



33^{ème} colloque international du CREDAF

Montrouis (Haïti)

du 30 avril au 2 mai 2018

Consentement à l'impôt et redevabilité

TABLE RONDE

**Quelques Points sur le lien entre la fiscalité, la
gouvernance et la croissance**

Intervention FRANCE

**(Y. GIRAULT, Administrateur général
des Finances publiques)**

Il est proposé de regarder l'environnement dans lequel évoluent les administrations fiscales contemporaines pour mieux comprendre l'exigence et les enjeux contenus dans ces deux termes, « consentement » et « redevabilité », éclairés par les quatre ateliers qui marqueront les travaux du présent colloque : l'éducation des contribuables ; l'amélioration de la qualité des services aux usagers ; la gouvernance et la redevabilité ; l'exemplarité de l'administration fiscale.

Il faut en effet convenir ensemble d'une même réalité qui ne constitue en aucune manière une ligne de séparation entre les États selon leur niveau de développement : consentir à ses obligations fiscales définies par les autorités publiques et mises en œuvre avec l'autorité de la puissance publique dont l'administration fiscale est investie n'a jamais été pour le contribuable un mouvement spontané, accompli avec entrain et marqué d'un généreux élan de citoyenneté en dehors d'heures sombres de nos histoires respectives qui ont appelé au patriotisme fiscal, mais elles ne sont pas là notre horizon...

Si on ajoute à ce constat partagé par l'ensemble des chercheurs, universitaires, sociologues et historiens de l'impôt, le fait que les modèles contemporains de pensée véhiculent davantage de modèles économiques et sociaux axés sur la réussite individuelle, le libéralisme des acteurs économiques, la liberté revendiquée des particuliers comme des entreprises, sans parler de la liberté des marchés de capitaux dans un « village planétaire » comme déjà l'écrivait voici plus de 50 ans Mac Luhan, alors on saisit mieux l'exigence assignée à ces deux termes dans l'élaboration de la norme fiscale, sa compréhension et son acceptation par l'utilisateur, le besoin permanent de veiller à la légitimation du prélèvement, au bénéfice de l'État ou des collectivités locales, la nécessité impérieuse de devoir rendre compte de l'utilisation des fonds ainsi collectés, aussi bien sur le marché intérieur qu'aux frontières nationales, et l'absolue probité attendue de ceux qui servent cette administration.

C'est aussi à ces références que le contrôle fiscal et les sanctions infligées aux fraudeurs puisent leur force pour pouvoir se déployer.

Pourtant, quelques paradoxes apparaissent très rapidement :

- un besoin d'État, mais une défiance envers les appareils bureaucratiques ;
- une envie personnelle de s'assumer et de réussir, mais en faisant parfois partager les risques sur les autres ;
- une exigence de justice sociale, mais dans une vision souvent étroite qui peut souvent ne dépasser pas le territoire national, voire parfois local ;
- l'aspiration à des règles simples, stables, compréhensibles, mais adaptées... à sa propre attente ;
- une vision de la richesse et donc de l'assiette taxable souvent cantonnée à la circulation des biens et des marchandises ou à une localisation physique, quand un nombre croissant d'activités sont immatérielles et hors des frontières, appelant à des modèles de coopération entre États.

Alors, qu'est ce qui paraît soutenir le consentement à l'impôt et répondre à cette exigence de la redevabilité ?

Sur le consentement tout d'abord, quelques pistes à partager et à approfondir :

- l'exemplarité des dirigeants, politiques comme administratifs : un mouvement mondial émerge depuis plus d'une dizaine d'années pour demander davantage de transparence, de rigueur, de lutte contre la corruption sous toutes ses formes, l'application de sanctions exemplaires en cas de faute grave.

Référence : l'indice publié en février 2018 par Transparency International, qui

célèbre son 25e anniversaire, souligne les actions de lutte contre la corruption à travers le monde, même si la plupart des pays semblent selon cette organisation progresser trop lentement.

Le consentement se nourrit de la transparence des comptes publics comme de celle des dirigeants. Et bien évidemment renvoie au modèle démocratique adopté par les Etats et aux modalités de contrôle de l'action publique.

- la simplicité des règles : il s'agit de rendre compréhensible au contribuable, entreprise comme particulier, l'effort déclaratif ou de paiement qui leur est demandé, en modulant évidemment la complexité du système fiscal selon l'acteur économique qui la supporte.

La perception de la complexité est souvent plus diffuse que sa réalité. Mais attention aux faux amis : le monde contemporain est complexe et son niveau de complexité s'accroît, donc les administrations doivent simplifier prioritairement pour ceux qui ne doivent pas être exposés à la complexité, et en ce sens le numérique apporte des solutions et des facilités inattendues mais pose le défi de la facilitation de son usage.

- la bienveillance : l'éducation à l'impôt est aussi l'affaire des administrations fiscales, devant user de tous les médias qui peuvent être mobilisés. Certes, c'est un enjeu de communication mais aussi de priorité accordée à la bonne compréhension des règles et à l'usage donné au prélèvement. Le consentement à l'impôt se nourrit d'une rétroaction nécessaire sur son utilisation finale.

Évidemment, la contrepartie de cette simplicité et de la confiance partagée est la rigueur du contrôle qui à la fois prévient l'évitement fiscal et lutte contre toutes les formes de fraude, avec un système adapté de sanctions tant pécuniaires que pénales.

