



L'impôt et la dépense publique

7 juin 2019

Le débat aura permis d'examiner la nature de l'impôt, sa philosophie et son appropriation par l'opinion publique. Un rapide consensus aura émergé : quitter l'aliénation fiscale s'impose comme une évidence et toute réflexion sur l'impôt doit conduire à une réflexion sur la matérialité du « service public » en France.

1. Tour de table

Où en sommes-nous, désormais ? Que finance l'impôt ? Qui finance l'impôt ? Comment paie-t-on l'impôt ? Combien paie-t-on ? Pourquoi paie-t-on ? Cette suite de questions assure d'une pleine compréhension des enjeux, toutefois nous constaterons rapidement que le « citoyens français » n'est pas, en matière fiscale, très éclairé. Sa perception se réduit à deux axes : la hausse ou la baisse de tel impôt, telle taxe, telle redevance, tel prélèvement. On notera pourtant, ces derniers mois, un regain d'intérêt pour la « démocratie fiscale » et l'idée a fait son chemin : le consentement à l'impôt, principe constitutionnel, exige la pratique du référendum en matière fiscale ; cette conviction a ses partisans comme ses adversaires et l'opinion majoritaire aura tranché à l'issue du débat : le référendum pour l'impôt conduira nécessairement au retour des féodalités ; nous n'aurons pas eu le temps de développer cette question qui pourrait constituer l'enjeu d'un autre débat plus général autour de la démocratie et de la pratique référendaire.

L'impôt a été désigné comme un instrument de cohésion sociale. D'autres ont répliqué que cet instrument pèse inégalement sur les citoyens : il ne peut donc que susciter les dissensions et des sentiments confus en faveur de la sécession. Du tour de table se dégage une idée générale : le citoyen ne sachant plus ce que l'impôt est ou doit être ne comprend plus ni sa légitimité, ni son intérêt. Le cas de la taxe sur la valeur ajoutée est intéressant : on parle de taxe, il s'agit d'un impôt ; cet impôt est présenté comme égalitaire car il s'applique à tous les consommateurs indifféremment... et pourtant il pèse très différemment selon vos revenus et votre assise financière. Pour ainsi dire, la réflexion en matière fiscale exige la profondeur et la densité des grands sujets de société, ce qui se heurte à la pensée rapide et superficielle qu'encourage le bain culturel dans lequel nous nageons avec peine et chagrin. La question des dépenses publiques a suscité dès le tour de table quelques prises de position très vives : certaines dépenses sont anormalement basses, comme la Justice, tandis que d'autres sont anormalement hautes et manifestement destinées à cultiver des clientélismes honteux. L'impôt excessif, par ailleurs, entraînerait des situations frauduleuses et dangereuses à deux titres : d'abord, le manque à gagner pour le Trésor public ; ensuite, le venin de la discorde et de la querelle entre les Français.

La législation gagnerait à être plus claire et le bon sens devrait revenir dans la pratique fiscale ; faut-il regretter, ici, une technicisation néfaste et malheureuse ? L'efficacité de l'impôt pâtit de sa complexité. L'impôt inefficace, car inopérant ou confiscatoire, nuit à la qualité de vie des citoyens comme à la pertinence de l'action politique. Des principes président pourtant à l'adoption des lois fiscales. Ces grands principes budgétaires sont l'annualité, l'unité, l'universalité, la spécialité et la sincérité : ils sont là pour garantir l'efficacité et la légitimité de l'impôt. Le principe d'annualité impose que le budget de l'Etat soit voté chaque année, en coïncidence avec l'année civile entre le 1er janvier et le 31 décembre. Ce vote annuel rappelle le rôle du législateur en matière fiscale – le Parlement vote les projets de loi de finances, les députés, représentants de la Nation, sont les garants de la « bonne » contribution publique. Il existe des aménagements à ce principe mais l'objet

du débat n'est pas d'entrer dans le détail d'un cours de droit budgétaire. Le principe d'unité entraîne deux règles fondamentales : le budget de l'Etat doit être contenu dans un document unique, pour assurer sa lisibilité et faciliter son contrôle ; le budget de l'Etat doit être exhaustif et prévoir l'intégralité des recettes et des dépenses.

