

BILLET

EDGARD ALLIX



N° 9 – juin 2022

- **Édito**
par Matthieu CONAN – p. 2

- **Libres propos sur l'enseignement du droit fiscal en période post-Covid...**
par Marie MASCLET DE BARBARIN – p. 4

- **Vers la fin du vote à l'unanimité des États membres : un pas pour une Union fiscale européenne ?**
Par Kawthar OUCHANI – p. 8

- **Inflation et mutation des finances publiques : l'importance d'être constant**
par Laure BELTRANDO – p. 12

- **CHRONIQUE – Les grands auteurs**
René STOURM, l'historien critique des finances publiques
par Jauris CLAUSE – p. 21





Tirage sur papier recyclé fabriqué à partir de 100% de fibres de récupération sans compromis sur la qualité. Son procédé de fabrication, résolument écologique, a été pensé pour limiter autant que possible son impact sur l'environnement par l'utilisation de vapeur d'origine biomasse, l'absence de blanchiment au chlore et une génération de déchet très limitée au cours du procédé.

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses représentants est illicite (art. L.122-4 du Code de la Propriété Intellectuelle).

LES MEMBRES DES LABORATOIRES

CENTRE D'ÉTUDES FISCALES ET FINANCIERES

Directeur : Thierry LAMBERT,
Directeur Adjoint : Jean-Luc ALBERT

ALBERT Jean-Luc, Professeur à Aix-Marseille Université

BELTRAME Pierre, Professeur émérite à Aix-Marseille Université

BENETEAU Jocelyn, Maître de conférences à Aix-Marseille Université

CHASTAGNARET Manuel, Maître de conférences à Aix-Marseille Université

DAVOULT Nicole, Maître de conférences à Aix-Marseille Université

GIRARD Agnès, Maître de conférences à Aix-Marseille Université

JIN Banggui, Maître de conférences à Aix-Marseille Université

LAMBERT Thierry, Professeur à Aix-Marseille Université

MASCLET DE BARBARIN Marie, Professeur à Aix-Marseille Université

NÉGRIN Olivier, Professeur à Aix-Marseille Université

OLIVA Éric, Professeur à Aix-Marseille Université

ORSONI Gilbert, Professeur émérite à Aix-Marseille Université

VIessant Céline, Professeur à Aix-Marseille Université

Membres associés

BAS Céline, Maître de conférences à l'Université d'Avignon

CHOUVEL François, Maître de conférences à l'Université de Clermont-Ferrand

DEFLINE Julien, Docteur en droit public

DORT Aurélie, Maître de conférences à l'Université de Lorraine

GOGUEL-MAZET Emilien, Docteur en droit public

OLIVER Florent, Docteur en droit public

OUCHANI Kawthar, Doctorante en droit public à l'Université Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines

YTIER David, Docteur en droit public

SCOTTO DI CARLO Paul, Maître de conférences associé

Personnels de soutien :

BORGHINO Sophie, secrétariat administratif

FIGUIERE Martine, référente CEFF, secrétariat administratif

SORBONNE FISCALITE & FINANCES PUBLIQUES

Codirecteurs : Ludovic AYRAULT, Matthieu CONAN, Daniel GUTMANN

AUSTRY Stéphane, Professeur associé à l'Université Paris 1

AYRAULT Ludovic, Professeur à l'Université Paris 1

BOUVIER Michel, Professeur émérite à l'Université Paris 1

CASTAGNÈDE Bernard, Professeur émérite à l'Université Paris 1

CONAN Matthieu, Professeur à l'Université Paris 1

CROUY-CHANEL Emmanuel (de), Professeur à l'Université Picardie Jules Verne

ESCLASSAN Marie-Christine, Professeur émérite à l'Université Paris 1

FOURMONT Alexis, Maître de conférences à l'Université Paris 1

GUTMANN Daniel, Professeur à l'Université Paris 1

KALLERGIS Andréas, Maître de conférences à l'Université Paris 1

QUINART Émilien, Maître de conférences à l'Université Paris 1

SADOWSKY Marilyne, Maître de conférences à l'Université Paris 1

Membres associés

BENETTI Julie, Professeur à l'Université Paris 1

DUCHARME Théo, Maître de conférences à l'Université Paris 1

JACOB Jean-Baptiste, Enseignant-chercheur en droit public à l'Université de Picardie Jules Verne

