

CONSENTIR LIBREMENT À L'IMPÔT, OUI, EN RÉFORMANT SA PRÉPARATION !

Vincent Éblé

26/12/2017

Le consentement à l'impôt est fragilisé aujourd'hui par les conditions dans lesquelles la loi fiscale est élaborée. Vincent Éblé, président de la commission des finances du Sénat, fait des propositions pour que l'on se dote des moyens d'un vrai débat au Parlement et au sein de la société civile.

L'examen annuel du budget par le Parlement est consubstantiel de la démocratie représentative. Ni les carences actuelles de l'organisation des travaux, ni les présentations caricaturales qui se répandent ne sont parvenues à dévitaliser ce temps fort du fonctionnement de nos institutions et de notre vie publique.

Chaque année, au dernier trimestre, le Parlement, le gouvernement, les administrations et la société civile se mobilisent pour analyser, défendre, comprendre, modifier ou compléter le projet du gouvernement. Ce dernier produit plus de 15 000 pages de documents budgétaires qui alimentent les rapports des commissions parlementaires, permettant ainsi à notre démocratie de bénéficier chaque année d'une revue générale de l'ensemble des politiques publiques. Les débats en commission et en séance, les expressions des acteurs économiques et sociaux, les amendements qui en découlent font de l'examen du budget un condensé de l'ensemble des sujets de préoccupation ou d'intérêt qui remontent du tissu économique et social.

Ce formidable bouillonnement tient à l'importance des enjeux mais aussi au calendrier, prévu par la Constitution, lequel oblige à traiter simultanément un grand nombre de sujets, fiscaux ou budgétaires, portant sur toutes les politiques publiques, dans deux assemblées à la fois.

Les évolutions actuelles des modalités d'élaboration de la loi fiscale et budgétaire font néanmoins courir le risque d'éteindre la flamme démocratique qui éclaire encore le vote du budget. Au XXI^e siècle, consentir librement à l'impôt et en suivre l'emploi reste une condition nécessaire à toute démocratie vivante. Il faut faire en sorte que l'examen au Parlement ne soit pas une case cochée dans une fiche de procédure, mais conserve un sens.

Pourquoi faut-il revoir les modalités d'examen des lois budgétaires et fiscales ?

Le problème ne vient pas du fait que le Parlement passerait trop de temps, à l'automne, à examiner le budget, qui ne serait pas autre chose qu'une prévision, indicative, que le gouvernement serait libre de modifier en cours d'année. En votant le budget, le Parlement ne commente pas une prévision, il donne au gouvernement l'autorisation de lever l'impôt et d'en dépenser le produit conformément à des orientations qu'il a validées après avoir demandé au gouvernement de les expliciter. Cela vaut bien trois mois de travail, en commission et en séance publique.

Le problème ne vient pas non plus de ce que l'examen au Parlement passerait à côté des vrais sujets, se focaliserait sur les modifications à la marge sans engager les vrais débats structurants. Les travaux parlementaires montrent que les lois de finances sont examinées en détail et que les hypothèses sur lesquelles elles sont construites, aussi bien macroéconomiques que budgétaires, sont analysées, commentées, testées. Le caractère plus ou moins optimiste des hypothèses, la plus ou moins grande sincérité des crédits inscrits, sont décortiqués dès le mois de novembre par la commission des finances, avant que la Cour des comptes s'y penche à son tour en février puis en juin de l'année suivante. Par ailleurs, un sujet anecdotique aux yeux du plus grand nombre peut être essentiel pour une minorité, et l'inventaire à la Prévert que constitue la liste des articles de lois de finances témoigne non pas d'une dilution du processus de prise de décision mais de l'attention du Parlement à tous les secteurs d'activité et tous les territoires.

Une pression plus forte s'exercerait sur les gouvernements si les travaux du Parlement rencontraient un écho plus fort dans l'opinion et dans la presse. Il appartient au Parlement de relever le défi de la légitimité et de la crédibilité de ses travaux et de se faire entendre même en période budgétaire, lorsque la multiplicité des sujets traités et leur simultanéité brouillent la lisibilité des messages.