Là encore, des écarts ont été entérinés par la pratique : la loi de finances est unique mais elle s'accompagne de nombreux documents annexes, ce qui complique la tâche des fiscalistes. Le principe d'universalité impose à l'ensemble des recettes de couvrir l'ensemble des dépenses. On en déduit la règle de non-compensation et la règle de non-affectation. Ces deux règles empêchent de compenser pour dissimuler certaines dépenses et nuire à la clarté du budget ; elles permettent aussi de ne pas lier une dépense à une recette et réciproquement, pour conserver à l'administration la décision discrétionnaire pour la gestion des fonds publics. Enfin le principe de spécialité oblige le législateur à mentionner expressément le montant et la nature des opérations que la loi de finances prévoit – dans le but de faciliter le contrôle et l'examen du budget. Enfin le principe de sincérité, dernier arrivé et importé des pratiques du droit comptable privé impose aux lois de finances une présentation sincère des ressources et des charges de l'Etat. Méditons ces principes. *Credo quia absurdum*. Nous aurons largement constaté ensemble qu'en dépit de ce cadre très inspirant, la législation française ne sait que faire de l'impôt pour le rendre plus lisible et clair.

2. Que doit être l'impôt ?

Dans l'esprit du public, l'impôt est toujours entendu aujourd'hui d'après la vieille définition consacrée à l'issue de la Révolution et dès les premiers temps de l'Empire : on évoque la contribution que tous les citoyens doivent à l'Etat.

Une définition plus scientifique s'impose au tournant du XXème siècle, quand le terme vient s'inscrire dans le cadre des théories juridiques de l'Etat. L'impôt désigne alors toute « prestation pécuniaire requise des particuliers, par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques » - c'est la formulation de Gaston Jèze. Cet étonnant chemin épistémologique n'aura que peu intéressé notre débat mais avec l'illustre auteur, nous aurons largement considéré que la nécessité de la contribution publique, le libre consentement d'icelle, l'examen conscience de son emploi ne suffisent guère au citoyen supposé éclairé d'un régime démocratique où la souveraineté populaire s'exprime par le suffrage universelle : il est bien nécessaire que le citoyen s'éclaire de la connaissance des législations financières, des principes généraux des finances publiques, car cette connaissance est la clef de compréhension des budgets publics – sans elle, ces documents sont comme ces tablettes de cire, jaillies des cavernes pour s'offrir à nos yeux comme les messages cryptiques d'anciens mondes.

L'objectif de la science juridique était noble : clarifier la connaissance de l'impôt pour favoriser l'accès du public des citoyens à la compréhension des finances publiques ; en pratique, il n'en fut rien et cette science, loin de rapprocher les profanes de la matière fiscale, les en a éloignés, si bien qu'aujourd'hui, la compréhension de l'impôt est un privilège de spécialiste. La philosophie du droit et l'économie politique se sont effacées derrière la technique juridique et ses techniciens ont capté l'ensemble des discussions possibles autour de l'impôt. Le citoyen paie l'impôt et se contente d'approuver les « baisses » et de subir les « hausses ». Toute réflexion politique sur la nature de l'impôt, ses finalités, son rôle paraît impossible : le débat public s'enlise dans de vaines discussions d'apothicaire, comme si les seuls leviers dont dispose le Législateur seraient des curseurs pour ajuster d'un point de plus ou de moins qu'un indice, qu'une taxe, qu'un impôt.

Il est assez amusant de constater que le triomphe de la Loi et de la « Volonté générale » semble une belle imposture, en la matière, puisque la technique juridique paraît toujours devoir s'imposer. La critique publique et raisonnée s'éteint dans le ronron d'une machine implacable. Coupable d'avoir laissé la question de l'impôt aux techniciens et aux experts fiscalistes, le Législateur est devenu ignorant des problèmes techniques que soulève cette question ; comment pourrait-il alors assurer la coïncidence des principes généraux qu'il a posés et la réalité des dispositifs fiscaux toujours plus complexes – et difficiles à présenter lors des débats politiques.