KOURALEVA-CAZALS Polina, Professeur à l'Université de Savoie

LEROY Marc, Professeur à l'Université de Reims

PIERUCCI Christophe, Maître de conférences à l'Université Paris 1

Personnels de soutien :

GAUDIN Arthur, assistant ingénieur d'études

MARIN Magdalena, secrétariat administratif

Matthieu CONAN



Professeur - Université Paris 1
Panthéon-Sorbonne –
co-directeur du Pôle Sorbonne
fiscalité et finances publiques

La crise sanitaire est venue gravement perturber le beau programme scientifique du réseau Allix, fruit de ce partenariat entre le Centre d'études fiscales et financières d'Aix Marseille-Université et le Département Sorbonne Fiscalité & Finances publiques de l'IRJS pour l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. En 2022, et plus spécifiquement au mois de mai 2022, notre marche en avant a pu reprendre dans le cadre du grand colloque annuel organisé par les deux laboratoires de recherche, une année à Paris, l'année suivante à Marseille : après la manifestation inaugurale consacrée aux premières lois financières la Présidence Macron qui avait commencé sous les ors de la République dans le cadre de l'Hôtel de Lassay à l'Assemblée nationale en avril 2018, s'était tenu à Aix-en-Provence en mars 2019 dans les murs de la Faculté de Droit, le colloque consacré aux Institution financières indépendantes. Suivant l'alternance, Paris devait recevoir normalement le colloque annuel du réseau Allix au printemps de l'année 2020, avant que nous soyons tous confinés et que nous soyons dans l'obligation de reporter la manifestation sine die. Plusieurs reprogrammations de l'événement furent effectuées sur l'année 2019 qu'il fallut malheureusement au final ajourner les unes après les autres : même cause, mêmes effets !

Les 7 et 8 avril derniers a enfin pu voir se tenir le Colloque intitulé *Le recouvrement de l'imposition* dans le prestigieux et splendide amphithéâtre Liard en Sorbonne. Après deux ans de perturbation due à la pandémie, la collaboration entre nos deux laboratoires pouvait ainsi être

enfin réactivée pour le plus grand plaisir de ses membres, marquant d'une manière générale le retour à « LA » vie scientifique normale en présentiel, de nature à favoriser les contacts et échanges pour les plus grands progrès de la réflexion, essence même de la Recherche universitaire.

L'année 2021-2022 est l'année du retour à la normale pour notre Département Sorbonne Fiscalité & Finances publiques, l'année de la remise à zéro des différents compteurs et du rattrapage du temps perdu. Dans le prolongement du colloque sur le recouvrement qui avait déjà pu voir la remise de notre prix de thèse « Fiscalité » à notre Collègue Charles-Henry HARDY désormais Maître de conférences à l'Université de Toulouse, pour sa thèse intitulée *La répression en matière fiscale en France, 1789-2019*, le lauréat cette fois au titre de la mention « Finances publiques » a pu être à son tour récompensé dans le cadre le Journée de la jeune recherche en droit fiscal et finances publiques : il s'agit de notre Collègue Thomas BOULLU, Maître de conférences désormais lui aussi à l'Université de Strasbourg, pour son travail portant sur « *La transaction en matière d'impositions indirectes (1661-1781)* », nous permettant de rattraper ainsi le temps suspendu par la crise sanitaire. Cette Journée de la jeune recherche classiquement organisée chaque année s'est tenue après deux ans d'interruption le 24 mai dernier, permettant à des doctorants ou jeunes docteurs de présenter leurs travaux devant les Professeurs et Maîtres de conférences du Département mais aussi d'autres Collègues venus aussi de l'extérieur.