Le consentement à l'impôt est fragilisé aujourd'hui par les conditions dans lesquelles la loi fiscale est élaborée. La pratique des gouvernement successifs depuis 2010, par ailleurs de moins en moins respectée, consistant à réserver aux lois de finances le monopole des mesures fiscales doit être conservée pour des raisons tenant à la cohérence de notre législation, mais seulement à la condition que les lois fiscales cessent d'être examinées dans les pires conditions qui puissent être imposées au Parlement. L'élaboration de la loi fiscale cumule en effet les handicaps : un calendrier très court dans lequel il faut examiner un très grand nombre de sujets, éclatés entre deux textes (la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale), sans que le Parlement dispose des outils lui permettant d'accéder directement aux informations dont il a besoin et en particulier les

données chiffrées, ce qui crée une dépendance à l'égard de l'exécutif, dans un contexte d'absence de discipline gouvernementale conduisant à l'injection dans les textes de dispositions nouvelles à toutes étapes de la procédure, la seule limite résidant non pas dans le respect des conditions de travail du Parlement mais dans le risque de censure par le Conseil constitutionnel. En outre, la tradition du secret n'a pas été interrompue s'agissant de la transmission au Parlement des avis du Conseil d'État sur les projets de loi de finances.

Cette situation n'est pas seulement inconfortable pour le Parlement. Elle jette un doute sur le caractère serein et pleinement éclairé des décisions prises en matière fiscale, puisque le Parlement est appelé à voter après des travaux préparatoires tronqués en raison de l'impossibilité de consulter de façon aussi approfondie que pour les projets de loi « classiques », et parce que le calendrier interdit de se laisser le temps de décanter les différentes options possibles et oblige à trancher de manière précipitée.

Du côté des dépenses, on est frappé par le décalage entre les enjeux et la faiblesse des marges de manœuvre dont disposent les parlementaires, ce qui nourrit les critiques sur le fait que l'examen des dépenses au Parlement se limiterait à des analyses détaillées dans les rapports et, en séance publique, à une série de prises de parole sans débouché opérationnel. Cette analyse non dénuée de fondement s'explique par l'article 40 de la Constitution qui interdit au Parlement de modifier les choix structurants du gouvernement en matière d'allocation des dépenses entre politiques publiques. Le Parlement n'a pas la possibilité d'augmenter le plafond des dépenses de l'État, qu'il vote à l'article d'équilibre des lois de finances. Il ne peut pas non plus modifier la ventilation de cette enveloppe entre les missions de l'État, par exemple pour retirer des crédits à la défense et les affecter à l'enseignement scolaire. En revanche, au sein de chaque mission, la jurisprudence du Conseil constitutionnel l'autorise à prélever à des programmes déjà démunis pour abonder d'autres programmes tout aussi démunis. Ses marges de manœuvre sont bien moindres que celles dont dispose le gouvernement en gestion pour modifier le texte voté par le Parlement, en particulier dans le cadre de la procédure dite des décrets d'avance qui s'apparentent de plus en plus à de mini-lois de finances, prises sans vote du Parlement, qui n'exprime que des avis par la voix de ses commissions des finances. Pour tout dire, en dépenses, la marge laissée aux parlementaires est si faible qu'elle en est humiliante.

Il est attristant de formuler un tel constat douze ans après la pleine entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, qui a sans conteste transformé la manière dont les assemblées contrôlent l'action du gouvernement, mais qui est restée sans effet sur la capacité du Parlement à peser sur l'allocation des dépenses, ni même à en apprécier l'efficacité. Les dispositifs conçus à cet effet, la justification au premier euro ou encore les indicateurs de performance sont

restés des constructions administratives sans portée opérationnelle.

L'organisation des débats est également caractérisée par un formalisme qui nuit à la politisation des enjeux. L'accent est mis sur le respect du pluralisme et la possibilité offerte à chacun de s'exprimer, plutôt que sur la recherche de dispositifs permettant de questionner de manière approfondie les membres du gouvernement et, compte tenu des contraintes de calendrier, parfois au détriment du temps disponible pour débattre des amendements proposés par les parlementaires.