Définir l'impôt aujourd'hui est une tâche impossible. Personne ne sait plus ce qu'est l'impôt et l'ensemble des « contributions », « impôts », « taxes », « charges », « redevances », « prélèvements » constitue un labyrinthe plus opaque que les plus sinistres intrigues byzantines. Des essais de typologie existent, certains s'intéressent à la diversité des « richesses » soumises à l'impôt : le travail, la dépense, les revenus, le capital...

La question est intéressante, mais ce n'est pas la réponse – ou les réponses – que nous aurions pu formuler qui aura constitué le cœur de notre débat. Si le citoyen ne sait définir avec l'exactitude d'un géomètre ce qu'est l'impôt, il sait pressentir le caractère confiscatoire de celui-ci. « Nous payons trop d'impôts et nous n'y comprenons plus rien » : cette affirmation paraît conclure toutes les discussions entendues sur la Relève comme ailleurs au sujet de la fiscalité. La musicalité du mot ne doit pas nous tromper : l'impôt est cette enclume qui pèse sur l'épaule de chaque français et certains, le 17 novembre 2018, se sont vêtus d'un gilet jaune pour scander : « trop, c'est trop ». Qu'importe l'avis qu'on se fera de ce mouvement social, l'impression n'est pas illégitime : la France est championne d'Europe de la pression fiscale, les prélèvements obligatoires – impôts et cotisations sociales – représentent 48,4% du produit intérieur brut de la France sur l'année 2017, selon l'estimation la plus haute. Cette proportion serait certainement mieux acceptée si l'impôt ne semblait « toujours peser sur les mêmes qui n'en voient jamais la couleur ».

L'affaissement de la qualité des services publics est le plus cruellement vécu par ceux sur qui l'impôt pèse le plus. Nous retiendrons cette métaphore cinglante, partagée lors du débat : « c'est un peu comme se trouver contraint, à la table d'un restaurant obligatoire, de payer davantage, lors de l'addition, après avoir constaté que la qualité des plats servis s'appauvrit de jour en jour... les clients, pourtant fidèles, finissent par fuir » ; c'est d'autant plus dramatique que la France n'est pas un restaurant ou une entreprise et que le service public n'est pas une quelconque prestation privée. La police, la justice, la santé, l'école, ces choses-là ont un sens en France, et leur absence se ressent d'autant plus que le citoyen contribue toujours à leur maintien. Ajoutons à cela que parfois, contribuer ne devient plus possible, et nous remarquerons cette donnée fort baroque : près d'un foyer sur deux, en France, échappe l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Or « tout gouvernement tend sans cesse au relâchement » et « nul Etat ne peut subsister si ses revenus n'augmentent sans cesse » : ces mots de Rousseau semblent avoir été pris au pied de la lettre par les gouvernements successifs ces vingt dernières années puisque nous observons, en tendance, une hausse continue des impôts. Même si la définition de l'impôt lui est impossible, même s'il ne comprend rien à cette jungle de textes et de dispositifs, le citoyen voit bien toutes les dépenses occasionnées par l'impôt, les taxes, les cotisations, etc. Nous aurons, par chance, éviter les poncifs irrémédiablement et trop souvent convoqués : moins d'impôts, moins d'Etat, plus de liberté, plus de bonheur.

Nul ne sera dupe, parmi nous, la protection sociale est aujourd'hui une hydre monstrueuse, une machine infernale ; il convient d'assainir la situation, mais toute refonte doit s'envisager en patriote et réactionnaire ; peut-être faut-il se souvenir de ce qu'est la Fraternité, ce

subtil équilibre de droits et de devoirs, entre frères, et se détacher de ce que quarante ans de social-démocratie nous auront imposé : la solidarité. Qu'est-ce, aujourd'hui, la solidarité, sinon ce foisonnement de prélèvements sans compensation pour les uns, de droits sans devoirs pour les autres ?