L'année civile 2022 avait commencé par l'organisation par nos Collègues Émilien QUINART et Benoît MONTAY d'une journée d'études sur le thème de « *L'exécutif et les finances publiques* », qui témoigne des relations fécondes existant aussi entre l'Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne et l'Université de Paris 2 Panthéon-Assas au Centre Panthéon. Nos deux Universités gèrent en commun la Bibliothèque de Finances publiques de ce Centre Panthéon qui s'est dotée d'un équipement audiovisuel permettant la tenue des conférences en mode « Zoom », ce qui nous permet dorénavant d'accueillir dans d'excellentes conditions les comités de rédaction de la Revue Gestion & Finances publiques et les réunions du

conseil d'administration de la Société française de finances publiques comme cela a pu se faire sur ce premier semestre. Ce nouvel équipement devrait permettre aussi une diffusion en mode hybride – nous devons savoir nous adapter ! – de nos Ateliers de droit fiscal qui ont repris tout autant à compter du mois de la rentrée dernière et ont accueilli plusieurs intervenants étrangers au cours de l'année universitaire.

Sur le plan des parutions, le Département a publié aux Éditions de l'IRJS dans la Collection Bibliothèque André TUNC, l'ouvrage consacré au budget de la Justice, coordonné par Jean-Baptiste JACOB et préfacé par le Professeur Emmanuel JEULAND, publié sous le titre Financer la Justice en France : *Contributions à l'étude de la construction d'un budget*. Il parachève ainsi une collaboration de plusieurs mois sur l'année 2021 là encore très perturbés par la Covid-19, entre l'ancienne Garde des Sceaux, Madame la Ministre Nicole BELLOUBET, des représentants éminents de l'Assemblée nationale et du ministère de la Justice, des chercheurs du département et des étudiants des Master 2 Droit des finances publiques et Master 2 Droit & gestion financière des collectivités publiques de

l'École de Droit de la Sorbonne. L'ouvrage a d'ailleurs été remis aux étudiants en même temps que leur diplôme de Master à l'Appartement décanal du Centre Panthéon, la cérémonie le 7 mars 2022 ayant donné lieu à une allocution du rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, M. Laurent SAINT-MARTIN, renouant avec nos pratiques là encore malmenées par la pandémie.

Le moment le plus important de cette année universitaire aura bien évidemment été la tenue de ce colloque du mois d'avril, manifestation la plus éclatante du partenariat avec le Centre d'Études Fiscales et Financières. Pendant ces deux jours d'intense réflexion, les intervenants ont questionné la place du recouvrement dans le système fiscal contemporain tout en la mettant en perspective grâce aux approches historique, comparative et prospective. Ce colloque traduit l'extrême vivacité, non seulement de la recherche en droit public financier, mais également des liens scientifiques qui unissent les partenaires du réseau Edgar Allix. Il constitue surtout la promesse des futures manifestations conjointes. À Aix-en-Provence assurément, très certainement en 2023, soyons optimistes !

Les mots du Billet

Libres propos sur l'enseignement du droit fiscal en période post-Covid...

Marie MASCLET DE BARBARIN



Professeur - Université d'Aix-Marseille - Centre d'études fiscales et financières

Si le mois de janvier constitue le mois des bonnes résolutions et autres déclarations de bonnes intentions, l'approche de la période estivale est souvent celle des bilans, celle où il est permis de se poser pour se pencher sur l'année écoulée, pour mieux se projeter sur l'année universitaire à venir.

Ma réflexion s'est portée plus particulièrement cette année sur nos modalités d'enseignement, celles que nous avons vécu durant cette période de crise sanitaire si particulière et celles qui nous attendent demain et pour les années à venir. Je souhaitais la partager très simplement avec vous dans le cadre de ce billet qui me semble être un lieu propice aux échanges et aux débats d'idées.

Un constat inquiétant...

Si le retour à l'enseignement en présentiel s'est effectué à la rentrée avec beaucoup d'enthousiasme tant du côté des enseignants que de celui des étudiants, le constat en cette fin d'année universitaire n'est pour le moins pas très optimiste : des résultats en baisse pour la plupart de nos étudiants tous niveaux confondus, un comportement en cours inapproprié, une capacité

d'attention extrêmement volatile et un manque de travail évident.

