

Rétablir le consentement à l'impôt

par
Kevin Brookes

« 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. »

— Article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789)

Quand les révolutionnaires de 1789 inscrivent dans l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen le droit de « consentir librement » à la contribution publique, ils posent un principe essentiel. L'impôt n'est légitime que s'il procède de la volonté des citoyens. En un seul article, il est conféré au citoyen quatre droits indissociables : constater la nécessité de la contribution, la consentir librement, en suivre l'emploi, en déterminer les modalités (quotité, assiette, recouvrement, durée). C'est ce faisceau de droits que l'on nomme le consentement à l'impôt. Nous nous en sommes progressivement éloignés pour en être aujourd'hui très loin.

Le consentement à l'impôt s'est, au fil du temps, transformé en une routine parlementaire - le vote annuel de la loi de finances - qui en dilue la substance, fondée sur l'adhésion et la confiance. Or celle-ci est en train de se rompre sous l'effet de trois fractures : un volume de prélèvements obligatoires devenu insupportable, une structure de dépenses déconnectée des préférences citoyennes et un système d'une complexité si byzantine que plus personne ne le comprend, pas même ceux qui le fabriquent. Dans cet article, nous montrerons d'abord comment ces trois maux se nourrissent l'un l'autre avant d'envisager deux propositions concrètes susceptibles de renouer le fil rompu entre l'impôt et les citoyens : la consultation budgétaire citoyenne et le double effacement fiscal.



1. Des prélèvements obligatoires devenu insupportables

Commençons par le plus évident. Alors que la France est « championne » d'Europe de la dépense publique (INSEE, 2024), les Français ont le sentiment de ne pas en avoir pour leur argent et les chiffres leur donnent raison.

Le baromètre 2025 du Conseil des prélèvements obligatoires - organisme rattaché à la Cour des comptes – montre à partir de la consultation de plus de trois mille personnes que 78 % des Français jugent le niveau d'imposition global trop élevé, contre 75 % deux ans plus tôt, 19 % seulement le trouvant équilibré. 61 % des répondants estiment payer trop d'impôts au regard de leur propre situation. Et surtout, la confiance en la finalité de l'impôt s'effondre : seuls 22 % des Français croient encore que l'État utilise correctement l'argent public, contre 33 % en 2023. Trois Français sur quatre ont enfin le sentiment de donner au système davantage qu'ils n'en reçoivent.

L'Institut Paul Delouvrier apporte une précision plus édifiante encore. Pour la première fois depuis longtemps, une majorité de Français - 59 % en 2025, contre 52 % un an plus tôt - déclarent préférer payer moins d'impôts, quitte à voir les services publics se réduire. Chez les plus de 65 ans, pourtant premiers usagers de ces services, la proportion grimpe à 63 %. Il faut remonter à 2013-2014, aux grandes heures du « ras-le-bol fiscal », pour retrouver un tel niveau de rejet. Ce n'est plus une simple jérémiade fiscale : c'est un basculement, que l'on retrouve d'ailleurs dans la hiérarchie des préoccupations socio-économiques des Français. Selon l'Observatoire Hexagone-IFOP de novembre 2024, la maîtrise des impôts est désormais l'enjeu jugé « tout à fait prioritaire » par 51 % des Français, en hausse de dix-neuf points depuis 2017 — devançant pour la première fois le chômage (45 %) et la protection de l'environnement (46 %).

Ce qui frappe le plus, c'est l'universalité du mécontentement aujourd'hui suscité par la question fiscale. Le ras-le-bol fiscal a cessé d'être un marqueur de droite : il traverse désormais tout l'échiquier politique. Ainsi, 68 % des sympathisants du Rassemblement national, 65 % des électeurs de droite, 56 % de la majorité présidentielle mais aussi 52 % des sympathisants de La France insoumise sont favorables à une baisse des impôts quitte à ce qu'elle réduise le périmètre des services publics. Il s'agit d'un consensus rare dans un pays qui n'en produit guère.

