



# Pour une mobilisation générale contre le désarroi fiscal

**Michel Bouvier**

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2013/4 N° 124 , PAGES 181 À 185  
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.124.0181

Date de mise en ligne : 04/08/2025

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2013-4-page-181?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# *Chronique fiscale*



# Pour une mobilisation générale contre le désarroi fiscal \*

Michel BOUVIER \*\*

## Résumé

Aujourd'hui, dans la plupart des pays, la fiscalité fait l'objet d'un intérêt accru en liaison directe avec l'impératif de réduction des déficits et de soutenabilité des finances publiques. Ce retour de l'impôt est souvent qualifié de « mobilisation fiscale ». Toutefois, cette « mobilisation » ne s'intègre pas dans un projet de société et elle exprime le plus souvent un certain désarroi.

*Nowadays, taxation is generating increasing amount of interest in most countries as a direct result of the need to reduce deficits and to ensure the sustainability of public finances. This re-emergence of taxation as an issue is often referred to as "tax mobilization". However, this "mobilization" is not part of a wider social project and commonly results in a degree of disarray.*

Aujourd'hui, dans la plupart des pays, la fiscalité fait l'objet d'un intérêt accru en liaison directe avec l'impératif de réduction des déficits et de soutenabilité des finances publiques<sup>1</sup>. Ce retour de l'impôt est souvent qualifié de « mobilisation fiscale ». Toutefois, cette

\* Cet article a été publié le 19 septembre 2013 sur *Le cercle Les Échos*.

\*\* Président de FONDAFIP, [www.fondafip.org](http://www.fondafip.org)

1. Cf. M. BOUVIER, « Il est urgent d'inventer une fiscalité pour le XXI<sup>e</sup> siècle » in RFFP n° 92-2005 ; également, « Nos impôts sont-ils encore performants ? » in RFFP n° 97-2007.

« mobilisation », qui passe aussi bien par un renforcement de la lutte contre l'évasion fiscale que par une chasse aux niches fiscales ou encore par une augmentation des taux d'imposition, ne s'intègre pas dans une réforme fiscale faisant partie d'un projet de société et elle exprime le plus souvent un certain désarroi tant les problèmes soulevés sont complexes. Sous le poids des crises c'est finalement une conception plutôt essentiellement budgétaire de l'impôt qui en vient à prédominer ce qui tend à l'éloigner de la fonction de justice sociale qu'il a longtemps occupée.

Le temps semble loin où, après la seconde guerre mondiale et sous l'égide de l'État-providence, les prélèvements obligatoires relevaient d'un sens partagé et étaient posés comme participant de la réalisation de l'intérêt général, du bien-être de tous, de la solidarité sociale. Certes, si l'on pouvait clamer « Vive l'impôt »<sup>2</sup> ce n'était pas pour autant que le contribuable s'acquittait avec plaisir de sa dette mais celle-ci apparaissait légitime au plus grand nombre<sup>3</sup>. Toutefois, cette alliance du contribuable et du citoyen n'a pas duré plus d'une trentaine d'années, s'étant trouvée sérieusement entamée par la crise économique qui s'est amorcée au milieu des années 1970. L'attitude envers la fiscalité changea alors du tout au tout, celle-ci étant dénoncée en tant qu'elle nourrissait un État tentaculaire qui paralysait le marché. L'idée, encore bien présente aujourd'hui, s'est même imposée que « trop d'impôt tue l'impôt » et les opposants les plus radicaux allant jusqu'à proclamer que « l'impôt c'est le vol »<sup>4</sup>. Il en est résulté des politiques de réduction de la charge fiscale pesant sur les contribuables et particulièrement sur les entreprises. Ces politiques accompagnaient on le sait la volonté de réduire la place de l'État et de libéraliser l'économie ; elles faisaient partie d'un modèle économique venant se substituer au modèle keynésien. Toutefois, depuis une quarantaine d'années, en dépit des mesures prises pour réduire les dépenses ou pour alléger l'impôt les déficits publics et la dette publique n'ont fait que s'accroître.