Certes les réflexions sur la baisse de niveaux de nos étudiants et plus largement des élèves n'est pas nouvelle. LE CLERC, alors doyen de la Faculté des lettres de Paris relevait ainsi en 1879, soit à peine 70 ans après la création du baccalauréat pour les garçons et 40 ans avant son institution pour les filles, que « *les fautes d'orthographe, l'ignorance des plus simples éléments de la langue française laissent trop voir qu'un grand nombre se présente à ces épreuves du baccalauréat comme à un jeu de hasard où c'est la fortune qui doit tout faire* »¹.

Au risque cependant de prendre les habits d'un vieux grincheux marchant à côté de son siècle, j'ai pour ma part du mal à m'habituer à déchiffrer dans des copies de master l'expression en cours sous nos latitudes qui ne devraient pourtant pas dépasser la sphère du langage parlé, à fortiori ainsi orthographiée « au boudin moment », sans parler de la « redevabilité » du contribuable, de l'impôt « représentatif » ou du « processuce » d'imposition.

Qui n'est pas propre à la matière fiscale ou financière

Ces critiques ne me semblent pas être propres au droit fiscal et financier, même s'il est permis de penser que la technicité de la matière ne facilite en rien la tâche de nos étudiants.

Le contenu des cours a certes grandement évolué depuis le premier temps de l'élaboration conjointe de la science financière par les économistes et les juristes². Chacun a suivi son propre chemin, les premiers ayant opté pour une approche mathématique et les seconds pour une approche juridique qui se retrouve dans les intitulés des enseignements et des ouvrages d'alors, tels le *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière* d'Edgard ALLIX à qui l'intitulé de ce billet rend un hommage tout à fait mérité³.

Son enseignement s'est certes développé, même si l'augmentation du nombre d'heures de cours demeure modeste en licence et relativement limitée en master au regard des débouchés

¹ F. CAPEL, F. DUBET, C. LELIEVRE, *Le niveau baisse-t-il vraiment ?*, Magnard, 2009.

² Cf. Ch. de la MARDIERE, « Histoire et actualité de l'enseignement du droit fiscal en France », *REIDF* n° 2021/3, p. 476 et s.

³ Edgard ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière*, A. Rousseau, 1907, 622 p.

professionnels offerts par la discipline¹. Le nombre de formations de master 2 intégrant à présent des cours de droit fiscal a cependant notablement augmenté et il convient de saluer la création de mentions de master spécialisés en droit fiscal ces toutes dernières années. La matière s'est enrichie au gré de l'inflation législative mais également doctrinale, sans toutefois prétendre à l'asphyxie². Quant au renouvellement constant de son actualité et d'une technicité qui prend volontiers les habits de la complexité pour les non-initiés, elle oblige effectivement à une certaine rigueur, mais d'autres branches du droit partagent également ce constat, je pense notamment au droit social ou au droit de l'urbanisme.

Le Conseil constitutionnel facilite par ailleurs le travail des enseignants que nous sommes en veillant au respect de la clarté et d'intelligibilité de la loi³ et la réflexion sur la simplification de la matière fiscale n'est pas tout à fait absente du débat public. Pour preuve notamment cet « *indicateur synthétique de complexité des prélèvements obligatoires* » suggéré par le Conseil des prélèvements obligatoires en 2007⁴ ou encore la volonté affichée de l'exécutif au début du premier quinquennat du président Macron de supprimer les taxes à faible rendement⁵. Malheureusement ces bonnes intentions ne sont pas toujours suivies d'effet : l'indicateur de complexité n'a finalement jamais vu le jour, l'instabilité et la complexité de la norme fiscale dénoncés par le rapport Fouquet ne semblent pas s'être améliorées⁶ et sur les 192 prélèvements à faible rendement identifiés par l'Inspection générale des finances en 2014⁷, moins de la moitié ont été effectivement supprimées.

L'effort est cependant louable et nous pouvons nous réjouir également de la disparition de certaines règles qui constituaient pour les enseignants débutants autant d'obstacles à surmonter, je pense notamment en droit fiscal des affaires au régime de l'amortissement irrégulièrement différé en période déficitaire, qui nous valaient des regards de la part de nos

étudiants oscillant entre la compassion et la consternation, ou encore celle de la double négation de l'article 257-7° du CGI précisant que le régime de la TVA immobilière n'était pas applicable « *aux opérations portant sur des immeubles ou parties d'immeubles achevés depuis plus de cinq ans ou qui, dans les cinq ans de cet achèvement avaient déjà fait l'objet d'une cession à titre onéreux à une personne n'intervenant pas en qualité de marchand de biens* » qui nécessitait de l'enseignant, outre de bonnes capacités respiratoires, de subtiles explications destinés à déjouer les pièges d'une règle qui n'avait que l'apparence de la simplicité.