3. De l'urgence d'une réponse au malaise fiscal

Quelles pistes, pour quelles solutions ? La première serait de limiter l'accroissement des dépenses publiques pour en finir avec l'imposture socialiste de l'Etat prodigue dont le trésor ne servirait qu'à forger l'illusion d'une légitimité par l'entretien de fidélités intéressées. La dépense publique doit se justifier auprès du citoyen, elle ne doit pas servir à flatter l'électeur.

En 2018, les dépenses publiques s'élevaient à 325 milliards d'euros, pour 83 milliards de déficit. Qu'est-ce donc que la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » à 19,41 milliards d'euros, quand les missions « Justice », « Santé » et « Sécurités » s'élèvent respectivement à 8,74, 1,42, 19,8 milliards d'euros ? Si les finances publiques sont le sang de l'Etat-organisme, il paraît nécessaire de réfléchir à l'allocation de l'argent public, pour mieux servir les missions de service public et veiller au retour du bon sens dans la « redistribution » des richesses publiques.

Les gouvernements successifs paraissent vivre dans l'illusion d'un trésor infini et dans le maintien d'une promesse dépassée aujourd'hui : le service public « à la française » a connu de belles heures et été un modèle dans le monde entier, peut-être, mais il n'est plus aujourd'hui que l'ombre de lui-même et menacé par l'incurie politique et l'indigence intellectuelle de ceux qui, par leurs décisions et leur gestion malsaine, achèveront bientôt d'enterrer ce qui peine à maintenir vivaces les liens attachants les Français les uns aux autres. Nous nous contenterons d'évoquer leur aveuglement stupide, pour ne pas songer que de plus criminelles intentions soient à l'œuvre.

Le débat n'aura pas porté sur le sujet mais la matière même du service public ferait l'objet d'un débat intéressant. Il ne faut pas confondre l'Etat-stratège et l'Etat-providence, il ne faut pas confondre l'Etatisme et le Socialisme. Que voulons-nous pour nos services publics ? Quelle est l'utilité d'une niche fiscale ? Pourquoi certaines zones géographiques sont protégées de l'impôt par des franchises qui rappellent certains privilèges exorbitants du Moyen âge ? A quoi doit servir l'impôt ?

Le citoyen français, contributeur obligé et méfiant, paie volontiers ses impôts pour financer l'hôpital du voisinage, mais il grince des dents quand son argent va financer une nouvelle section administrative dans tel bureau d'une collectivité territoriale où les postes de direction se partagent entre les « archives à venir et non-transmises » et les « hétérogénéités solidaires ». Il faut ici se référer aux nombreuses revues spécialisées et sites associatifs : une grande compilation de tous les cas d'espèce serait l'occasion d'un grand dictionnaire de la gabegie financière ; il faudrait y ajouter l'ensemble des projets politiques, sociaux, culturels et ridicules qui font chaque année les belles heures du gaspillage de l'argent public. Faut-il que le pays soit riche, pour subir pareilles inepties sans s'écrouler !

Nous avons peu discuté le caractère incitatif et dirigiste de la fiscalité. L'impôt est-il un levier intéressant pour infléchir les politiques économiques ? En un sens, aujourd'hui, l'impôt écrase l'entrepreneuriat en France et le tissu économique, autrefois fort de la pépinière des TPE et PME, s'est considérablement appauvri. Les artisans ont été, ces dernières années, durement touchés par une fiscalité parfois incompréhensible. Cette impression s'est dégagée de nos échanges : les gouvernements successifs ont cru devoir utiliser la fiscalité pour définir les comportements vertueux et les comportements vicieux ; des taxes ont frappés des conduites

qu'on vouait à la disparition, des allègements fiscaux, moins nombreux, ont encouragé des conduites qu'on voulait pérenniser. Le plus souvent, c'est par la subvention que l'Etat a encouragé les attitudes, conduites et dispositifs utiles et méritoires à ses yeux.