Il ne faut pas perdre de vue que les systèmes fiscaux s'inscrivent maintenant dans un environnement qui se transforme très rapidement car marqué par la mondialisation et les nouvelles technologies. La

2. J. RIVOLI, *Vive l'impôt*, Seuil, 1965.

3. Il faut toutefois rappeler que les petites entreprises, particulièrement le commerce de détail, touchées de plein fouet par une politique de concentration des capitaux développèrent au cours des années 1950 un mouvement de résistance à l'impôt sous l'égide de Pierre Poujade. Cf. M. DJOUHRI, *L'évolution du contrôle fiscal depuis 1945*, LGDJ-Lextenso éditions, 2012.

4. Cf. M. BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, LGDJ-Lextenso éditions, 2012, 11<sup>e</sup> éd., p. 261 et suiv.

conséquence en est que c'est l'indécision, l'incertitude, qui dominent dans une vision à la fois éclatée et interrelationnelle de fait d'un univers dont il apparaît difficile de maîtriser le sens et la direction<sup>5</sup>. La complexité sociale semble interdire la conception de tout projet d'envergure et ramener toute innovation ou réflexion à des niveaux limités et étroits, de sorte que seuls des microchangements deviennent envisageables. Dans ce contexte, la fiscalité peut finir par apparaître difficilement gérable, en France comme ailleurs, ainsi que semblent le suggérer les hésitations qui se révèlent aujourd'hui tant du côté des acteurs politiques que des économistes ou des juristes à propos du bien-fondé ou non de principes ou de techniques tels que par exemple la capacité contributive, la progressivité, l'égalité, la pertinence de l'impôt sur le revenu ou de la TVA.

Les politiques fiscales contemporaines ne relèvent d'aucune logique cohérente ; elles consistent le plus souvent en des « bricolages » réalisés en réaction soit à des problèmes techniques, soit à des questions sociales ou économiques ponctuelles portées ou non par tel ou tel groupe de pression. Aussi plutôt que de réforme devrait-on parler ici d'adaptations aux contraintes conjoncturelles. Celles-ci sont la plupart du temps malheureuses, car elles aboutissent à complexifier le système fiscal et le rendre plus opaque, sans compter le sentiment d'injustice qui peut en résulter. Surtout, ces mesures reflètent trop souvent la volonté de mettre l'impôt en adéquation avec un environnement mobile et complexe, sans que celui-ci ait été suffisamment conceptualisé. Les préjugés, les *a priori* et les idéologies servent trop souvent de réponses toutes faites qui se substituent à des solutions relevant d'analyses qui demanderaient certes du temps pour devenir opérationnelles.

En définitive, tout l'univers fiscal traditionnel est aujourd'hui déséquilibré par les évolutions de son environnement. Les décideurs politiques sont confrontés à des questions inédites, de plus en plus complexes, qu'ils ne peuvent se borner à régler ni au cas par cas ni avec des réponses qui ont pu être efficaces autrefois. De leur côté les contribuables, particuliers ou entreprises, ont changé. Non seulement ils se perçoivent de plus en plus comme des usagers, voire même comme des clients du secteur public, mais ils s'ouvrent concrètement ou virtuellement à un univers globalisé. À travers l'internet, la nouvelle gestion publique ou encore une circulation de plus en plus intense des personnes ou de l'information, une culture internationale fait irruption

5. Cf. M. BOUVIER, « Préviation et programmation pluriannuelle dans un contexte d'incertitude » in RFFP n° 39-1992.

au sein du système fiscal. Et le désarroi ou les hésitations que l'on peut constater en fiscalité comme dans d'autres domaines ne sont au final que le produit de la transformation d'un ordre mondial en pleine métamorphose et qui tarde à se réorganiser.

