



NOTE

Pour une « consultation budgétaire citoyenne »

Renforcer le consentement à l'impôt

Par Kevin Brookes

« Davantage informer et consulter »

La complexité et le poids croissants de notre fiscalité ont durablement affaibli le consentement à l'impôt en France. Perdus dans les méandres d'un État-providence qui porte de plus en plus mal son nom, les citoyens éprouvent la désagréable sensation de ne pas en avoir pour leur argent. **C'est bien un ras-le-bol fiscal qui a enfanté les premiers gilets jaunes.**

La fiscalité n'est pourtant pas condamnée à être douloureuse ou incompréhensible. Dans une publication antérieure, GenerationLibre a proposé une refonte de la fiscalité de l'impôt sur le revenu pour financer un revenu universel sous la forme d'un impôt négatif.

Nous proposons ici un mécanisme intelligent pour **permettre à chaque citoyen, au moment de déclarer ses impôts, d'enfiler les habits du ministre de l'Économie et des Finances pour mieux comprendre le budget de l'État puis faire entendre ses arbitrages individuels.** L'argent public appartient aux Français et non à l'administration : il faut davantage les informer et les consulter sur son utilisation.

Maxime Sbaihi

Directeur général
GenerationLibre

SOMMAIRE

Se repérer dans la note.

01 L'essentiel
p. 4

02 Introduction
p. 6

03 Partie 1
p. 8

Complexité fiscale et ébranlement du consentement à l'impôt

1. Evolution du volume et de la structure des dépenses publiques
2. La complexité comme source d'illusion fiscale et facteur d'augmentation des dépenses publiques
3. Une déconnexion entre les dépenses publiques et les préférences budgétaires des citoyens

04 Partie 2
p. 18

Renforcer le consentement à l'impôt

1. Introduire une logique d'impôt volontaire
2. Proposition d'une « consultation budgétaire citoyenne »

05 Conclusion
p. 26

06 L'auteur
p. 28

07 Le think tank
p. 30

L'ESSENTIEL

Nos travaux en un coup d'oeil.

Constat & analyse.

La fiscalité française des particuliers se caractérise par sa complexité, son manque de transparence et un faible sentiment de contrôle du contribuable sur les dépenses publiques.

La confrontation des comptes publics à l'opinion des Français sur les dépenses publiques, effectuée dans cette note, **révèle une fracture entre les budgets tels qu'ils sont votés et tels qu'ils sont souhaités, à la fois sur le niveau et l'usage des dépenses publiques.**

En cause notamment : un système fiscal lourd et complexe, qui favorise la captation du budget de l'État par des groupes d'intérêt organisés ou par des hommes politiques prompts à distribuer l'argent public en échange de voix. **L'impôt ne devrait pas être un « chèque en blanc » à destination du secteur public. Nous proposons d'introduire une logique de volontarisme à partir d'une « consultation budgétaire citoyenne ».**

Proposition.

1. Chaque année, organiser une « **consultation budgétaire citoyenne** » **permettant au contribuable, au moment de la déclaration de ses revenus, de bâtir lui-même le budget de l'État.** Les résultats de cette déclaration de choix fiscal feront l'objet d'un **débat au Parlement concomitant à l'examen du projet de loi de finances.**

2. Cette consultation sera accompagnée d'une **synthèse budgétaire détaillée et personnalisée au moment de la déclaration, afin d'améliorer l'information fournie au contribuable.**

CHIFFRES-CLÉS

Les 3 chiffres à retenir.

8 000 €

Dépenses des administrations
centrales en France,
par habitant,
en 2016 ⁽¹⁾

Nombre de « niches fiscales » dans le
système d'imposition français ⁽²⁾

468

9/10

Français qui jugent qu'il faudrait
revoir en profondeur
le système fiscal ⁽³⁾

Retrouver le consentement à l'impôt

Des contributions spontanées au grand débat national, lancé par le Gouvernement au début de l'année 2019 en réponse à la crise des gilets jaunes, il ressort que **la transparence des finances publiques en général, et une meilleure information quant à l'utilisation des deniers publics en particulier, constituent des préoccupations majeures pour les Français¹.**

En avril 2019, un sondage indiquait que 9 d'entre eux sur 10 jugeaient urgent de réformer en profondeur le système fiscal français².

L'objectif de la présente note est de **contribuer à ce débat en démontrant le décalage entre l'utilisation de l'argent public et l'opinion de citoyens, puis formuler une proposition de politique publique concrète où le consentement à l'impôt n'aurait pas qu'une fonction incantatoire**, dès lors que la construction du budget pourrait mieux tenir compte des préférences individuelles des citoyens.

Nous nommons ce dispositif « consultation budgétaire citoyenne », avec l'idée sous-jacente que **chaque citoyen devrait pouvoir**,

¹ Sondage de OPINIONWAY, *Traitement des données issues du grand débat national*, « La fiscalité et les dépenses publiques », avril 2019, p. 15.

² Sondage de l'IFOP pour le Groupe Union Centriste du Sénat, *Le regard des Français sur la fiscalité*, octobre 2018.

conformément à l'esprit et à la lettre de l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789¹, suivre et juger l'emploi des impôts qui lui sont prélevés.

La première partie analyse et pose le constat de la déconnexion entre, d'une part, la structure et la décomposition du budget de l'État et, d'autre part, les demandes exprimées par le citoyen-contribuable. La deuxième partie propose une réforme pratique, de nature à atténuer certains aspects néfastes du système de prélèvements en vigueur.

L'objectif de cette note est de démontrer le décalage entre l'utilisation de l'argent public et l'opinion des citoyens, puis formuler une proposition de politique publique concrète.