Quand bien même celle-ci ne s'est pas réellement simplifiée avec les années...

D'autres sont venus remplacer ces dispositions pour continuer à défier nos talents de pédagogues, parfois même sous couvert de simplification. La refonte des modalités d'exercice du droit à déduction en matière de TVA a ainsi résumé à droit constant en 6 articles seulement les 38 articles règlementaires préexistants en faisant désormais appel à un coefficient de déduction composé, pour le plus grand bonheur de nos étudiants, du produit des coefficients d'assujettissement, de taxation et d'admission⁸, tandis que la suppression de l'ISF au profit de l'IFI n'a pas vraiment simplifié le régime applicable au regard de certaines de ses dispositions. Les règles relatives à la lutte contre la fraude fiscale se sont développées au point de faire apparaître le droit pénal fiscal comme un cours indispensable dans la formation des masters de droit fiscal et de nouveaux champs d'étude ont vu le jour tels que le crédit d'impôt recherche ou les cryptomonnaies et autres actifs numériques. Le professeur ALLIX serait sans doute fort étonné en parcourant les nouveaux manuels de droit fiscal parus ces dernières années sur la fiscalité des assurances et des indemnités, la fiscalité du numérique ou le droit pénal fiscal, sans même parler du droit fiscal des affaires ou du droit fiscal

¹ Ch. de la MARDIERE, F. BIN, L. VAPAILLE, « Enquête relative à l'enseignement du droit fiscal au sein de l'université », *Gestion et finances publiques*, juillet 2011.

² N. MOLFESSIS, D. BUREAU, « L'asphyxie doctrinale », *Études à la mémoire du professeur Oppetit*, 2009, p. 45-71.

³ Cons. const., 29 déc. 2005, n° 2005-530 DC, *AJDA* 2006. 13 ; D. 2006. 826, obs. V. OGIER-BERNAUD et C. SEVERINO. Le Conseil constitutionnel reconnaît cependant le caractère technique de la matière : Cons. const., 29 déc. 2009, *Loi de finances pour 2010*, n° 2009-599 DC, cons. 23, *AJDA* 2010, n° 3, p. 121 ; *Dr. fisc.* 2010, n° 4, p. 34-40

⁴ Ph. SEGUIN, *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, Cour des comptes, mars 2007.

⁵ Voir notamment KOURALEVA-CAZALS, Polina. « La simplification de l'action publique en matière fiscale », *Revue française d'administration publique*, vol. 157, no. 1, 2016, pp. 83-94.

⁶ O. FOUQUET, *Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche*, Rapport au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, juin 2008, p. 7 et s.

⁷ Rapport n° 2013-M-095-02, fév. 2014.

⁸ Décret n° 2007-566 du 16 avril 2007, art. 205 à 210 de l'annexe II du CGI.

de la famille qui sont à présent devenus des classiques du genre, leurs auteurs se reconnaîtront.

Le droit fiscal s'adapte ainsi à l'évolution de la société, dans le respect d'une réalité économique toujours en mouvement à laquelle la matière a su s'adapter dans une approche néo-réaliste ainsi qualifiée il y a déjà plusieurs années par les professeurs SERLOOTEN et de BISSY¹.

L'ensemble de ces éléments plaide donc plutôt vers une densification de la matière et pour certains de ses aspects vers une complexification de la norme applicable qui s'accompagne parfois d'une relative opacité de son interprétation. Ces caractéristiques pourraient donc expliquer la faiblesse des résultats de nos étudiants dans une matière qui est réputée être réservée aux meilleurs, un peu de flagornerie ne fait pas de mal dans le cadre de ces quelques lignes fort peu académiques. Cette complexité n'est cependant pas nouvelle et elle ne peut suffire à expliquer une telle baisse de niveau ou du moins son aggravation récente.