Il faut se donner les moyens d'un vrai débat au Parlement et au sein de la société civile

Pour remédier aux défauts actuels des modalités d'élaboration du budget et de la loi fiscale, la réponse ne serait pas de délaissier la loi de finances initiale pour se concentrer sur la loi de règlement, qui intervient en juillet de l'année suivant la fin de l'exercice budgétaire auquel elle se rapporte. L'examen du projet de loi de règlement, s'il est peu médiatique, est le moment où le gouvernement produit toutes les données de l'exécution budgétaire mais aussi celles de la comptabilité générale. L'analyse des données d'exécution permet de vérifier si les engagements pris lors du vote du budget ont été respectés et de tirer des enseignements pour la préparation du budget de l'année d'après. Ce travail, qui au Sénat débute à la fin du mois de mai pour s'achever le plus souvent à la mi-juillet, s'appuie sur des séries d'auditions organisées dans les commissions des finances ou individuellement par les rapporteurs spéciaux. Il permet d'identifier les sujets qui mériteraient des contrôles approfondis, qui peuvent être demandés à la Cour des comptes ou réalisés directement par les rapporteurs spéciaux. La commission des finances du Sénat rend public chaque année son programme de contrôle et ses rapporteurs travaillent tout au long de l'année pour préparer des rapports de contrôle budgétaire.

L'examen de la loi de règlement peut certes être revalorisé, notamment en remédiant à la tendance observée ces dernières années au Sénat : la réticence des ministres à venir présenter l'exécution de leur budget, qui contraste avec leur disponibilité pour venir présenter leur projet de budget à l'occasion du vote de la loi de finances initiale.

Pour autant, il est illusoire de penser que la loi de règlement pourra donner lieu à des débats aussi enflammés que la loi de finances initiale. Les parlementaires ne sont pas des commentateurs et ils se mobilisent lorsqu'ils peuvent peser, par leurs amendements et leurs votes, sur le cours des choses.

La réponse aux défauts de la procédure actuelle peut passer, du côté des dépenses, par un aménagement de l'organisation des débats, pour en réduire le formalisme lorsqu'il est inutile, avec le double objectif de permettre l'expression politique des groupes, qui doivent expliquer clairement le sens et les raisons de leur vote, et de faire en sorte qu'il soit possible d'obtenir des réponses précises du gouvernement aux questions dont les réponses peuvent conditionner le sens du vote. Cela passe par une réflexion sur l'organisation des séances publiques mais aussi sur un nouvel équilibre entre les débats relevant de la séance plénière et les débats pouvant être organisés, en présence des ministres, en commission.

Il faut aussi se poser la question de la pertinence du maintien de l'article 40 de la Constitution, strictement appliqué pour proscrire toute initiative parlementaire conduisant à aggraver une charge publique, mais reposant sur l'hypocrisie des « gages tabacs » s'agissant des pertes de ressources. Outre qu'il relève d'une logique de défiance vis-à-vis de la responsabilité budgétaire des parlementaires, il est incompréhensible qu'un amendement parlementaire puisse créer un dégrèvement coûtant chaque année plusieurs milliards d'euros tandis qu'un amendement conduisant à majorer d'un seul euro une dépense ne peut même pas être discuté.

Du côté des recettes, il est temps, pour la cohérence du droit et l'appréhension globale des enjeux, d'unifier la discussion des volets recettes des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, la fiscalité ne pouvant relever de deux textes distincts, en navette simultanément et comportant des renvois de l'un à l'autre. La mise en place du prélèvement forfaitaire unique à l'automne 2017 a illustré les inconvénients de cet éclatement. Pour autant, si cette réforme pourrait sans doute être mise en œuvre à l'Assemblée nationale dans le cadre des règles et des délais qui régissent aujourd'hui les modalités d'examen de ces deux textes, sa transposition au Sénat poserait des difficultés, notamment parce qu'aujourd'hui le projet de loi de financement de la sécurité sociale est examiné au Sénat alors que la loi de finances est toujours en cours d'examen à l'Assemblée nationale. Attendre la transmission de la loi de finances pour débiter l'examen du projet de loi de financement au Sénat mettrait en péril aussi bien le respect du délai de cinquante jours applicable au projet de loi de financement de la sécurité sociale que le délai de soixante-dix jours applicable au Sénat.