©Thomas Bresson

Mouvement des gilets jaunes, Belfort, 08 Dec 2018

¹ L'article 14 de la Déclaration de 1789 dispose ainsi : « 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. »

PARTIE 1

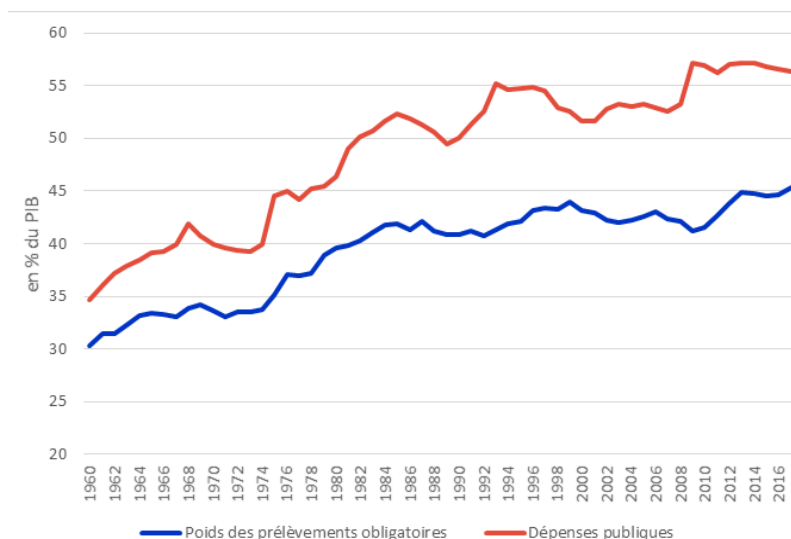
Complexité fiscale et ébranlement du consentement à l'impôt

L'accroissement de la pression fiscale et des dépenses publiques, ainsi que l'accentuation de leur complexité, sont autant de facteurs qui ont peu à peu ébranlé le consentement à l'impôt en France. **On assiste à une distorsion croissante entre la décomposition du budget de l'État et les préférences individuelles des citoyens.**

1. Evolution du volume et de la structure des dépenses publiques

La pression fiscale s'est fortement accrue ces dernières décennies pour financer des dépenses publiques toujours plus importantes. **Depuis cinquante-cinq ans, les dépenses publiques ont fortement augmenté, au point que, depuis le milieu des années 1990, la sphère publique représente plus de la moitié de la richesse nationale produite (cf. figure 1).** Sans surprise, pour financer ces dépenses, le fardeau fiscal s'est alourdi de manière continue lui aussi, avec toutefois un ralentissement lors des décennies 1990 et 2000.

Figure 1 – Évolution des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires en France, 1960-2016¹



Source : Insee, Statistiques et études, Dépenses et recettes publiques ; Insee, Tableaux de l'économie française, prélèvements obligatoires, Édition 2019.

¹ Le poids des prélèvements obligatoires ne correspond pas à l'ensemble des recettes publiques (les recettes non fiscales sont composées des revenus des activités industrielles et commerciales de l'État, des dons versés à l'État ou encore de l'emprunt), d'où l'écart important entre les deux courbes.

Les causes de cette extension de l'État sont multiples. Il ne saurait s'agir ici d'en étudier l'intégralité, mais de rappeler quelques enseignements intéressants de la théorie des choix publics¹.

Ce phénomène tient tout d'abord à **la logique des groupes d'intérêts, qui s'ingénient à capter à leur profit une partie des dépenses publiques**. Le coût d'une politique publique est diffus (elle est répartie sur l'ensemble des contribuables), tandis que les bénéfices sont concentrés. Par conséquent, **les groupes d'intérêts relativement petits, dont les coûts de coordination sont faibles et les intérêts bien identifiés, s'organisent pour capter ces bénéfices**. Les groupes pro-dépenses surmontent plus facilement le coût de l'action collective (avec le problème connu des passagers clandestins) : chaque membre du groupe a beaucoup à gagner d'une nouvelle politique publique incluant des dépenses supplémentaires ou du maintien de « privilèges » octroyés par l'État.

À l'inverse, le groupe majoritaire des contribuables ne perçoit que faiblement le coût d'une politique publique, et a moins d'incitations à protester contre les nouvelles dépenses publiques engagées : comme il est grand, il lui est plus difficile de se mobiliser et de trouver des intérêts communs – ce d'autant plus que l'objet apparaît relativement indolore.

Motivés par leur réélection, les hommes politiques ont donc intérêt à distribuer des subsides à des petits groupes coalisés en échange de leurs voix. Ils ont également tendance à privilégier des dépenses locales non rentables, mais qui leur permettent leur réélection (on appelle cela la politique du « pork-barrel »).

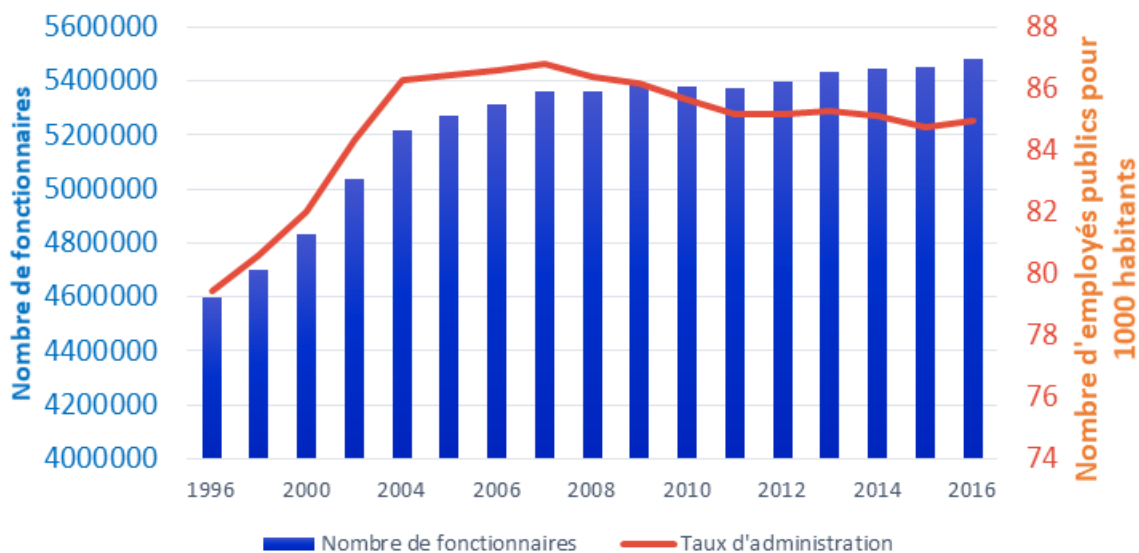
Enfin, une autre cause de l'augmentation continue des dépenses publiques tient à la logique de bureaucratie. **Un fonctionnaire travaillant pour le Gouvernement a aussi intérêt à maximiser ses budgets pour légitimer sa propre fonction et accroître son bien-être²**.