Or, ce dernier est porteur d'un risque que l'on sous-estime. Si la France emprunte encore à des taux supportables, c'est en partie grâce à sa réputation de pays capable de lever l'impôt sans obstacle majeur de la part des contribuables. Que le consentement à l'impôt se délite et les agences de notation s'en apercevront, ce qui fera monter les taux et avec eux, la charge d'une dette publique déjà considérable.



2. Revoir l'affectation de l'impôt

Réduire le malaise fiscal au seul volume de l'impôt serait pourtant une erreur. Car les Français rejettent moins l'impôt en lui-même que ce qu'il finance. Le malaise fiscal tient donc à un divorce entre la structure des dépenses publiques et les préférences des citoyens.

En 2024, l'Observatoire Hexagone-IFOP a mené un exercice aussi rare qu'éclairant : demander à deux mille Français de composer leur budget idéal à partir des quelque 1 500 milliards d'euros de dépenses publiques annuelles. Il en ressort que huit Français sur dix souhaitent renforcer les fonctions régaliennes - défense, sécurité, justice - dont ils porteraient la part de 6 % à 22 % du budget, soit quatre-vingt-dix milliards d'euros supplémentaires. Sept Français sur dix veulent investir davantage dans la transition écologique, soit vingt-sept milliards d'euros supplémentaires. Près d'un Français sur deux juge prioritaire le remboursement de la dette et accepterait d'en doubler les ressources, soit de cinquante-trois à cent vingt-trois milliards d'euros.

En contrepartie, les Français rogneraient d'abord sur l'aide économique et militaire à l'étranger (-56 %) puis sur la culture et les loisirs (-26 %) et enfin sur les retraites et la protection sociale, bien qu'ils demeurent attachés aux dépenses de santé. On peut discuter ces choix ; ce qui compte ici, c'est l'écart qu'il signalent avec la réalité budgétaire du pays : sur chaque tranche de 1 000 euros prélevés, l'État en consacre 561 à la protection sociale, 88 à l'éducation, 66 au seul fonctionnement de ses administrations, 59 au soutien aux activités économiques. La défense en reçoit 31, la sécurité 25, l'environnement 17 — et la justice, ce pilier régalien que huit Français sur dix voudraient renforcer, ne reçoit que cinq euros sur mille (chiffres ministère de l'Économie, INSEE et DG Trésor, 2024).

Le hiatus est vertigineux. Là où les citoyens voudraient quadrupler le régalien, l'État y consacre des miettes ; là où ils voudraient diminuer la dépense sociale, il y engloutit plus de la moitié de la dépense publique. Cette déconnexion n'a rien de conjoncturel. L'exploitation des données de l'International Social Survey Panel sur la période 1996-2016 montre que la dépense publique a précisément augmenté sur les postes où 80 à 90 % des Français réclamaient des coupes. Les dépenses culturelles, par exemple, ont crû de près de moitié sur ces deux décennies, en dépit d'une opposition massive, comme si la machine budgétaire fonctionnait à rebours du pays qu'elle est censée servir. Nous avons définitivement abandonné la tradition libérale de l'« impôt-échange » (je paie un impôt en échange d'un service) pour la conception d'« impôt redistribution » où il est difficile de savoir qui paie quoi et pour qui.

3. L'impôt que personne ne comprend

Reste la troisième fracture, la plus insidieuse : on ne consent pas à ce que l'on ne



comprend pas. Or le système fiscal français est devenu proprement incompréhensible.

Le professeur Michel Taly a trouvé la formule juste en qualifiant le Code général des impôts (CGI) d'« *Elephant Man* juridique » (Pouvoirs, 2014). Le monstre compte près de cinq mille articles dans sa seule partie principale, laquelle est flanquée de quatre annexes, ce qui fait du CGI l'un des codes les plus touffus de notre droit. Sa numérotation elle-même est grotesque : on y trouve un article 199 terdecies-0 AA, un article 238 bis HZ bis, des paragraphes libellés « II bis 1 ter a nonies ». Le seul article 39, qui régit la déductibilité fiscale des charges des entreprises, dépasse six mille mots et a dû être éclaté en une quarantaine de sous-articles allant du simple 39 à l'ésotérique 39 octodecies. Et l'édifice ne cesse de croître : on dénombrait déjà 1 650 modifications du CGI pour la seule année 1993. Une refonte fut proposée dès 1990 à la Commission supérieure de codification, qui la recommandait encore en 2018. Elle n'a jamais eu lieu.