Une formation des enseignants qui s'est plutôt améliorée

La formation des enseignants, quant à elle, me semble s'être plutôt améliorée puisque les doctorants doivent à présent valider 100h de formation, soit 50 heures de formation scientifique disciplinaire ou interdisciplinaire² et 50 heures de formation professionnalisante dites « transverses » d'accompagnement à la poursuite de la carrière. Nos doctorants peuvent ainsi au sein de notre université se familiariser à « l'open access » en valorisant leur profil et leur production scientifique sur les différentes plateformes dédiées à la science ouverte. Ils peuvent développer « leurs compétences relationnelles, organisationnelles et managériales » dans le cadre d'ateliers sur la prise de parole en public ou la prévention des violences et du harcèlement, participer à des colloques sur « le numérique et la recherche en droit » ou encore à des formations sur la gestion de leurs données dans le cadre de tableurs Excel.

Il conviendrait de laisser la parole aux principaux concernés pour évaluer la pertinence et l'utilité de ces formations, peut-être à l'occasion d'ailleurs

d'un prochain billet ALLIX. Elles me semblent cependant constituer un progrès notable, même si ces thématiques n'étaient pas totalement absentes de la formation des docteurs des précédentes générations, qui néanmoins n'y avaient pas tous accès et qui se retrouvaient alors plongés dans le grand bain d'un amphithéâtre sans autre préparation que celle d'en avoir usé les bancs de l'autre côté de l'estrade.

Certes, rien ne prépare vraiment à cette première prise de parole devant plusieurs centaines d'étudiants mais certaines choses peuvent y aider, à commencer -comme nous l'avons tous fait- par l'enseignement dans le cadre des travaux dirigés.

Il est également fort utile de disposer de certaines clés que ces formations peuvent nous permettre d'appréhender. J'ai pour ma part participé à deux journées thématiques proposées par le centre d'innovation pédagogique de notre université intitulés « *Apprendre à apprendre : utiliser les sciences cognitives pour faciliter l'apprentissage des étudiants* ». L'exercice n'était pas gagné d'avance puisqu'il supposait de faire le « sacrifice » de deux jours de travail pleins et entiers, qu'il était destiné à tous les enseignants-chercheurs de notre université tous secteurs confondus sans préoccupation des spécificités de chacun et qu'il nécessitait une certaine forme d'humilité consistant à se placer dans la situation de l'apprenant d'un métier que pour ma part j'exerce depuis bientôt 30 ans. Le bilan de cette formation a pourtant été extrêmement positif. Le programme, basé sur les récentes découvertes en matière de neurosciences, de psychologie cognitive et de cognition sociale, portait sur le fonctionnement de la mémoire et son rôle dans les apprentissages, sur l'influence de la motivation, sur les stratégies d'apprentissage les plus efficaces et enfin sur les effets du contexte et des stéréotypes sur les performances cognitives.

Cette formation ne changera certes pas radicalement ma façon d'enseigner, mais elle m'a permis de mieux comprendre ce que je faisais parfois de façon intuitive et j'appréhenderai sans doute différemment mes enseignements à la rentrée.

¹ P. SERLOOTEN et A. de BISSY, Arnaud, « Le néo-réalisme du droit fiscal », in *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit* : Tome 1 : Bilans et Tome 2 : Réformes-Révolutions, Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2005.

² Dont 40 heures de formation sur la pratique de l'enseignement pour les doctorants contractuels en première année de mission d'enseignement.

Mais un public étudiant qui n'est plus acteur de ses propres connaissances

Ma volonté de participer à cette formation est née de mon scepticisme à l'égard de tout ce que nous avons mis à disposition de nos étudiants durant le confinement et par la suite en amphithéâtre pour les aider à mieux suivre le cours : plans détaillés, diaporamas exhaustifs, cas pratiques et sujets d'examens corrigés, transmis généreusement sous format numérique sans qu'ils n'aient même plus à se donner la peine de prendre de notes. Il s'avère que les résultats des étudiants en termes de restitution de connaissances ont été plus que décevants, avec l'impression sous-jacente qu'au plus nous leur facilitons la tâche au moins ils travaillent...