¹ Sur la théorie des choix publics, en langue française, voir Eamon BUTLER, *Introduction à la théorie des choix publics*, Institute for Economic Affairs, 2013 ; Dennis MUELLER, *Choix publics. Analyse économique des décisions publiques*, trad. François FACCHINI, Martial FOUCAULT, Abel FRANÇOIS, Raul MAGNIBERTON, Mickael MELKI, De Boeck, 2015.

² William A. NISKANEN, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Transaction Publishers, 1971.

Cette logique échappe totalement à l'emprise des électeurs et de leurs demandes (comme nous le verrons plus loin). Ils ont, de surcroît, une tendance à renforcer la complexité de leur domaine d'intervention (inflation normative, elle aussi coûteuse) et à rendre dépendants les hommes politiques de l'expertise des hauts fonctionnaires. **Ce phénomène empêche notamment toute évaluation critique de la rentabilité des politiques publiques par rapport à leur coût¹.**

Figure 2 – Évolution des effectifs de l'ensemble de la fonction publique, 1996-2016²



Source : Ministère de l'Action et des Comptes publics, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique Faits et chiffres, Édition 2017, « Figure 1.2-5 : Effectifs physiques des trois versants de la fonction publique au 31 décembre en France (métropole + DOM) » ; Erika ATHARI, Sylvain PAPON, Isabelle ROBERT-BOBEE, « Quarante ans d'évolution de la démographie française : le vieillissement de la population s'accélère avec l'avancée en âge des baby-boomers », Insee, France, portrait social, Édition 2019.

La fiscalité n'est plus seulement ni même d'abord destinée à assurer l'ordre public ou à fournir des biens et services collectifs (où il existe bien, dans chacun de ces deux cas, une contrepartie au versement de

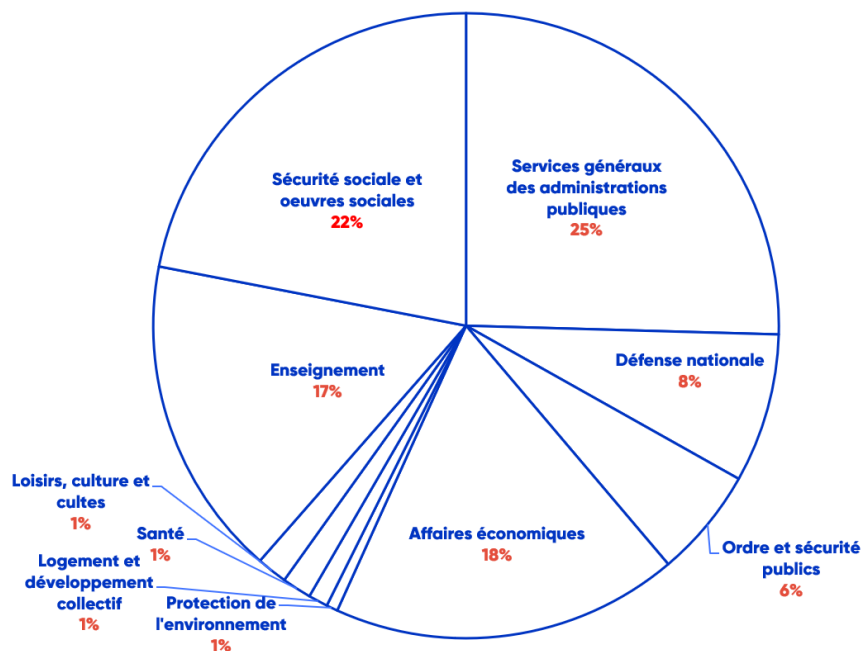
¹ François FACCHINI, Guillaume THOMAS, « Statu quo et bureaucratisation de la vie politique en France », *Sociétal*, Institut de l'Entreprise, 2016, p. 168-180 ; Luc ROUBAN, « L'État à l'épreuve du libéralisme : les entourages du pouvoir exécutif de 1974 à 2012 », *Revue française d'administration publique*, vol. 142, n° 2, 2012, p. 476 ; Kevin BROOKES, « Ce n'est pas arrivé ici. Sociologie politique du néo-libéralisme en France depuis les années 1970 », thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Grenoble, décembre 2018, p. 384.

² Cette hausse des effectifs s'explique principalement par la hausse des effectifs des deux fonctions publiques territoriale et hospitalière.

de l'impôt), mais est désormais aussi conçue comme un instrument de façonnement de la vie sociale.

La figure 3, où le budget est découpé par fonction, illustre ce phénomène en ce qu'elle montre que **l'État investit des sommes considérables dans des secteurs qui ne relèvent pas d'un service rendu à tous en échange d'une contribution, mais de subventions ou aides à des domaines particuliers**. Un quart du budget est consacré au financement des activités courantes de l'État (financement des services, des agents, remboursement de la dette), tandis que seuls 14 % sont consacrés aux activités régaliennes (ordre public et armée). Notons également qu'une part importante du budget (près d'un cinquième) est consacrée aux affaires économiques, c'est-à-dire à des secteurs d'activité particuliers (transports, agriculture, industrie, etc.) se soumettant à la logique des activités de lobbying.

Figure 3 – Dépenses des administrations centrales par fonction, 2017



Source : OCDE Stat, Compte des administrations publiques, 11. Dépense des administrations publiques par fonction ; OCDE Données, Dépenses des administrations publiques.



Paris - Ministère de l'Economie et des Finances.