Ce faisant, les pouvoirs publics n'ont-ils pas acheté, à vil prix et avec l'argent du contribuable, la participation des citoyens à certaines démarches et activités ? Pour quel résultat ? L'incurie du politique aura été soulignée en matière environnementale. La fiscalité incitative apparaît ici comme une panacée : efficacité économique, respect des libertés individuelles, souplesse d'application, prestige de la « cause écologique ». Cette fiscalité sert un double but : corriger les angles morts de l'économie de marché pour la protection de l'environnement ; favoriser les comportements vertueux et orienter en ce sens l'économie réelle. C'est une imposture : les prélèvements fiscaux pèsent en définitive sur les individus, puisque les entreprises répercutent tout ce qu'elles paient soit sur leurs employés, soit sur leurs « possédants », soit sur les consommateurs. Par ailleurs, les prélèvements fiscaux environnementaux ne semblent pas appelés à générer des recettes durables, puisque l'assiette du prélèvement s'amenuise à mesure que le prélèvement se maintient – et l'augmentation du taux, pour compenser la rétractation de l'assiette, accélère l'érosion de celle-ci. Il faut lire, à ce sujet, l'excellent travail de Nicolas Caruana.

La pression fiscale est en France très élevée en 2018, malgré les annonces politiques qui préparent le contribuable à des baisses d'impôts, des rémissions de taxes. D'après certaines études, et nous n'aurons mentionné que les plus optimistes, un employeur français doit déboursier 231 euros pour que son salarié dispose de 100 euros de pouvoir d'achat. Bien que le salarié moyen français soit toujours parmi les mieux payés de l'Union européenne, la fiscalité très importante vient diminuer son pouvoir d'achat réel ; la ventilation des charges et impôts sur ce salarié montre que son pouvoir d'achat réel est largement impacté par les charges patronales, puis par les charges salariales, puis par l'impôt sur le revenu, puis par la TVA.

Cette situation se discute dans le détail, mais les tendances paraissent confirmées, qu'importe la couleur idéologique des instituts qui proposent les différentes études disponibles. Les crispations sociales qui en découlent sont nombreuses : les employeurs s'inquiètent du coût du travail qui s'envole sans contrôle, les salariés ont l'impression d'être les dindons d'une grande farce. L'impact sur le taux de chômage, qui voisinait les 9% en 2018, a été plusieurs fois mis en évidence : les employeurs se refusent à embaucher comme à augmenter les salaires, faute de moyens et de latitude.

Nous devons également nous méfier d'une idée qui sonne pourtant comme une évidence : les impôts ne sont pas un instrument pour la réduction des déficits publics. Les grandes phases de hausse d'impôts, ces quinze dernières années, n'ont guère permis de rétablir l'équilibre des finances publiques, en dépit des promesses annoncées et des contraintes européennes en la matière. Celles-ci auront été les grandes oubliées du débat ou, plus exactement, nous n'aurons fait que souligner des « contraintes » en matière de politiques économiques, sans chercher les liens entre l'Union européenne et la situation fiscale française, parce que nous avons souhaité étriller la mollesse et l'imbécilité des gouvernements qui se succèdent, depuis les années Mitterrand, sans réussir à purifier la situation pour rendre aux finances publiques leur santé et leur vertu.

4. De la nécessité d'une réflexion en profondeur

Pas sûr que le citoyen consente à l'impôt quand l'argent public sert à l'érection d'une sculpture de plastique, place Vendôme à Paris. La légitimité de l'impôt repose pourtant sur deux conditions : l'impôt doit être consenti et servir l'intérêt général ; plus la dépense publique paraît

s'éloigner de l'intérêt général, plus l'impôt paraît illégitime, plus le consentement à l'impôt faiblit. Loin d'être un *flatus vocis*, le consentement à l'impôt est en France un point nerveux de la cohésion nationale. Il est une fiction commode et nécessaire. Gardons-nous, cependant, d'imaginer que l'impôt serait le fondement de la communauté politique, ou celle-ci le fondement de l'impôt. La tentation est grande de considérer l'Etat comme un prestataire privé – lire Ayn Rand nous renseigne sur le fossé qui sépare les mentalités françaises de ces perspectives inspirées des *Libertarians* : ces ferments idéologiques, qui nient la réalité d'une dimension collective et sociale de la personne, combat l'idée-même d'une fraternité nationale dont l'impôt serait un instrument.

