

Merci Madame la présidente, chère Marie-Christine ;

Monsieur le Trésorier Général ;

Monsieur le Professeur, cher Michel ;

Messieurs les représentants des entreprises ;

Mesdames et messieurs et chers amis ;

Vous avez, les uns et les autres, élevé tellement le niveau de réflexion du débat que cela rend la tâche difficile à ceux qui interviennent après.

Monsieur le Trésorier Général, je n'avais pas prévu de parler de la dimension internationale, mais vous y avez insisté très utilement et je vais essayer d'y faire écho tout à l'heure.

Je voudrais simplement dire que j'ai choisi, parce que la matière est tellement vaste, uniquement trois exemples de complexité, mais rebondir dans un premier temps sur ce que le Trésorier Général et ce que Michel Bouvier ont pu dire à propos de la fiscalité et du consentement à l'impôt qui, sous des apparences techniques, sont d'abord des sujets éminemment politiques, des sujets qui touchent au plus intime de la vie en société, des sujets qui, au fond, appartiennent au sanctuaire de la démocratie et qui révèlent aussi beaucoup de sa santé.

Je vous confierai qu'en 35 ans de vie publique, ces 35 ans m'ont appris que la fiscalité est un reflet assez fidèle au fond, de l'état de la société et des institutions qui les dictent ; une société qui dans la période que nous traversons, comme l'a dit Michel Bouvier et le Trésorier Général, est déstabilisée, inévitablement condamnée au court terme et, qui au fond, ne peut que produire une fiscalité imitée qui consomme un peu son blé en herbe, une fiscalité qui est complexe, qui est instable, qui est contre-productive et, comme c'est le sujet de notre débat aujourd'hui, qui souffre d'un non crucial, d'acceptabilité par nos sociétés.

Cela étant, ce n'est pas parce que les sociétés deviennent complexes que nous devons céder à la tentation de proposer des dispositifs de plus en plus sophistiqués qui alimenteraient cette complexité, et c'est pour ça que j'ai choisi au fond, trois sujets simples pour faire écho, vraiment, à cette idée que le consentement est d'abord l'oeuvre des citoyens par leurs représentants.

Et les trois exemples que j'ai choisis sont les suivants :

- L'insuffisante implication, selon moi, du Parlement, en tout cas pour le Parlement français ;
- Les finalités trop nombreuses qu'on confère à l'impôt, et en France aussi une instrumentalisation un peu politicienne de la fiscalité ;
- Et également, je ferai un petit complément au regard du contexte international que Le Trésorier Général a évoqué.

S'agissant de l'insuffisante implication du Parlement, au fond, elle est la contrepartie de la prédominance de l'exécutif dans le processus fiscal, qui est une prédominance qui déséquilibre l'ensemble du système.

Nous pouvons dire par exemple qu'en France l'exécutif dispose d'un arsenal technique et humain qui est gigantesque au regard de tous les autres acteurs, notamment le Parlement, j'exclus à cet instant bien entendu l'international, mais un exécutif qui produit de la complexité sans même s'en rendre compte.

Et si nous voulons que la mystique du consentement du peuple par ses représentants, puisse un minimum continuer à opérer ses effets, il y a vraiment urgence à davantage solenniser le rôle du Parlement dans le processus de l'impôt, et je commence par cette condition à dessein, parce que sans ce respect je pense qu'il n'y aura plus de consentement à l'impôt avec les conséquences que Michel Bouvier a évoquées tout à l'heure.

Je veux dire que c'est sans doute enfoncer une porte ouverte que d'y insister, mais la part prédominante que l'exécutif prend dans le processus d'élaboration, d'adoption et d'interprétation de l'impôt affaibli, finalement, ce qui est une présomption démocratiquement sacrée du consentement par la représentation nationale au nom du peuple et en vertu de l'histoire qu'a très bien rappelée le Trésorier Général.