2. La complexité comme source d'illusion fiscale et facteur d'augmentation des dépenses publiques

Une autre caractéristique qui participe à l'érosion du consentement à l'impôt se retrouve dans la complexité fiscale. On entend par là l'ensemble des obstacles à une bonne compréhension du système fiscal par les acteurs concernés : nombre et diversité des prélèvements, profusion de mesures dérogatoires, inintelligibilité et instabilité de la législation fiscale, difficultés subséquentes à s'y conformer.

Le nombre de dépenses fiscales (les fameuses « niches fiscales ») est très important en France : on en dénombre ainsi 468 au total, dont 186 pour le seul impôt sur le revenu¹. Si leur conséquence la plus manifeste est budgétaire, **les niches fiscales présentent de nombreux autres effets pervers, en particulier celui de miner le principe d'égalité devant l'impôt par la possibilité offerte aux contribuables les mieux conseillés (parmi lesquels les plus fortunés) de réduire leur imposition**. La complexité ne se mesure pas seulement au nombre et à l'instabilité des allègements d'impôt, mais à la très grande diversité des mécanismes applicables : en distinguant les charges déductibles, les abattements, les réductions d'impôt et les crédits d'impôt, sans oublier par ailleurs le quotient familial, la législation fiscale française atteint une complexité que l'on ne rencontre nulle part ailleurs en Europe, les pays voisins n'utilisant le plus souvent qu'un seul instrument. **Notre système est plus complexe que la moyenne des pays de l'OCDE, qu'on le mesure par le coût de collecte des administrations publiques², le coût (en temps et en argent) de conformité aux règles d'imposition³ ou bien encore par la variété des dispositifs dérogatoires⁴.**

¹ Évaluations des voies et moyens annexées au projet de loi de finances pour 2020, tome II, *Les dépenses fiscales*.

² OCDE, « Table 5.4. Cost of collection ratios (administrative costs/net revenue collections) », in *Tax Administration 2015. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, p. 181.

³ Daniel BUNN, Elke ASEN, *International Tax Competitiveness Index 2019*, Tax Foundation, octobre 2019, p. 13.

⁴ Conseil des impôts, « L'imposition des revenus », XVIIIe rapport au président de la République, 2000, p. 73-74.

Cette complexité nuit au bon fonctionnement de la vie démocratique, car elle renforce l'illusion fiscale, c'est-à-dire la minimisation des coûts de l'action publique par rapport à ce qu'elle rapporte aux citoyens. Plus la complexité de la structure fiscale est importante, plus les dépenses publiques augmentent mécaniquement¹, sans le nécessaire consentement des citoyens, qui ne sont alors pas en mesure d'évaluer le coût de l'action publique.

3. Une déconnexion entre les dépenses publiques et les préférences budgétaires des citoyens

Au problème de la complexité fiscale s'ajoute celui du consentement à l'impôt. La figure 4 illustre clairement le décalage entre l'évolution en volume des dépenses publiques totales et l'opinion des citoyens sur celles-ci : **malgré la prédominance d'une large majorité de citoyens favorables (entre 8 et 9 sondés sur 10) à une baisse des dépenses publiques sur la période 1996-2016², le budget des administrations centrales a augmenté en volume (les dépenses publiques par habitant ont augmenté également).**

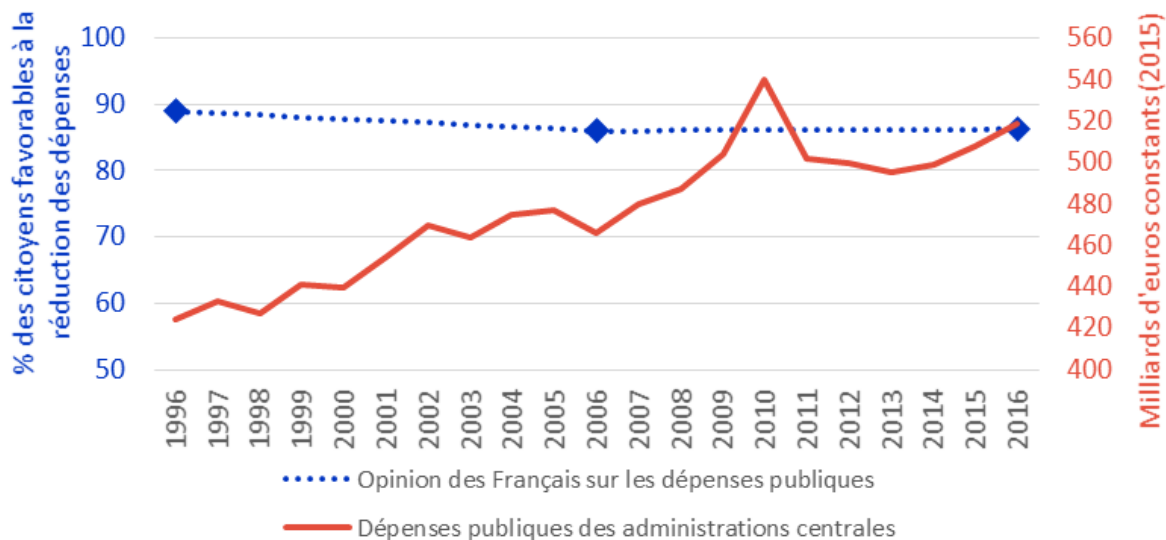
Ces tendances sont confirmées par des enquêtes plus récentes commandées au moment du « Grand Débat » au début de l'année 2019. Un sondage de BVA révélait que 76 % des Français étaient favorables à la réduction de la dépense publique. Ils privilégient par ailleurs une baisse des dépenses de l'État pour réduire la dette (et non celle des dépenses sociales ou locales)³.

¹ Richard E. WAGNER, « Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice », *Public Choice*, vol. 25, n° 1, 1976, p. 45-61 ; James BUCHANAN, « Chapter 10. The fiscal Illusion », in *Public Finance in Democratic Process, Fiscal Institutions and Individual Choice*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967.