C'est pourquoi nous ne pouvons, patriotes et réactionnaires, nous contenter d'envisager l'impôt seulement du point de vue de la baisse nécessaire et attendue par nos concitoyens : penser l'impôt, c'est réfléchir la dépense publique. Les revenus de l'Etat se déterminent d'après les dépenses de l'Etat. L'idée n'est pas nouvelle. « Pour bien fixer ces revenus, il faut avoir égard et aux nécessités de l'Etat et aux nécessités des citoyens. Il ne faut point prendre au peuple sur ses besoins réels pour des besoins imaginaires de l'Etat. » Montesquieu l'écrivait déjà dans l'Esprit des Lois. Nous aurons eu l'occasion de brosser le portrait de ces besoins imaginaires qui font la consternation des uns et nourrissent l'ironie des autres. Souvenons-nous pourtant du Livre d'Ezéchiel : « *malheur aux pasteurs d'Israël, qui n'ont fait que se paître eux-mêmes ! N'est-ce pas le troupeau que les pasteurs doivent paître ?* » (Ez 34, 2).

Outre la qualité exigible par le citoyen des services publics assurés par l'Etat, il convient de rappeler que l'intuition porte à croire que l'Etat doit être à l'équilibre budgétaire et que la dette publique qui ne servirait pas l'intérêt général, c'est-à-dire qui ne serait pas « contractée » dans un but d'investissement pour le souverain bien de la Nation, serait par nature indigne et criminelle – d'aucuns auront évoqué même une dette scélérate, une trahison à l'endroit du peuple français. Une discussion entière, consacrée à la seule question de la dette, s'annonce comme nécessaire.

5. Ressources utiles

Rapport annuel de la Cour des comptes sur le budget de l'État, 2017.

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-budget-de-letat-en-2017-resultats-et-gestion-0> Rapport de la Cour

des comptes sur la sécurité sociale, 2017. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/securite-sociale-2017>

Rapport de la Cour des comptes sur les aides à la presse, 2018.

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/12-aides-presse-ecrite-Tome-2.pdf> Annexe au projet de loi de finances de 2019 présentant les politiques de subvention aux associations.

https://www.performancepublique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/jaunes2019/jaune2019_associations_rapport.pdf Liste des annexes techniques au projet de loi de finances de 2019.

<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-loisdocuments-annexes-annee/exercice-2019/projet-loi-finances-2019-jaunes-budgetaires#.XQZ4CI9SUK> Coût des élèves,

article de l'observatoire des inégalités. https://www.inegalites.fr/Ecole-combien-coutent-les-eleves-2492?id_theme=17

<https://www.contrepoints.org/2018/05/27/316845-en-banlieue-on-brule-surtout-des-milliards>

<https://damocles.co/plan-banlieues-Macron/> <http://www.lefigaro.fr/politique/2014/04/28/01002-20140428ARTFIG00096-retour-sur-40-ans-deplans-banlieues.php>

<https://www.valeursactuelles.com/mais-ou-sont-passees-les-milliards-des-banlieues-50367>

<https://www.polemia.com/depense-t-on-trop-pour-les-banlieues/> <http://impotsurlerevenu.org/la-fiscalite-francaise/726-quels-impots-paie-t-on-en-france-et-pourquelle-utilisation-.php>

<http://www.opex360.com/2018/10/20/budget-2018-les-armees-devront-trouver-de-quoi-financer-lesopex-et-obtenir-le-degel-de-357-millions-deuros/>

<https://www.linkedin.com/pulse/pourquoi-augmenter-le-budget-defense-de-15-md-ne-couterait-wolf>

<https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F23575>

<https://www.economie.gouv.fr/entreprises/exoneration-impots-zones-zafr-ber-zrd-zrr-zfu-qpv>

[https://www.economie.gouv.fr/entreprises/financement-entreprises-aides-creditsimpot#Cr%C3%A9dit%20d%27imp%C3%B4t%20comp%C3%A9titivit%C3%A9%20\(CICE\)](https://www.economie.gouv.fr/entreprises/financement-entreprises-aides-creditsimpot#Cr%C3%A9dit%20d%27imp%C3%B4t%20comp%C3%A9titivit%C3%A9%20(CICE))