentement à l'impôt : comment le réactiver ?**  
**20 mars 2021**

**Le Parlement et le consentement à l'impôt**

Permettez-moi tout d'abord de saluer et remercier nos amis marocains et en particulier Monsieur le Trésorier Général du Royaume, Noureddine BENSOUDA, pour cette excellente organisation, ainsi que Marie-Christine ESCLASSAN et le Pr BOUVIER pour leurs travaux diligents dans le cadre du FONDAFIP.

C'est toujours avec le même plaisir que je vous retrouve et cela reste un grand honneur

Pour un parlementaire français, le consentement à l'impôt passe nécessairement par **la légitimité** dont il est l'expression dans sa représentation du peuple, et ce dans la filiation républicaine de 1791 et des Droits de l'Homme.

Je rappellerai **les termes de l'article XIV de la Déclaration** : « *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.* »

A partir de là, pour ne pas être trop long, je dirai qu'en 2021 cette assertion doit être nuancée, et je rejoindrai en cela, assez souvent l'intervention de Michel Bouvier ce qui n'étonnera personne ici.

Car si le consentement à l'impôt dépend de sa **légitimité juridique**, ce que je nommerai sa « **source** », il tire également cette **légitimité** – et pour une large part – de la **soutenabilité de l'impôt**, mais aussi de **l'équité qu'il exprime ou dont il est l'expression**.

Les trois notions, de source, de soutenabilité et d'équité, sont variables dans le temps, à des degrés divers, selon la sensibilité de l'époque et des hommes.

Je reprendrai chacun de ces éléments dans l'ordre inverse :

**Pour ce qui est de l'équité :**

En France, où le principe de la **nécessité de l'impôt** est largement admis, son fondement relève de l'ordre de l'article 13 des Droits de l'Homme, qui fait appel à « *une contribution à raison des facultés de chacun* » et qui inspire très largement notre fiscalité qui est entendue comme celle de l'expression d'une « **justice fiscale** ».

Cette notion toute relative, se heurte souvent dans le débat parlementaire à celui de la **compétitivité** depuis l'élargissement à une économie mondialisée.

Et nous vivons plutôt actuellement, à cet égard, une période où le contribuable n'exige plus nécessairement une taxation majorée des hauts revenus ou des fortunes accumulées.

Cependant, l'équilibre obtenu est extrêmement ténu et doit être surveillé dans l'acceptabilité de l'impôt.

Nous avons pu mesurer, il y a quelques années, les difficultés à introduire la TVA sociale - alors que l'Allemagne a pu utiliser ce levier de manière déterminante - et ce uniquement parce que le gouvernement n'avait pas su promouvoir le mécanisme comme équitable pour les bas revenus.

Indépendamment de son acceptation citoyenne, l'équité prend désormais place dans un contexte international.

La mondialisation de l'économie a engendré de nouveaux acteurs, comme les GAFAs, qui peuvent se jouer des règles régissant les établissements stables et échapper ainsi à toute imposition, soit par leur mode de commercialisation, soit par une exploitation virtuelle des données.

Je n'évoquerai pas ici la fraude fiscale internationale, mon collègue et confrère Romain GRAU venant de le faire avec brio.

De la même manière, certaines importations de produits, fabriqués dans des conditions sociales ou environnementales, interpellent.

La France, à cet égard - et le Sénat en particulier - sont en pointe de la ré-inclinaison des règles fiscales vers plus d'équité et de contemporanéité.

La taxation anticipée des GAFAs, et que vient de reprendre l'Amérique de Joe BIDEN à son compte, comme le réajustement carbone aux frontières voté par l'Europe, en sont la traduction et contribuent particulièrement à un ressenti plus juste de la fiscalité pour les entreprises de l'hexagone dans ce contexte international.

Aussi, l'équité est un des points clés auquel le Parlement doit veiller en permanence, tant sur le plan interne qu'international. Le ressenti des français, que donne le Parlement à travers ses débats, est constitutif du **pacte sociétal** et du consentement à l'impôt.

### **J'en viens maintenant à la soutenabilité de l'impôt :**

L'impôt, même juste, doit pouvoir être **soutenable** pour le contribuable, citoyen ou entreprise.

Dans cette acceptation, nous devons aujourd'hui englober ce qu'on appelle les **prélèvements obligatoires** tant les sources du financement public se sont élargies ou ont évolués, notamment au regard du financement de la sécurité sociale.

On comprend que dans la relation avec l'équité, le montant des prélèvements obligatoires est déterminant. Et il faut admettre dans un pays comme le nôtre, où la solidarité et la redistribution sont maximales, nous puissions être les champions du monde de ces prélèvements, devançant les pays scandinaves : le curseur entre ces deux exigences n'est pas aisé à positionner pour le parlementaire, et exigerait que la dépense publique gagne en efficacité pour se réduire, sans préjudice pour la solidarité, ce qui n'est pas un challenge facile.

Depuis quelques années, la tension avec les acteurs économiques et citoyens, est moindre car le gouvernement lève la pression sur les deux impôts phares sur le revenu : l'IS et l'IRPP, même s'il y a encore des différés, et également sur les impôts locaux avec la suppression de la TH et des impôts de production.