² Nous avons utilisé les trois vagues de l'International Social Survey Programme, vaste enquête administrée par des chercheurs en sciences sociales à partir d'échantillons représentatifs des populations de chaque pays. L'enquête est malheureusement menée seulement une fois tous les dix ans. Cf. <http://w.issp.org/menu-top/home/>

³ BVA OPINION, « Les préoccupations des Français. Les Français répondent aux questions proposées sur le site du Grand débat national », 11 février 2019. Les Français sont donc largement favorables à une baisse d'impôts contrairement à ce que laisse croire l'enquête de l'Institut Paul Delouvrier de décembre 2019. Ce résultat est lié à un biais méthodologique : la question posée ne pose que l'alternative entre l'augmentation des dépenses et la baisse de la qualité des services publics.

Figure 4 – Évolution des dépenses des administrations centrales et de l'opinion des Français sur leur réduction¹



Source : International Social Survey Programme, « Résultats ISSP – France – 2016. Rôle du gouvernement », 2016, p. 4-5 ; OECD Stat, Compte des administrations publiques, 11. Dépense des administrations publiques par fonction ; OCDE Données, Dépenses des administrations publiques ; OCDE, Données, Inflation (IPC).

Ce décalage entre l'évolution des dépenses publiques et les préférences budgétaires des citoyens est particulièrement marqué dans des secteurs non régaliens, comme celui de la culture où le Gouvernement favorise certains types d'arts, styles ou modes artistiques au détriment d'autres qui ne bénéficient pas de ces aides publiques. À titre d'exemple, 80 % des citoyens souhaitaient une baisse des dépenses publiques dans le domaine de la culture, alors que sur la période, elles ont augmenté de 39 %.

Sur la période 1996-2016, les dépenses publiques en volume ont augmenté dans les huit secteurs publics pour lesquels nous disposons de données exhaustives (dépenses et opinions afférentes) (tableau 1). Pourtant, sur la même période, les Français étaient favorables à l'augmentation de la dépense dans seulement deux d'entre eux : la santé et l'éducation. Dans le domaine de l'éducation, une nette majorité

¹ Nous présentons volontairement les dépenses en volume et non en points de PIB, car la question posée aux citoyens porte sur le niveau de dépenses absolues et non relatives. Pour information, les dépenses en points de PIB ont elles aussi augmenté, le ratio passant de 54,9 % à 56,6 %. On observe la même évolution si l'on rapporte le total des dépenses publiques au nombre d'habitants : en 1996, les administrations centrales dépensaient 7 324 euros par habitant, contre 8 047 euros en 2016.

de Français était favorable à l'augmentation des dépenses publiques. **Dans de nombreux domaines (chômage, culture ou ordre public), les dépenses ont augmenté alors que les Français s'y montraient hostiles.**

Tableau 1 - Évolution des dépenses des administrations centrales en France et de leur perception par les citoyens dans plusieurs secteurs, 1996-2016¹

	Part des Français favorables à l'augmentation des dépenses sur la période	Évolution des dépenses en volume*	Évolution des dépenses par habitant*	Dépenses des administrations centrales en France, par habitant, en 2016*
Budget total	4 %	+ 22 %	+ 10 %	8 047 €
Ordre public	38 %	+ 36 %	+ 22 %	453 €
Défense	14 %	- 2 %	- 12 %	636 €
Santé	56 %	+ 139 %	+ 115 %	122 €
Chômage	16 %	+ 25 %	+ 13 %	96 €
Retraites	44 %	+ 116 %	+ 94 %	949 €
Environnement	44 %	+ 28 %	+ 15 %	49 €
Education	58 %	+ 14 %	+ 2 %	1341 €
Culture	14 %	+ 39 %	+ 24 %	73 €

Source : International Social Survey Programme, « Résultats ISSP – France – 2016. Rôle du gouvernement », 2016, p. 4-5 ; OCDE Stat, Compte des administrations publiques, 11. Dépense des administrations publiques par fonction ; Elika ATHARI, Sylvain PAPON, Isabelle ROBERT-BOBÉE, « Quarante ans d'évolution de la démographie française : le vieillissement de la population s'accélère avec l'avancée en âge des baby-boomers », Insee, France, portrait social, Édition 2019.

* : euros constants 2015

Nous avons vu que plusieurs mécanismes rendaient le versement de l'impôt pénible pour le contribuable français. Ils ont le sentiment, à juste titre, que le budget de l'État leur échappe. L'objectif de la partie suivante est d'introduire une réforme afin d'améliorer la prise en compte des préférences budgétaires des citoyens.

¹ La formulation de la question du sondage est la suivante : « Pour chacun des secteurs suivants, pouvez-vous me dire si vous souhaiteriez que le gouvernement dépense plus ou moins ? N'oubliez pas que dépenser « beaucoup plus » peut entraîner une augmentation des impôts, taxes ou cotisation sociales. »

PARTIE 2

Renforcer le consentement à l'impôt

L'objectif de cette partie est double : d'abord, évoquer théoriquement ce qu'implique le choix fiscal et serait une logique d'impôt volontaire ; ensuite, présenter une proposition de politique publique visant à introduire ce mécanisme, de manière consultative, sans remettre en cause l'architecture de notre démocratie représentative, dans laquelle le vote du budget échoit au Parlement.

1. Introduire une logique d'impôt volontaire

L'introduction d'une forme de volontarisme dans le versement de l'impôt n'est pas une idée nouvelle. Dans la Grèce antique, les plus aisés avaient, à travers la liturgie, une obligation morale de contribuer à certaines activités de la cité sous forme volontaire. Cela consistait par exemple à soutenir des festivals religieux ou des expéditions militaires qui bénéficiaient à l'ensemble de la société¹.

Au cours de son histoire, la France a eu plusieurs fois recours à une contribution volontaire consistant à demander aux citoyens qui le souhaitent de financer certaines dépenses de l'État. Tel fut par exemple le cas avec la « contribution volontaire » demandée aux Français en 1926 par le gouvernement Briand dans le but de sauver le franc et les finances publiques². Récemment, un maire de Moselle a suggéré un impôt volontaire destiné à financer certains services de la commune³.