L'essentiel réside cependant dans la capacité d'élaborer le budget et la loi fiscale dans des conditions permettant un réel débat approfondi au sein d'un Parlement en prise avec la société. Dans cette perspective, deux leviers doivent être actionnés : le calendrier et les outils.

Le calendrier d'examen du budget doit rester encadré de manière à ce que, à l'arrivée, la France dispose d'un budget le 1^{er} janvier de chaque année et, au départ, le gouvernement dispose du temps

nécessaire pour finaliser son projet de loi de finances. Par rapport à la situation actuelle, et comme l'avait décidé le Parlement lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle de 2010 qui n'a jamais été soumis au Congrès, il pourrait néanmoins décider que le projet de loi de finances soit présenté au Conseil des ministres au milieu du mois de septembre plutôt qu'à la toute fin.

Mais surtout, le contenu du projet de loi de finances ne doit plus, comme aujourd'hui, constituer à bien des égards une surprise que les parlementaires, tous sur la ligne de départ, découvrent un mercredi de septembre en fin de matinée, avant de s'élancer pour un marathon qui s'achèvera trois mois plus tard. Il faut améliorer la prévisibilité du contenu de la loi de finances de manière à rendre possibles des débats approfondis permettant aux assemblées de préparer leurs positions et de formuler des propositions, à l'issue d'un travail d'analyse et de consultation.

Dans cette perspective, le gouvernement devrait annoncer au cours du premier semestre les grands axes des réformes qu'il entend proposer dans son prochain budget (les principales politiques publiques concernées, les mesures fiscales envisagées). Ces annonces, en recettes comme en dépenses, seraient formalisées avant le 30 juin dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques. Cela redonnerait d'ailleurs de l'intérêt à cet outil, aujourd'hui vidé de son sens dans son volet programmatique par le programme de stabilité débattu au mois d'avril, et détourné de son esprit par ses modalités d'élaboration : les éléments les plus importants, ceux relatifs aux hypothèses de construction du budget de l'année à venir, sont transmis au Parlement la veille du débat en séance, parfois dans la nuit, ce qui illustre la précipitation et l'absence de vision stratégique qui président à la prise des décisions budgétaires.

L'anticipation de l'annonce des principales mesures de la loi de finances devrait s'accompagner du renoncement à la pratique consistant à adjoindre aux mesures fiscales de la loi de finances celles de la loi de finances rectificative de fin d'année, dont le volume triple chaque année en cours de navette et dont le calendrier ne permet pas un examen sérieux. Si la nécessité d'un collectif budgétaire de fin d'année est indéniable pour piloter la fin de l'exécution, ce texte ne devrait comporter aucune mesure fiscale, quitte à systématiser le dépôt au printemps d'un projet de loi de finances rectificative.

Si les principaux sujets étaient mis sur la table au printemps, les études d'impact du gouvernement seraient plus précises et le débat fiscal ne serait plus confisqué puisque le Parlement mais aussi la société civile, les associations, les acteurs économiques, les universitaires, se saisiraient des sujets suffisamment en amont. Les consultations de nature à permettre une prise de décisions éclairées pourraient être organisées. Il en résulterait un débat fiscal qui serait plus que la simple addition de votes sur des mesures prises isolément, mais qui pourrait replacer l'analyse des

différentes mesures dans le cadre de la politique fiscale dans son ensemble.

L'autre enjeu pour voter des lois budgétaires et fiscales dans de bonnes conditions est celui des outils. Il doit être abordé dans le cadre du contexte institutionnel français, dans lequel le Parlement dispose traditionnellement de moyens techniques limités, sans pour autant qu'un organisme capable de procéder à des simulations ou des chiffrages lui soit rattaché, comme c'est le cas dans de nombreux pays. En France, il est admis que le débat budgétaire et fiscal s'organise autour des données produites par le gouvernement. La puissance de cet usage, qui procure un confort incomparable au gouvernement en place, explique que le Haut Conseil des finances publiques français ne détermine pas les hypothèses macroéconomiques sur la base desquelles est construite la loi de finances, mais se contente de donner un avis.