À cette complexité structurelle s'ajoute l'empilement des niches fiscales, soit 467 dépenses fiscales dérogatoires recensées dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2024. Leur coût représente 83 milliards d'euros de manque à gagner pour l'État, soit plus du quart de ses recettes fiscales nettes (Cour des comptes, 2025). La France détient là encore un record puisque parmi les pays du G7, notre pays compte le plus grand nombre de niches : environ deux cents de plus que le Canada, l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Une quinzaine de dispositifs concentrent à eux seuls la moitié du coût total parmi lesquels le crédit d'impôt recherche, le crédit d'impôt pour l'emploi à domicile ou l'abattement sur les retraites. Le reste forme une jungle que nul n'a cartographiée : la Cour des comptes reconnaît que la plupart de ces niches n'ont pas été évaluées depuis plus de dix ans, que pour plus de deux cents d'entre elles le nombre de bénéficiaires demeure inconnu et *last but not least* que certaines ne profitent qu'à... trois contribuables (des entreprises en l'occurrence).

Ce gruyère fiscal ne pénalise pas tout le monde de la même façon. Il avantage celui qui peut s'offrir les services d'un conseil fiscal, le groupe d'intérêt assez organisé pour arracher une dérogation, l'initié qui connaît les arcanes de la législation. Il pénalise en revanche le contribuable ordinaire, qui acquitte le tarif plein faute de connaître les portes dérobées. La complexité – ou plutôt la complication, ici - n'est jamais neutre : elle constitue une rente au bénéfice des mieux informés, lesquels sont en l'espèce de véritables « privilégiés ».

Les effets de ce maquis fiscal sur le consentement à l'impôt sont mesurés, eux aussi. Seuls 14 % des Français parviennent à se situer dans la tranche d'imposition la plus élevée à laquelle ils sont soumis. Plus grave : le baromètre du Conseil des prélèvements obligatoires établit que les Français ont renoncé à comprendre le système socio-fiscal, au point que sa connaissance n'est plus un déterminant de l'adhésion aux prélèvements. La simplification, à elle seule, ne suffira donc plus à rétablir le consentement à l'impôt. Celui-ci s'est atrophié au point de ne plus reposer



que sur un civisme purement juridique - l'obligation légale, la crainte du redressement - tandis que l'adhésion morale et politique s'est évanouie. On paie parce qu'on y est contraint, non parce qu'on y croit. C'est la définition même d'un consentement révolu.

4. Réhabiliter le consentement

Face à ce triple diagnostic, ni les incantations au « civisme fiscal », ni l'énième promesse de simplification ne rétabliront le consentement à l'impôt. Notre système fiscal a besoin d'une réforme fondamentale axée sur les deux mécanismes suivants :

La consultation budgétaire citoyenne. Depuis 2020, le *think tank* Génération Libre¹ défend un outil simple, qui tend vers l'idée d'un impôt volontaire articulé aux prérogatives du Parlement. Cet outil vise à mieux informer le contribuable sur l'usage de son argent et, simultanément, à mieux informer le décideur sur les préférences réelles du pays.

Dans sa première étape, l'impôt citoyen joindrait à chaque déclaration de revenus une notice budgétaire personnalisée, sur le modèle du reçu fiscal britannique indiquant à chaque contribuable comment ont été affectés ses impôts. Au-delà d'une information portant sur la ventilation des dépenses publiques (<https://www.economie.gouv.fr/aqsmi/comment-sont-utilises-mes-impots>), il s'agirait de mettre l'ensemble des documents afférents à disposition du contribuable sur son espace en ligne et d'ouvrir en *open data* les données des finances publiques ainsi que les codes sources des modèles économétriques de Bercy, une proposition que portait déjà, en 2018, le rapport parlementaire de Paula Forteza.