Mais ce que je voudrais dire, c'est que ça va au-delà de cette influence publique exercée par l'exécutif, c'est que, c'est également dans la mise en œuvre au sens où finalement la doctrine fiscale, développée par les administrations, fait office de Loi aujourd'hui.

Elle est, à mon avis excessive et elle participe finalement à démentir que le consentement à l'impôt serait donné par la représentation nationale.

Donc l'insuffisante implication du Parlement n'existe pas uniquement, à mes yeux, au niveau de l'autorisation solennelle, mais elle est également au niveau de la contrepartie du consentement de l'impôt, qui dans l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme, qu' a cité le Trésorier Général, prévoit en effet pour le citoyen la possibilité de suivre l'emploi.

Or, tous les acteurs de l'impôt devraient consacrer autant d'efforts à rendre compte de l'emploi du produit de l'impôt, qu'a en expliquer les modalités, et je ne vous cache pas, que je reste encore indigné de constater que 20 ans après l'adoption de la LOLF en France, le Parlement perd toujours autant de temps à bavarder au fond sur les prévisions de dépenses et de recettes et de ne consacrer que très peu de temps au contrôle de l'emploi.

Et c'est tout à fait dommage, parce que les nombreuses études qui sont faites pour examiner le consentement à l'impôt des citoyens révèlent que l'affaiblissement du consentement et la tentation du contournement, qui a été évoquée par le représentant des entreprises, tiennent le plus souvent au sentiment de mauvais emploi du produit de l'impôt, et donc c'est la raison pour laquelle je placerai en premier comme cause de complexité et de frein au consentement, cette idée que le Parlement ne remplit plus complètement son office.

Le deuxième motif, à mes yeux, de complexité et qui forme obstacle au consentement tient à la multiplication des finalités que nous donnons à l'impôt et, je vous conjure, puisque les auditeurs de ce colloque sont tous des spécialistes, de mener, à mon avis, un nouvel approfondissement, car la finalité de l'impôt semble avoir vraiment pour le citoyen perdu beaucoup de sa clarté.

Vous savez, je suis un adepte de la théorie initiale de Gaston Jèze, qu'a cité Michel Bouvier tout à l'heure, l'impôt selon lui, je le cite, « c'est une prestation pécuniaire requise par voie d'autorité à titre définitif et sans contrepartie en vue de la couverture des charges publiques,.. » j'espère que je n'ai rien oublié.

En d'autres temps, la finalité première de l'impôt était le rendement, et cela avait le mérite d'être clair et, finalement, peu contestée par les citoyens, puisque chacun comprenait la nécessité pour l'autorité publique de disposer des moyens nécessaires pour exercer ses missions au service de l'intérêt général, et le seul corollaire de cette question c'était de faire en sorte que la dépense publique soit soutenable par rapport à la capacité contributive.

Je dois dire, à titre personnel, que c'est cette finalité-là de l'impôt à laquelle je continue personnellement d'adhérer en priorité car elle rend le débat démocratique, beaucoup plus simple au sens où il porte sur le rôle de l'autorité publique, sur le périmètre pertinent de ses missions, sur ses coûts, sur la performance de sa gestion et le débat public peut alors se concentrer utilement sur la mesure qu'il convienne de faire entre le coût et les résultats des services qui sont offerts à la population.

Mais nous avons progressivement oublié cette finalité au motif que nous pensions que la fiscalité serait capable de pouvoir exercer des fonctions beaucoup plus larges comme la régulation des activités économiques, la redistribution sociale, la poursuite d'objectifs écologiques ou climatiques et, plus généralement, d'influencer de manière décisive le comportement des contribuables et des agents économiques.

Mais, ces nouvelles fonctions interventionnistes ont eu pour effet, de complexifier à l'extrême la législation fiscale et dans sa logique d'origine qui n'avait pas été conçue pour la poursuite d'objectifs aussi multiples, les objectifs qui sont, d'ailleurs, parfois parfaitement antagonistes et pour lesquels nous n'évaluons pas très précisément les coûts de la complexité.