Au total, ce monde en gestation devrait entraîner des mutations en chaîne qui affecteront non seulement les acteurs dans leurs pratiques et leurs conceptions de la fiscalité mais également la majeure partie des prélèvements obligatoires qui ont été inventés du 18<sup>e</sup> à la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle pour un État relativement fermé, et dont il faudrait d'ores et déjà reconsidérer le bien-fondé et la pertinence dans un monde ouvert <sup>6</sup>.

On l'a dit, ce nouveau contexte est à l'origine d'un véritable désarroi fiscal qui se constate un peu partout dans le monde. Il en résulte des politiques fiscales hésitantes qui se traduisent par une hausse des taux ou par une accumulation de prélèvements obligatoires formant une structure compliquée car construite par strates successives, au coup par coup, sans logique d'ensemble. S'ensuit une crise de lisibilité et de compréhension de l'impôt et par conséquent une incapacité à répondre aux nouveaux enjeux qui sont les siens. Face à la complexité sociale et à des points de vue théoriques indécis voire contradictoires, les choix sont difficiles. Il est d'autant plus malaisé aujourd'hui de définir quel devrait être le sens d'une politique fiscale voire d'une réforme fiscale qu'il n'existe pas de représentation cohérente du fonctionnement social, pas plus que n'est proposé un véritable projet mobilisateur. Il en découle un enfermement dans des problématiques éclatées et limitées à des enjeux particuliers à telle ou telle catégorie de contribuables et cantonnées à des négociations sur des hausses ou des baisses de taux ou de bases en dehors de toute cohérence d'ensemble. La pression de l'urgence à répondre aux difficultés économiques et sociales qui s'exerce sur la prise de décision fiscale est encore accentuée par le souci de ne pas provoquer une récession consécutive à une augmentation des impôts combinée à une réduction des dépenses.

Il y a à notre sens une autre urgence qu'il convient de mettre en avant. Elle n'est pas d'ordre directement financier ou économique mais davantage d'ordre sociologique et politique. On pense à la nécessité qu'il y a à ce que l'impôt soit considéré comme légitime par la grande majorité des contribuables. Il s'agit là de la condition de base de la rentabilité fiscale il ne faudrait pas l'oublier trop rapidement.

6. Cf. M. BOUVIER, « Ouvrir le débat : quelle fiscalité pour quel État ? », RFFP n° 108-2009. Également : *Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt*, op. cit.

Il nous paraît à cet égard indispensable de se rappeler que l'impôt, dès ses origines, s'est nourri de deux types de représentations opposées mais parvenant néanmoins à coexister ensemble : l'une le considérant comme instrument de soumission, l'autre comme symbole et moyen de la solidarité du groupe social. C'est de cette seconde représentation que l'impôt a pu tirer par la suite les éléments les plus forts de sa légitimité. C'est grâce à elle qu'il a pu se présenter comme expression et condition nécessaire de la solidarité et du lien social, comme le moyen privilégié de la cohésion, de l'intégration de la communauté, puis de la nation et de l'État. C'est aussi sur ce même fondement qu'il a pu être conçu comme étant la contribution de tous au financement des dépenses publiques, comme l'instrument de la réalisation du bien-être et de l'intérêt général, et cela sur un espace bien circonscrit. Et c'est finalement ainsi à travers l'image d'un État-nation unifié, aux frontières définies, que s'est forgée une symbolique fiscale largement acceptée et partagée, celle de la réalisation du bien commun par l'impôt, un prélèvement entendu comme une contribution nécessaire à l'organisation de la vie collective. C'est sur cette base qu'il était possible de bâtir des politiques fiscales relativement cohérentes car relevant d'une logique reconnue.

Il se pourrait bien que cette symbolique, et la légitimité qu'elle donne, ne finisse par devenir qu'un souvenir si l'impôt ne devait plus avoir pour seule fonction que de réduire les déficits publics tandis que dans le même temps prospèreraient des pratiques d'évitement ou d'évasion par ceux-là mêmes qui continueraient à profiter des infrastructures et des services publics, les fameux « passagers clandestins ».