Il n'en demeure pas moins que cette soutenabilité fiscale s'exerce au détriment d'un budget recourant à l'emprunt et au déficit, et qu'à terme il conviendra de renouer avec la croissance et réaliser des réformes structurelles, sinon l'insoutenabilité **de la dette** (autre paramètre) fera place à un recours à l'impôt, dont le Parlement ne pourra et ne voudra assumer la légitimité...

### **Reste enfin la problématique de la source, en tant que garant de la légitimité de l'impôt :**

Je vous disais en préambule que le Parlement était la source de l'impôt dans sa représentation du peuple. L'article 34 de la Constitution, comme la loi organique de 2001 sur la loi de finances, le garantissent formellement.

Sur le plan de la pratique, le parlementarisme rationalisé de la V<sup>o</sup> République a depuis longtemps éteint les velléités des parlementaires, y compris à l'Assemblée Nationale. Si besoin était, l'article 40 vient nous rappeler à nos devoirs et nous remettre à notre juste place.

En réalité, la légitimité juridique du Parlement votant l'impôt aux termes des dispositions institutionnelles, a été transférée, surtout depuis l'alignement des élections législatives avec le quinquennat, directement au Président de la République qui l'exerce par Ministère des Finances interposé.

Le pacte fiscal passe désormais par la validation du programme présidentiel et son portage par « Bercy ».

En cela, certains pourraient soutenir que le Président détient désormais le monopole de la représentation du peuple. Aussi, le Parlement n'ajuste-t-il plus l'impôt qu'à la marge, dans une loi de finances annuelle extrêmement polcée et dans un contrôle institutionnel sans réels moyens techniques, contrairement à nos homologues américains, ainsi que cela vient d'être évoqué.

Si je vous avais rendu ma copie il y a quelques lustres, j'aurais été moins manichéen, et j'aurais évoqué l'exception de la fiscalité locale.

En effet, depuis les années 70, les collectivités locales disposaient d'une relative autonomie pour lever l'impôt en lien avec le Parlement, et ce jusque vers la fin des années 1990.

Face à l'hétérogénéité croissante du pays et l'accélération de la dette, le gouvernement a progressivement restreint le champ de la liberté des collectivités en déterritorialisant l'impôt local, et en leur affectant une très large part de dotations ou parts d'impôts nationaux.

Les dernières réformes de suppression de la TH et de suppression des impôts de production sont venus affirmer cette tendance.

« L'exécutif » détient désormais l'ensemble de la source fiscale, qu'il contrôle. C'est ce que désigne Michel BOUVIER dans l'expression « les gestionnaires publics » et que d'autres nomment « Bercy » ...

Cette situation n'est pas sans poser le problème de la nécessité de la mise en place d'une nouvelle gouvernance systémique, qui reformate la décision du partage de l'impôt entre tous les acteurs, mais aussi qui retisse à nouveau un lien fiscal entre le citoyen et la cité. Ce qui apparaît comme le corollaire d'une République décentralisée (mes collègues français connaissent bien ma position à cet égard !)

Ainsi que nous l'observons, le consentement à l'impôt par les parlementaires que nous sommes, résulte d'un équilibre délicat entre les 3 critères évoqués et si, pour l'heure, les conditions d'équité et de soutenabilité semblent temporairement réunies, la légitimité de la source ne repose plus sur le Parlement stricto sensu. Ce dernier, représentant le peuple, ne garantit plus cet équilibre. L'exécutif et le Président se sont désormais totalement substitués à lui.

Aussi, dès que le sentiment d'iniquité ou d'insoutenabilité de l'impôt se fait jour, l'ire populaire se tourne-t-elle directement vers un seul homme : le Président de la République.

La présidentialisation de notre régime n'est pas sans poser le problème de la légitimité de l'impôt et de son acceptation au regard des textes qui nous régissent, et qui font toujours du Parlement le décideur institutionnel.

Ainsi qu'on l'observe, en termes d'équité et de soutenabilité, le Parlement et l'exécutif semblent en phase, dans une même compréhension de l'impôt face à la mondialisation, laquelle semble partagée par le citoyen, dans un équilibre extrêmement précaire. En revanche, la tension créée par la dette empêche toute expression d'un consentement sur la fiscalité locale avec les élus, avec qui l'exécutif devra immanquablement composer.

Pour être tout à fait contemporain, je voudrais me référer au rapport que va présenter dans quelques jours Jean ARTHUIS, sur la demande du Premier Ministre, pour l'avenir de nos finances publiques.

Il conclut par la nécessité d'un débat national plus transparent et plus citoyen, et un Parlement aux prérogatives accrues, avec notamment la création d'une conférence nationale des finances publiques portée par le Parlement, afin d'accroître la visibilité, la programmation des finances publiques et son contrôle... ce qui semble reprendre mes préoccupations, même si je trouve l'affirmation un peu timide...

Ce rapport intitulé « *Nos finances publiques post COVID-19 : pour de nouvelles règles du jeu* », illustre tout à fait l'assertion de Romain GRAU lorsqu'il indique que les crises sont des moteurs des réformes.

La conclusion de cette mission démontre, une fois de plus, que le FONDAFIP, le Ministère des finances et la Trésorerie Générale du Royaume nous fixent toujours des rendez-vous d'une actualité prégnante.

Je vous remercie pour votre écoute.

Charles GUENÉ  
Sénateur de la Haute-Marne