Or, si l'ingéniosité des experts en fiscalité est absolument sans limite, le bon sens du citoyen qui exprime son consentement, lui, peut l'amener à douter qu'un équilibre sérieux puisse résulter d'une multitude d'objectifs totalement contradictoires les uns avec les autres, et reconnaissez que ce simple bon sens peut parfois douter de la possibilité de concilier rendement élevé, redistribution facile; la vérité nous oblige à reconnaître que nous y parvenons, mais nous y parvenons techniquement en introduisant des limites, des butoirs, des dérogations, des dispositions transitoires, des régimes des faveurs. Je crois que c'est le représentant des entreprises tout à l'heure, qui disait que, *en France nous avons été jusqu'à 320 types de dépenses*

fiscales; donc ça veut dire que je crois qu'il faut éviter de donner à la fiscalité des finalités trop nombreuses.

Cela ne veut pas dire que je sois indifférent à la redistribution sociale qui était évoquée, tant par le Trésorier Général que par Michel Bouvier, ça ne veut pas dire que je suis indifférent à la lutte contre le réchauffement climatique, mais je m'autorise à considérer que l'instrument fiscal n'est pas le plus efficace pour le faire, et je dois prendre un exemple, s'agissant de la redistribution sociale, je préférerais le revenu négatif à tout prendre, que les multiples exonérations qu'on invente à chaque loi de finances.

S'agissant des coûts à considérer de la complexité fiscale, Michel et Marie-Christine Bouvier connaissent mon côté un peu provocateur, donc je ne résiste pas à vous citer l'anecdote de réforme de la simplification fiscale russe, au début des années 2000, qui a visé à supprimer toutes les complexités et qui, à produit équivalent, a instauré un impôt proportionnel dont le taux finalement s'est révélé assez faible puisque, il était au niveau de 13 %.

Bon, j'insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un exemple mais d'une illustration du coût que peut représenter la complexité, puisque dans un pays comme celui-ci qui est un peu particulier, les experts eux-mêmes n'avaient jamais imaginé qu'ils pourraient parvenir à un taux proportionnel aussi faible.

En conclusion de ce deuxième exemple, je dirai que si le coût de la complexité était très clairement évalué et révélé, je pense que les citoyens n'y consentiraient probablement pas.

Et je reviens à mon 3^{ème} exemple sur les motifs de la complexité fiscale qui est un obstacle au consentement à l'impôt, c'est son instrumentalisation politique. Alors évidemment, c'est un point de vue français, mais chacun comprendra que c'est mon rôle de décrire un peu le système français.

En France, il a été instauré le quinquennat ; ceci a entraîné la présidentialisation du régime qui conduit les équipes de campagne à des études extrêmement sophistiquées sur les attentes fiscales de telle ou telle catégorie de lecteurs, ou, telle ou telle catégorie d'acteurs économiques selon la nature, le niveau de leur revenu ou

de leur patrimoine ; des études qui aboutissent à des promesses de mesures fiscales extrêmement ciblées, on pourrait dire quasiment marquetées pour séduire une tranche de lecteurs, en outre, comme chaque camp souhaite incarner symboliquement le changement dont il entend se faire le héros, ceci aboutit à une instabilité totale de la législation fiscale.

L'alternance politique quand elle se produit, je signale en plaisantant qu'elle s'est produite à chaque fois depuis que le quinquennat a été instauré, apporte son lot de mesures nouvelles au détriment de la simplicité, de la cohérence d'ensemble et de la stabilité qui est si attendue par les redevables, et la magie de la propagande permet de combiner des finalités, de combine apparemment des finalités de rendement de justice, de dynamique économique en cachant soigneusement la complexité inévitable qui va en résulter quand il faudra introduire des dispositions improbables pour atténuer les effets indésirables d'un sujet par rapport à l'autre.

On se rend compte actuellement, puisque nous sommes en train d'examiner des textes relatifs à la protection de la nature et on voit bien la difficulté de les ajuster par rapport à l'activité économique.