Je ne condamne pas pour autant l'usage du numérique dans le cadre de ce constat car il me semble que ce ne sont pas tellement ces outils qui sont ici en cause que notre façon de les utiliser. Ce savoir ainsi fourni sous une forme prédigérée a pour conséquence de les priver d'une étape cruciale : celle de faire l'effort de s'appropriier les connaissances comme nous le faisons lorsque nous étions étudiants. Nous prenions les cours en notes manuscrites, ce qui nous obligeait à écouter et à synthétiser l'information pour noter l'essentiel et cet exercice générait déjà une première empreinte mémorielle¹. Nos notes -et parfois il faut l'avouer- certains cours n'étaient pas toujours très clairs, ce qui nous conduisait à passer de longues heures à la bibliothèque pour mieux les comprendre en les enrichissant au travers de différents manuels et grâce aux arrêts qui nous étaient cités avec consigne d'aller en rechercher par nous-même la portée. Nous faisons enfin l'effort d'extraire le plan du cours qui nous était rarement donné de façon détaillée pour mieux structurer notre apprentissage et en faciliter la restitution lors des examens finaux qui avaient lieu en une seule session à la toute fin de l'année universitaire, ce qui rendait quasiment impossible toute forme de bachotage. L'ensemble de ces tâches, que nos étudiants trouveraient sans doute extrêmement fastidieuses aujourd'hui, nous permettaient d'ancrer nos connaissances de façon fiable et surtout durable.

Les deux années de confinement que nous venons de vivre ont sans aucun doute accentuées la rupture entre nos méthodes de travail et celle de nos étudiants. L'enseignement à distance a rendu plus difficile ce premier travail de mémoire qui intervient en cours face au professeur, les a privés de toutes formes d'interactions avec leurs enseignants et leurs camarades, les a éloignés encore plus des bibliothèques, sans parler des conséquences psychologiques qui ont affectés ceux dont les conditions de confinement n'étaient pas des plus favorables.

L'utilisation des différents supports numériques et tous les efforts louables que nous avons développé en tant qu'enseignants pour leur faciliter la tâche durant cette période n'ont fait que les rendre plus passifs dans le cadre de leurs acquisitions de connaissances. Ils disposent par ailleurs de moins de temps que nous n'en avons, car le nôtre ne nous était pas confisqué par internet, ses plateformes et ses réseaux sociaux. Certes il n'appartient qu'à eux d'éteindre leurs téléphones portables et autres écrans, mais ces supports ont été pensés par toute une industrie digitale pour générer une véritable addiction dont nous ne mesurons pas encore pleinement tous les effets et dont nous sommes nous-mêmes, enseignants-chercheurs, en partie victimes. Je ne les blâmerai donc pas sur ce point.

Un défi à relever pour les années à venir

Le défi est donc de taille et il n'est pas propre au droit fiscal : rendre nos étudiants plus actifs en leur permettant de devenir les principaux acteurs de la construction de leur savoir, dans un but de maîtrise de la connaissance et pas seulement de performance liée à l'approche des examens, en lien avec leur projet professionnel pour leur permettre de donner du sens et de la motivation à leurs apprentissages.

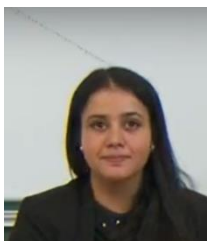
L'avenir nous dira si nous y sommes arrivés...

¹ Voir notamment, parmi la littérature désormais extrêmement fournie sur ce sujet, le premier article de référence de deux psychologues chercheurs à l'université de Princetown et de l'UCLA,

P. MUELLER et D. OPPENHEIMER, « The pen is mightier than the keyboard : advantages of longhand over laptop note-taking » *Psychological Science*, 2014, Vol. 25(6) 1159-1168.

Vers la fin du vote à l'unanimité des États membres : un pas pour une Union fiscale européenne ?

Kawthar OUCHANI



Doctorante au Centre de recherche Versailles Saint-Quentin Institutions Publiques, membre associée au CEFF

Par essence nationale, la souveraineté¹ est liée à l'État qui en détient l'exclusivité, écartant toute autre personne de son attribution². Cette caractéristique confère à l'autorité étatique des pouvoirs régaliens, dont celui de lever l'impôt.