- la stabilité des règles : c'est un gage de simplicité et un signe de confiance. La stabilité instille des repères, des assurances, nourrit la confiance autant des entreprises, des usagers particuliers dans les actes économiques qu'ils engagent, que celle des intermédiaires, comme les conseils comptables et fiscaux, qui constituent des acteurs essentiels pour toute administration de l'impôt.

Et la redevabilité ? C'est une notion autant de valeurs que de prescriptions fiscales. La référence du citoyen à l'État doit lui donner cette compréhension naturelle.

Elle repose autant sur le respect des normes et l'acceptation volontaire du principe déclaratif et de paiement que sur la compréhension de l'usage du prélèvement et de son efficacité, tant économique que social.

Si on regarde l'évolution de nos administrations fiscales face à la transformation numérique qui se répand dans toutes nos sociétés et dont à la fois les ménages et les entreprises sont des acteurs déterminés, comment à la fois le consentement et la redevabilité sont-ils interpellés ?

La dématérialisation, le partage croissant des données et progressivement l'affirmation d'une e-administration sont révélateurs d'une forte volonté des décideurs de mieux faire accepter le prélèvement fiscal tout en reconnaissant de nouveaux droits et garanties dont s'enrichit le cadre normatif d'un nombre croissant de pays.

La Direction générale des finances publiques française dispose d'une longue expérience dans le domaine de la qualité de service offerte à ses publics dans le contexte de la montée en charge de la dématérialisation et elle s'est engagée à devenir une e-administration de référence.

Ainsi, le site internet impots.gouv.fr, deuxième site internet de l'État en terme de fréquentation, est emblématique de cette démarche et tout spécialement l'offre qu'elle présente de la déclaration annuelle des revenus en ligne ... Exemple : en 2017, sur 21 millions de ménages déclarant en ligne, 30 % d'entre eux n'ont eu à valider que 4 écrans pour satisfaire à leurs obligations déclaratives.

La facilitation déclarative doit évidemment se poursuivre lors de l'acte de paiement et là encore, l'offre en ligne permet de répondre à une demande croissante de liberté des ménages et des entreprises, par exemple et de manière croissante avec l'usage d'applications de paiement dédiées sur les outils mobiles.

Si la dématérialisation est un levier central pour la réduction des coûts de fonctionnement et la facilitation d'usage à travers les offres en ligne qui sont adressées, l'impératif de la transition numérique va bien au-delà.

Il s'agit de répondre à de nouveaux usages, d'établir de nouvelles relations entre les acteurs publics et au bénéfice de leurs usagers pour s'adapter au plus vite à leurs besoins et parfois même de dégager de nouveaux droits (par exemple, l'accès aux données, leur durée de conservation, l'accessibilité reconnue aux personnes handicapées, etc.).

Le numérique est aussi porteur d'ouverture, renforçant le consentement. Non seulement parce qu'il permet une relation de plus en plus ouverte entre les acteurs (cf. les orientations très fortes portées sur le « dites le nous une fois », l'open data ou encore l'enjeu des algorithmes), mais aussi parce que les progrès réalisés dans une administration doivent aussi profiter à d'autres acteurs, publics ou privés.

L'ensemble des nouveaux services en ligne et l'accroissement rapide attendu dans le domaine du partage des données vont :

- faciliter les démarches,
- éviter des déplacements physiques souvent longs et pas toujours utiles,
- optimiser la mutualisation de données,
- accroître la sécurité, permettre de mieux lutter contre les fraudes, sans contredire le devoir de mieux accueillir physiquement l'utilisateur qui a besoin d'un soutien, d'une aide, d'un conseil.

Le numérique suscite des questions voire crée des craintes, mais il offre aussi des opportunités et des droits nouveaux au bénéfice des usagers.

Un exemple frappant est la progression rapide des solutions portées sur le réseau de l'internet, parfois même sous une forme ludique, permettant de mieux faire comprendre l'usage donné à l'impôt, voire de plus en plus souvent de proposer d'associer le contribuable à la décision d'usage de son prélèvement.

Souvent initiées par les acteurs locaux de proximité (communes, départements, etc.), ce souci de faire partager la responsabilité est également poursuivi aujourd'hui par les administrations fiscales sous une forme variée de propositions qui toutes rappellent l'importance du civisme fiscal et le rôle central de l'impôt pour la vie sociale :

- simple plaquette d'information « A quoi servent vos impôts », ou campagne spécifique d'affichage ;
- vidéos postées sur l'internet sur l'usage de l'impôt ;
- solutions ludiques en ligne de type « composez votre budget », « comment arbitrer les priorités », « gérez mon déficit ».

De plus en plus, le consentement à l'impôt et la redevabilité sont objets de groupes d'étude spécifiques permettant de définir des « personas », groupes

d'homogènes de personnes, physiques ou morales, à qui des messages ou des procédures spécifiques peuvent être adressés, correspondant à leur profil-type économique, leurs attentes particulières à l'État, leur niveau d'acceptation de la fiscalité, etc.

Enfin, des plateformes collaboratives mises en œuvre par les pouvoirs publics sont l'occasion aujourd'hui d'être à l'écoute de leurs usagers, de développer des formules innovantes de co-crédation, voire dans certains cas d'adopter des formules de co-décision et ainsi d'être acteurs d'un « budget participatif » dont la collectivité rendra compte de son engagement et des résultats obtenus.