Notre vision diffère de ces exemples où le volontarisme porte sur des dépenses additionnelles. À l'inverse, elle s'inscrit dans le sillage des travaux de Peter Sloterdijk, qui a imaginé un système d'imposition volontaire étendu à tous les domaines. **La fiscalité passerait d'une logique de contrainte et de confiscation, à laquelle la population cherche à échapper (mais à quoi seuls parviennent les plus riches, mieux conseillés et plus mobiles) à une logique du don reconnaissant l'importance de la générosité dans le fonctionnement et la vitalité de la démocratie.** Il rétablirait le caractère citoyen du versement de l'impôt et rénoverait son consentement, voyant à travers

¹ Dominic FRISBY, « Voluntary taxation: a lesson from the Ancient Greeks », *Aeon*, 2 juin 2017.

² Nicolas DELALANDE, « Quand l'État mendie : la contribution volontaire de 1926 », *Genèses*, vol. 80, n° 3, 2010, p. 27-48.

³ « Un maire de Moselle propose un "impôt volontaire" à ses administrés », *Le Parisien*, 11 avril 2016.

celui-ci autre chose qu'une simple prestation passive et forcée¹. Dénonçant le sapement du consentement à l'impôt, Peter Sloterdijk écrit : « Le motif de ce grand cafard est pourtant tangible : il tient à la dégradation systématique de la dignité des donneurs par les puissances organisées des preneurs. Il tient à l'humiliation chronique qu'on fait subir aux citoyens des classes moyennes, ceux dont les dons ravalés au rang de prélèvements permettent pratiquement tout ce qui assure la cohésion du monde social, mais que l'on force à faire ce dont on suppose qu'ils ne le feraient jamais, autrement, de leur propre chef »².

Sans abandonner le régime de la contrainte qui continuerait de prévaloir en matière de prélèvements obligatoires, l'introduction d'une logique de volontariat, même à titre facultatif et limité au seul impôt sur le revenu, permettrait d'associer de nouveau le contribuable à l'édification du budget de l'État, conformément à l'idée du choix fiscal.

Cela prendrait la forme d'une « consultation budgétaire citoyenne », offrant au contribuable la possibilité de répartir à sa guise son impôt à partir des grands agrégats du budget de l'État central correspondant aux différentes politiques publiques.

La « consultation budgétaire citoyenne » renforcerait le consentement à l'impôt. Les chercheurs sur la question considèrent en effet que **le consentement est d'autant plus élevé que les contribuables disposent d'une information sur le montant et l'usage qui est fait de leur impôt et ont le sentiment d'obtenir une prestation équivalente à ce qu'ils paient**. Certaines expérimentations ont montré que lorsqu'un dispositif analogue à la consultation budgétaire citoyenne est mis en place, la satisfaction des contribuables s'en voit renforcée³.

S'il était mis en place, un tel dispositif renforcerait également la conformité fiscale, les individus étant d'autant mieux disposés à payer des impôts qu'ils en connaissent leur utilisation, et qu'ils ont

¹ Peter SLOTERDIJK, *Repenser l'impôt. Pour une éthique du don démocratique*, Libella, 2012, p. 72-73.

² Peter SLOTERDIJK, *Repenser l'impôt. Pour une éthique du don démocratique*, op. cit.

³ James ALM, « What motivates tax compliance ? », *Journal of Economic Surveys*, vol. 33, n° 2, avril 2019, p. 353-388.

la possibilité de donner leur avis¹. Une autre expérimentation, menée à partir d'un échantillon formé de jeunes Italiens, montre qu'il serait en outre de nature à limiter l'évasion fiscale².

L'introduction d'une logique de volontariat, même à titre facultatif et limité au seul impôt sur le revenu, permettrait d'associer de nouveau le contribuable à l'édification du budget de l'État.

2. Proposition d'une « consultation budgétaire citoyenne »

Notre proposition, applicable à court terme et de nature consultative, ne remet pas en cause la structure administrative de l'État, mais a **une double vocation informative : renseigner les citoyens sur la destination de leur impôt et les représentants sur les préférences budgétaires de leurs administrés.**

La « consultation budgétaire citoyenne » appelle deux dispositifs : **une synthèse budgétaire accessible pour les citoyens au moment de la déclaration de leurs revenus** (sur le budget de l'année précédente), ainsi qu'**une déclaration de choix fiscal à remplir.**

¹ Benhud M. DJAWADI, René FAHR, « The impact of Tax Knowledge and Budget Spending Influence on Tax Compliance », *IZA Discussion Paper*, No. 7255, February 2013.

² Lorenzo ABBIATI et al., « Are taxes beautiful ? A survey experiment on information, tax choice and perceived adequacy of the tax burden », *IWQW Discussion papers*, n° 2, 2014.

ÉTAPE 1 : PRISE DE CONNAISSANCE D'UNE SYNTHÈSE BUDGÉTAIRE PERSONNALISÉE

Idéalement, tous les contribuables seraient assujettis à l'impôt sur le revenu et un maximum d'entre eux rempliraient leur déclaration afin de faire connaître leurs choix. Si, aujourd'hui, près de 57 % des foyers fiscaux sont exonérés d'impôt sur le revenu faute de ressources suffisantes¹, chacun reçoit bien une déclaration de revenus chaque année.

GenerationLibre a déjà proposé un système de revenu universel (le « LIBER ») prenant la forme d'un impôt négatif, auto-financé par un impôt sur le revenu universalisé, c'est-à-dire payé par tous dès le premier euro gagné.²

Sans remettre en cause l'obligation générale de déclaration des revenus actuellement prévue à l'article 170 du code général des impôts, l'article 155 de la loi de finances pour 2020 a néanmoins institué au profit des contribuables, pour lesquels l'administration dispose des informations nécessaires à l'établissement de leur impôt, la possibilité de remplir leurs obligations déclaratives par validation tacite des informations. Les contribuables éligibles à cette mesure (ceux dont les revenus sont entièrement déclarés par des tiers et dont la déclaration pré-remplie peut être considérée comme exhaustive et correcte)³ pourront ainsi remplir cette obligation de manière tacite, l'absence de souscription d'une déclaration valant confirmation de l'exactitude des informations pré-remplies par l'administration. **Sans aller à rebours de cette évolution législative, notre proposition vise cependant à encourager le contribuable – sans jamais l'y contraindre – à souscrire une déclaration afin de faire connaître ses préférences budgétaires.**

¹ Direction générale des Finances publiques, *Rapport d'activité. Cahier statistiques* 2018, p. 53.