Dans une deuxième étape, chaque contribuable pourrait indiquer dans sa déclaration comment il souhaiterait répartir l'impôt entre les grands postes du budget (basé sur la répartition du budget de l'année précédente), en s'appuyant sur des éléments d'évaluation de l'efficacité de chaque politique.

Dans une troisième étape, les choix agrégés des dix-huit millions de foyers imposables seraient publiés fin septembre, au moment où le Gouvernement présente son budget. Lors de l'examen du projet de loi de finances, un temps de discussion de ces résultats serait imposé et des « mécanismes de rappel » renverraient chaque amendement de dépense à la préférence exprimée par les citoyens afin de contraindre le législateur à justifier ses choix.

Cette triple proposition rejoint l'intuition de Peter Sloterdijk² : l'impôt doit redevenir l'expression d'une volonté et rééquilibrer le rapport entre « la main qui donne » (le

¹ Dont l'auteur est directeur général.

² P. Sloterdijk, *Repenser l'impôt : pour une éthique du don démocratique*, Buchet Chastel, 2012



contribuable) et « la main qui prend » — l'État. Sans aller jusqu'à l'idée de « contribution volontaire » mise en avant par P. Sloterdijk, il s'agit de reconnaître un droit de regard plus affirmé du contribuable sur le montant et l'affectation de l'impôt. Cette proposition fait aujourd'hui flores au point de franchir les frontières partisanes : Gabriel Attal l'a reprise pour Renaissance, Philippe Juvin lors de la primaire de la droite, Christine Pirès Beaufort pour le Parti socialiste.

Le double effacement fiscal. La pédagogie ne suffit cependant pas si elle ne se traduit pas en actes. C'est l'objet du second levier, qui s'attaque à deux angles morts du débat français : les aides aux entreprises et les niches fiscales.

Première source d'effacement fiscal, les aides aux entreprises. En croisant plusieurs estimations, Génération Libre évalue ces dernières à quelque 150 milliards d'euros annuels. Ces aides posent un double problème de consentement : elles sont opaques (en 2022, il n'existait encore aucun document administratif recensant l'ensemble du dispositif) et leur efficacité demeure insuffisamment évaluée. Dès lors, pour chaque milliard d'aide supprimé après évaluation rigoureuse de son efficacité, l'idée serait d'alléger en proportion les impôts acquittés par l'ensemble des entreprises. Celles-ci prendraient alors clairement conscience de la relation intime existant entre le maquis des subventions et leur propre fardeau fiscal.

Seconde source d'effacement, les niches fiscales. Le même principe que ci-dessus vaut pour les 83 milliards d'euros de dépenses fiscales dérogatoires, dont l'empilement nuit à la fois à la lisibilité du système et à l'équité, les ménages aisés profitant mécaniquement des niches calculées sur l'impôt sur le revenu. Pour chaque niche supprimée après évaluation, les recettes dégagées seraient intégralement restituées aux contribuables sous forme de baisse des taux. On simplifierait ainsi radicalement le CGI tout en abaissant réellement la pression fiscale. Il ne s'agirait rien moins que d'une grande « restitution fiscale ».

Dans les deux cas, le mécanisme est budgétairement neutre mais politiquement décisif. Il démontre par les actes ce que le baromètre 2025 du Conseil des prélèvements obligatoires désigne comme la seule condition du retour du consentement : prouver que l'État peut faire mieux avec moins.

Conclusion

On objectera que les propositions ci-dessus sont radicales. Elles ne sont pourtant qu'un retour aux sources du consentement à l'impôt. Et le fléchage de l'impôt existe déjà, quoique sous une forme discrète : la déductibilité des dons aux associations permet à chaque contribuable de choisir librement les causes qu'il soutient. Il ne s'agit que d'étendre cette logique du don à l'ensemble de la contribution.

Car le fond de l'affaire tient en une phrase : l'argent public appartient aux Français, non à l'administration. La consultation budgétaire et le double effacement fiscal n'ont



pas d'autre vertu que pédagogique : sortir les arbitrages budgétaires du huis clos technocratique, soustraire l'impôt à la capture des groupes d'intérêt, et remettre le citoyen-contribuable au centre d'un processus qui lui a été insidieusement confisqué.