Il faudrait bien mesurer les conséquences d'une remise en cause de ce fonctionnement institutionnel, car une multiplication des organes produisant des données chiffrées pourrait favoriser les querelles de chiffres, bien pratiques lorsque l'on souhaite éluder les débats de fond.

Dans l'immédiat, le renforcement des outils à la disposition du Parlement doit prendre trois dimensions. Il importe de consolider et développer l'expertise interne permettant de porter un regard critique sur les projets du gouvernement, indépendamment de leur degré de technicité. Les règles de gouvernance budgétaire européennes reposent sur des notions ésotériques, et pourtant leur application et leur interprétation sont d'une importance politique considérable. Les assemblées ne peuvent pas s'en remettre à l'exécutif dans ces matières. La commission des finances du Sénat développe des modèles internes permettant de tester la sensibilité des programmations des finances publiques présentées par le gouvernement à différentes hypothèses macroéconomiques et budgétaires, ce qui lui permet également d'apprécier la cohérence du scénario gouvernemental avec les engagements européens de la France en matière budgétaire.

Mais les moyens internes des assemblées ne suffiront jamais à rompre la dépendance envers les données fournies par le gouvernement. Or il est de plus en plus difficile d'obtenir du gouvernement les réponses aux questions posées dans des délais permettant une exploitation approfondie. En outre, les réponses techniques des services du ministère des finances ne sont transmises qu'après avoir été revues par les cabinets ministériels, ce qui allonge les délais de transmission et peut faire naître un soupçon sur l'exhaustivité des éléments transmis. Il serait temps de formaliser une procédure en application de laquelle les assemblées disposeraient d'un droit de tirage direct sur les services de la direction générale des finances publiques, et singulièrement de la direction de la législation fiscale, pour la réalisation de chiffrages et de simulations. La disponibilité de cette administration devrait être renforcée pendant les périodes de préparation et d'examen des textes

financiers.

Enfin, il faut ouvrir le débat sur la fiscalité et cesser de considérer que la rétention d'information est un attribut du pouvoir. Le mouvement d'ouverture des données est puissant et il finira par emporter aussi les digues érigées par l'administration fiscale. Compte tenu des outils informatiques disponibles aujourd'hui et des compétences qui existent partout dans le monde économique et social, universitaire ou associatif, il est contreproductif de se priver de l'expertise gratuite que fournissent ces acteurs lorsqu'ils ont accès à des données ouvertes. J'ai proposé la mise à disposition dans un format exploitable des données relatives aux dépenses fiscales, au compte général de l'Etat et aux opérateurs de l'Etat et le Sénat a inscrit dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 des dispositions le prévoyant. Pour aller plus loin, il conviendrait que les codes source des mesures fiscales figurant dans les projets de loi de finances fassent partie des documents devant être annexés au projet de loi de finances, de manière à permettre une réelle contre-expertise des propositions du gouvernement. Le langage informatique ne souffre par ailleurs pas les ambiguïtés dont s'accommode la syntaxe, et qui laissent parfois une grande marge d'interprétation de la volonté du législateur par le pouvoir réglementaire. Le Sénat a également adopté un amendement en ce sens au projet de loi de finances pour 2018.

Le desserrement du calendrier d'examen de la loi de finances que je préconise par ailleurs pourrait fournir à l'administration fiscale le délai suffisant pour produire les codes sources, au moins pour les mesures les plus significatives, qui seraient bien sûr ajustées à l'issue de la navette parlementaire. Pour le Parlement, la capacité à exploiter les données constitue un défi à relever. En mars 2017, la commission des finances du Sénat a accompagné le dépôt d'une proposition de loi de son groupe de travail sur la fiscalité de l'économie collaborative de la mise en ligne d'un simulateur permettant à chacun de mesurer les effets des mesures proposées sur sa situation personnelle. Il s'agit de la première manifestation d'une tendance irréversible.

Pour s'assurer que le consentement à l'impôt restera plus réel que formel, l'heure est à la création des possibles.