² Sur ce sujet, voir les deux rapports de GenerationLibre : Marc de BASQUIAT et Gaspard KOENIG, *LIBER, un revenu de liberté pour tous Une proposition d'impôt négatif en France*, rapport de GenerationLibre, mai 2014 ; Marc de BASQUIAT et Gaspard KOENIG, *LIBER : une proposition réaliste*, rapport de GenerationLibre, janvier 2017.

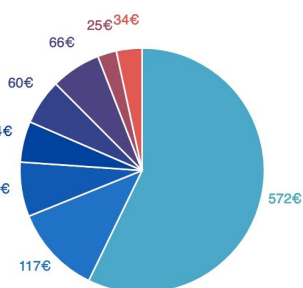
³ Rapport n° 2301 de Joël GIRAUD, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272), Tome III, p. 435

Avec notre « consultation budgétaire citoyenne », chaque contribuable devra prendre connaissance d'une « synthèse budgétaire » lorsqu'il déclarera ses revenus. Ces informations sont déjà disponibles sur les avis d'imposition envoyés en 2019 ou sur un site Internet dédié (cf. figure 5)¹.

Figure 5 – Synthèse du budget de l'année 2017 présentée sur le site « À quoi servent mes impôts.com »

Les grandes dépenses en 2017

● Protection sociale ● Education/Recherche ● Transport/Environnement/Infrastructures
● Affaires économiques ● Défense/Sécurité/Justice ● Administration générale
● Loisirs, culture et culte ● Charge de la dette



Protection sociale	Montant
Retraites	263€
Santé	193€
Familles (ex. allocations familiales)	43€
Chômage	34€
Aide au logement (ex. APL)	17€
Autre solidarité (ex. prime d'activité, RSA)	22€

Les trois principaux postes de dépenses publiques sont les retraites, l'assurance maladie et l'Education nationale. Ils représentent plus de 55 % à eux trois.

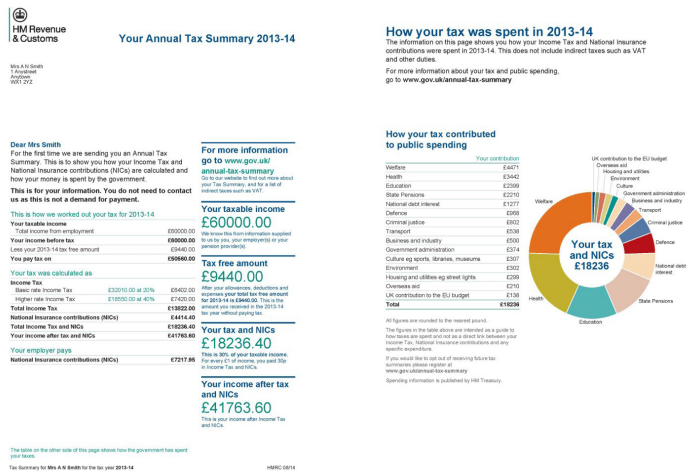
Source : <https://www.aquoiserventmesimpots.gouv.fr>

L'envoi de ce document devra intervenir au moment de la déclaration des revenus. Plusieurs compléments pourront être apportés pour favoriser la bonne compréhension du budget par les citoyens. Les niveaux absolu et relatif de dépenses (par rapport au budget total) devront être présentés, tout comme leur évolution dans le temps.

Cette synthèse budgétaire gagnerait à se rapprocher du format britannique de reçu fiscal qui adapte la présentation à chaque situation. Sa rédaction est pédagogique et permet à tout un chacun de savoir combien il a été prélevé l'année précédente et dans quels buts (cf. figure 6).

¹ Ministère de l'Action et des Comptes Publics, « À quoi servent mes impôts ? », juin 2019 ; <https://www.aquoiserventmesimpots.gouv.fr/>.

Figure 6 – Exemple d'un reçu fiscal britannique envoyé à un contribuable en 2014



Source : Lucy BARNES et al., « Information, Knowledge, and Attitudes: An Evaluation of the Taxpayer Receipt », The Journal of Politics, vol. 80, n° 2, avril 2018, p. 701-706.

La mise en place de ce dispositif au Royaume-Uni en 2014 a été jugée probante par des chercheurs ayant interrogé des citoyens avant et après sa mise en œuvre : ces derniers retiennent les informations budgétaires fournies sur les déclarations de revenus, ce qui renforce ainsi leur connaissance et donc leur consentement¹. À défaut de reçu fiscal, la France serait bien avisée de s'inspirer d'un tel format, facilement compréhensible, en vue d'éditer la synthèse budgétaire que nous proposons.

ÉTAPE 2 : RENSEIGNEMENT DE LA CONSULTATION BUDGÉTAIRE

Suite au renseignement des informations concernant ses revenus, et après avoir pris connaissance de la structure générale des dépenses publiques², le contribuable devra, sur une base facultative, bâtir son propre budget.

¹ Lucy BARNES et al., « Information, Knowledge, and Attitudes: An Evaluation of the Taxpayer Receipt », The Journal of Politics, Vol. 80, n° 2, avril 2018, p. 701-706.

² Notre proposition porte à la fois sur le budget de l'État et sur le budget de la sécurité sociale, ce qui implique que les résultats de la consultation budgétaire citoyenne soient débattus lors de la discussion du projet de loi de finance, d'une part, et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, d'autre part.

Sur un espace dédié en ligne, chaque contribuable aura la possibilité de se glisser dans la peau du ministre de l'Économie et des Finances pour décider de la répartition du budget de l'État, et hiérarchiser ainsi ses priorités. Par exemple, un contribuable qui considère l'éducation publique comme étant la principale priorité pourra y attribuer le plus haut pourcentage. Après quoi le contribuable ajustera ses choix suivants, par ordre décroissant d'importance, effectuant ainsi des arbitrages budgétaires sous une contrainte financière.