S'ajoute à cette surenchère, et pour l'homme politique que je suis ça pose un problème, des germes de division au sein de la population qui nuisent au consentement à l'impôt au sens où les citoyens sont segmentés, sont traités par strate et sont finalement indirectement et artificiellement montés les uns contre les autres, en laissant courir l'idée que des solutions magiques sont possibles, en dépouillant un peu les uns pour couvrir les autres, sans prendre en compte les effets économiques inévitables que ce type de politique peut engager.

Alors, je n'avais pas prévu d'évoquer les influences internationales mais l'intervention du Trésorier Général et celle de Michel Bouvier naturellement m'y invite.

Je crois que nous sommes au début de cette grande histoire de la mondialisation et de la globalisation de l'économie qui va entraîner la globalisation d'un certain nombre de nos fonctions qui, jusqu'alors étaient nationales, mais plus encore, étaient liées à la souveraineté de chacun des pays.

Donc, il va nous falloir trouver des réponses qui soient appropriées si nous ne voulons pas que nos citoyens soient totalement déstabilisés par cette situation.

Je voudrais dire à ce sujet que, lorsqu'on est dans le concert mondial, il me semble que les stratégies nationales ont peu de chance de pouvoir atteindre l'équilibre nécessaire et que c'est probablement au niveau continental qu'il faut accepter de se fédérer pour pouvoir peser dans le concert du monde avec les influences qui s'y exercent.

Je crois aussi aux stratégies historiques, linguistiques et le fait que ce colloque soit entre le Maroc et la France m'y incite, je crois que notre histoire commune doit nous faire davantage réfléchir à des alliances transcontinentales qui trouvent sens et source dans l'histoire et qui pourraient avoir un prolongement extrêmement fructueux, y compris au regard de la mobilité des populations entre la France et le Maroc et le Maroc et la France, entre le Maghreb et la France, la France et le Maghreb.

Je pense que, il y a tellement de sujets délicats qui peuvent poser des problèmes qu'il faudrait essayer justement de se servir de cette coopération qui, elle, apporterait des solutions pour pouvoir davantage influencer sur les décisions qui sont prises à un autre niveau que national.

S'agissant des mobilités des personnes dont j'ai parlé tout à l'heure, je voudrais dire avec amitié, si je me permets l'expression au Trésorier Général, que, s'agissant de la formation des cadres d'une nation, il doit conserver beaucoup d'espoir et je pense que Michel et Marie-Christine Bouvier peuvent confirmer ce que je vais dire, puisqu'ils disposent encore plus d'éléments statistiques que je n'en possède moi-même.

Mais nous trouvons dans la génération, la jeune génération d'étudiants issus notamment de familles maghrébines, des élites peut-être à l'état de potentiel actuellement encore que, certains occupent déjà des fonctions extrêmement importantes, qui constitue à mon avis une force qui aura beaucoup d'importance dans le concert mondial dans les années futures ; et c'est la raison pour laquelle je pense que nous devons fertiliser cette relation entre nos pays pour que cette élite qui au fond est binationale puisse trouver dans leurs origines toutes les raisons de

trouver le capital supplémentaire qu'elles apportent à une meilleure organisation du monde.

S'agissant enfin de la question des GAFAs pour résumer, je crois que les souverainetés nationales, et moi je ne suis pas vraiment fédéraliste au niveau continental, je pense que les souverainetés nationales doivent être préservées si nous voulons conserver la paix dans le monde.

Les souverainetés nationales doivent se préoccuper qu'il ne se crée pas une nouvelle planète numérique qui serait complètement déconnectée du point de vue de l'état de droit des pays de la planète physique que nous habitons.

Il ne nous reste qu'une petite dizaine d'années pour le faire; ça veut dire qu'il faut être extrêmement vigilant sur le droit que nous élaborons afin que toute législation qui vient s'appliquer aux activités numériques puisse trouver un enracinement territorial dans nos nations, à défaut de quoi, nous entrerions dans une aventure que nous ne serions pas capables de maîtriser.