L'idée est d'en faire un outil pédagogique, éventuellement ludique, afin de permettre au citoyen de se familiariser avec le budget de l'État. Les choix seront faits par comparaison au budget de l'année n-1 (tel qu'il figurera aussi dans la synthèse budgétaire reçue), ce qui permettra au citoyen-contribuable de comparer cet état de fait avec ses préférences individuelles, et par conséquent d'éclairer son choix.

ÉTAPE 3 : DEBAT AU PARLEMENT

Les données seront recueillies par l'administration et feront l'objet d'un traitement afin de comparer la structure des dépenses publiques avec les préférences des Français. Lors du débat sur le projet de loi de finances dans chacune des deux assemblées parlementaires, la procédure définie aux articles 39 et suivants de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) **imposera un moment de discussion des résultats de la « consultation budgétaire citoyenne ».** Elle sera **rendue publique fin septembre, au moment de la présentation du budget par le Gouvernement en Conseil des ministres.**

L'objectif est ici d'instaurer une forme de rituel démocratique : chaque année, les représentants de la nation sont directement confrontés à l'opinion de l'ensemble des administrés sur la manière dont leur argent est dépensé. Ministres et parlementaires resteront libres de ne pas tenir compte des préférences des citoyens. **On peut cependant imaginer que les membres de l'opposition comme les médias se serviront des résultats de la « consultation budgétaire citoyenne » pour aborder les débats jalonnant l'examen du projet de loi de finances.** Ils pourront ainsi tirer des leçons sur les écarts entre la composition du budget général de l'État et les aspirations des citoyens.

CONCLUSION

Le pouvoir au citoyen- contribuable

L'aride technicité des questions fiscales conduit trop souvent à en tenir le citoyen à l'écart. Elle le concerne pourtant au premier chef. **Pour garantir sa propre autonomie et limiter la concentration des pouvoirs, chaque citoyen devrait pouvoir en effet connaître l'utilisation qui est faite de son impôt, afin de pouvoir le cas échéant apprécier de façon éclairée l'action du Gouvernement.**

L'introduction d'une logique volontariste dans notre système fiscal permettrait non seulement de raffermir le consentement à l'impôt, mais également d'endiguer le phénomène de marchandage politique généré par l'allocation d'argent public. Elle permettrait en outre d'éviter que le Gouvernement ne conçoive seulement l'imposition comme l'art de « plumer l'oie pour obtenir le plus possible de plumes, tout en obtenant le moins possible de cris », pour reprendre la célèbre formule de Colbert.

La « consultation budgétaire citoyenne » offrirait précisément au citoyen-contribuable la possibilité de savoir quelles plumes on lui prend, pour quel usage, tout en lui permettant de donner directement son avis aux représentants de la nation.



Assemblée nationale

L'AUTEUR

Kevin Brookes

BIOGRAPHIE

Docteur en science politique

Kevin Brookes est le directeur des études du think-tank GenerationLibre. Après avoir étudié à l'Institut d'études politiques de Grenoble, il a obtenu son doctorat en science politique à l'Université Grenoble-Alpes en 2018. Ses recherches sur la pensée libérale et sa diffusion transnationale sont parues dans diverses revues universitaires. Il a enseigné dans plusieurs établissements universitaires en France et au Canada (IEP de Lyon, IEP de Grenoble, HEC Montréal). Avant de rejoindre l'équipe de GenerationLibre, il a été analyste en politiques publiques à l'Institut économique de Montréal.



REMERCIEMENTS

Victor Fouquet, pour sa précieuse collaboration tout au long de ce travail ;
Guillaume Bullier, **François Facchini** et **Samuel Ménard** pour leurs relectures attentives.



GENERATION LIBRE

La raison d'être du think tank.

Tocqueville déplorait déjà, dans *l'Ancien Régime et la Révolution*, « l'effrayant spectacle » des philosophes français, coupés du reste de leurs semblables, ignorants de la vie de la Cité, aveugles au reste du monde. « Même attrait pour les théories générales, les systèmes complets de législation et l'exacte symétrie dans les lois ; même mépris des faits existants ; même confiance dans la théorie. »

A l'inverse, les politiques restent bien souvent détachés de toute réflexion philosophique, en se reposant trop exclusivement sur l'administration pour imaginer les projets de réformes.

« C'est donc à mieux marier théorie et pratique, principes philosophiques et action politique, que doivent travailler les think tanks »

Sur le fondement d'une doctrine claire, ils rassemblent les compétences d'experts pour décliner des idées parfois inhabituelles en politiques publiques précises et chiffrées. S'agissant du revenu universel par exemple, GenerationLibre s'est emparé d'un concept puissant mais très abstrait pour élaborer une proposition économiquement viable sous la forme d'un impôt négatif.

Il est heureux que les think tanks jouent un rôle croissant sur la scène publique française. Au-delà des convictions de chacun, c'est la garantie d'un débat riche et informé sur les grands sujets de notre temps.

ACTIONS

Notre combat quotidien.

Nos objectifs.

- 1.** **Vivre et laisser vivre**, pour permettre à chacun de définir ses propres valeurs dans une société ouverte.
- 2.** **Briser les rentes**, parce que la libre concurrence des échanges comme des idées est le meilleur moyen de contester l'ordre établi.
- 3.** **Penser le progrès**, pour que les innovations technologiques demeurent au service de l'individu.

Nos dernières publications.

- « Aux data, citoyens ! Pour une patrimonialité des données personnelles », septembre 2019 ;
- « Europa : dépasser le nationalisme », mai 2019 ;
- « Supprimer la réserve héréditaire », mars 2019 ;
- « Pour une GPA responsable en France », octobre 2018.

NOUS SOUTENIR

Soutenir de nouvelles idées.

GenerationLibre est un think tank fondé en 2013 par le philosophe Gaspard Koenig. Son financement repose exclusivement sur la générosité de ses membres, seule garantie de sa liberté de ton et de son indépendance. Il refuse toute subvention publique et n'effectue aucune activité de conseil.

Nous écrire, nous rencontrer.

GenerationLibre
43, rue de Richelieu
75001 Paris
contact@generationlibre.eu

www.generationlibre.eu