Je reviens à ma conclusion, et Marie-Christine veille sans doute à la montre pour que je ne dépasse pas le temps de parole qui m'est imparti.

L'enjeu pour que la complexité du système fiscal ne constitue plus un vrai obstacle au consentement à l'impôt nécessite, à mes yeux, au moins de réunir trois conditions principales et celle supplémentaire relative à l'international :

D'abord une plus grande réimplication des Parlements, afin qu'ils fassent vraiment vivre ce que le Trésorier Général appelait lui-même la séparation des pouvoirs ; la séparation des pouvoirs est consubstantielle à la démocratie, il n'y a pas de démocratie sans séparation des pouvoirs et les parlements l'incarnent, ils incarnent aussi la représentation du peuple, il faut qu'ils soient vigilants non seulement sur l'impôt qu'ils autorisent mais aussi sur le produit qu'ils utilisent.

La 2^{ème} condition est d'éviter, je vous en supplie de multiplier les finalités à l'impôt, il y a d'autres moyens de financer des politiques publiques que de le faire par des exonérations fiscales, sinon le contribuable qui n'est pas expert en fiscalité ne comprendra plus rien au prélèvement auquel il est supposé avoir consenti et dont il ne trouve jamais finalement les effets qui lui ont été promis.

La 3^{ème} condition, sans que celle-ci ne soit limitative, est que le corps politique mesure que la vitalité d'une démocratie et sa pérennité ne se résume pas au mandat qu'il sollicite et ne tiennent pas non plus à l'inventivité des promesses fiscales qui lui sont utiles pour pouvoir atteindre l'élection, mais que la vitalité et la pérennité d'une démocratie tiennent à la capacité à accroître la performance socio-économique du produit de l'impôt qui a été consenti pour assurer dans la durée la soutenabilité des politiques publiques.

L'importance démocratique du consentement à l'impôt s'accommode mal de la complexité qu'il y ait à la contradiction des objectifs politiques poursuivis, et si l'ensemble de l'action publique est généralement soumis à ces difficultés de cohérence, le malaise en est accentué sur les questions fiscales au sens où les redevables doivent consentir à une sorte de double peine constituée d'une part, par la ponction sur leurs ressources et d'autre part, par la peur attendue de la complexité de ne pas avoir su s'acquitter de toutes leurs obligations.

Donc si la recherche d'une solution miracle est tout à fait vaine, la voie d'une maîtrise de la dépense qui permet un allègement de prélèvement serait, à mes yeux, plus sage.

Mais je reconnais, que c'est un réflexe de budgétaire, il convient surtout et ça, ça résulte que de notre seule discipline et de notre volonté, de cesser de chercher à faire de l'impôt, je n'ai pas dit de la politique, chercher à faire de l'impôt le couteau suisse de l'action publique, c'est-à-dire le couteau suisse qui serait susceptible à la fois de répondre à la prospérité, de garantir l'équité, de procurer la générosité sociale tout en simplifiant la vie quotidienne.

En signe de clin d'œil pour achever ce propos qui est probablement déjà trop long, je crois que la fiscalité et le consentement à l'impôt invitent aussi à l'humilité et à l'humilité pour justement conférer de la stabilité à l'édifice fiscal dont la société a besoin.

Et ça me rappelle une anecdote ministérielle : alors que je cherchais bien naïvement la mesure miracle pour concilier mon rendement et la justice au point d'en oublier un peu la stabilité, j'entendis alors une remarque d'un vieux haut fonctionnaire des finances avec l'onction que vous connaissez aux hauts fonctionnaires des finances

très chevronnés, qui m'a dit : Monsieur le Ministre, n'oubliez jamais que le contribuable tolère mieux une vieille injustice à laquelle il a fini par s'adapter, qu'une nouvelle justice dont il ne croit ni aux promesses ni à la pérennité.

Je vous remercie de votre patience