Dans le cadre de l'Union européenne, toute politique commune fiscale nécessite l'accord unanime des États membres. Contrairement à la fiscalité indirecte³, qui a en partie été harmonisée, l'aval des 27 est difficile à obtenir en matière de fiscalité directe. À ce titre, des représentants politiques souhaitent le passage à la règle de la majorité qualifiée.

En matière fiscale, dans quelle mesure la majorité qualifiée est-elle envisagée pour la réalisation d'un intérêt européen, et ce, au risque de porter atteinte à l'intérêt national ?

La légitimité de la règle de l'unanimité est, dans une certaine mesure, politiquement critiquée (I), la majorité qualifiée étant présentée, comme le

moyen de mettre fin aux blocages institutionnelles (II).

I- Une remise en cause politique de l'unanimité garante de l'intérêt national

La règle de l'unanimité dans l'ordre juridique européen découle du principe de souveraineté nationale consacrée dans l'ordre juridique national (A). Applicable en droit fiscal, le maintien de cette procédure législative spéciale est, dans une certaine mesure, contesté (B).

A- L'exigence de l'unanimité : un corollaire du principe de souveraineté nationale

Intrinsèquement liée à l'État, la fiscalité est un pouvoir régalien qui s'exerce au nom de la souveraineté nationale⁴. En principe, l'autorité publique étatique est, à ce titre, la seule légitime pour imposer, au sein de son territoire, ses citoyens qui deviennent des sujets de droit fiscal.

Au regard des enjeux de rendement fiscal, l'État adopte des mesures unilatérales plus ou moins attractives, qui sont source de compétition avec les autres pays. La proximité entre États membres⁵ accentue ce phénomène de concurrence fiscale causant parfois des effets dommageables au sein de l'Union européenne.

En vue de rationaliser la politique fiscale des États membres, la recherche d'une convergence vers un intérêt commun est présentée comme une priorité notamment par certains représentants politiques⁶. Toutefois, l'existence d'intérêts pluriels et divergents entre les États membres et l'Union européenne⁷ rend la recherche de cette convergence difficile.

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) envisage le rapprochement des législations⁸ qui, dans le domaine fiscal, n'est possible qu'avec le consensus de l'ensemble des

¹ La souveraineté est conceptualisée pour la première fois au XVI^{ème} siècle par le juriste Jean BODIN, *Les Six Livres de la République*, « La souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle d'une République ».

² Article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 « Aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice »,

Article 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 juillet 1789 « Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément »².

³ S'agissant de l'harmonisation de la fiscalité directe à l'échelle européenne : TVA, droits d'Accises

⁴ Article 3 de la Constitution « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Suivi par l'adjectif qualificatif « nationale », la souveraineté est pleinement rattachée à la Nation dont le titulaire est le peuple.

⁵ La proximité entre les États membres est de différentes natures. Dans un premier temps géographique, elle n'en demeure pas moins historique, juridique et institutionnelle, et ce, notamment au regard de la construction européenne.

⁶ Il s'agit entre autres du président français, Emmanuel MACRON, et du Premier Ministre italien Mario DRAGHI. Outre les chefs d'État et de Gouvernement, la présidente de la Commission Ursula VON DER LEYEN européenne a également soutenu la fin de l'unanimité.

⁷ Analyse horizontale des liens entre les États membres et analyse verticale s'agissant des rapports entre l'Union européenne et les États membres.

⁸ Chapitre 3-Le rapprochement des législations - Titre VII Les règles communes sur la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations du TFUE.

États membres. En effet, la mise en œuvre d'une mesure fiscale commune nécessite le vote à l'unanimité des ministres représentant l'intérêt de leur État au Conseil de l'Union européenne. Cette procédure législative spéciale est prescrite à la fois en matière de fiscalité indirecte¹ et de fiscalité directe².

Ce processus décisionnel est, dans une certaine mesure, décrié, car il empêcherait la poursuite de la réalisation d'un intérêt commun.

B- L'exigence de l'unanimité : un « obstacle » à la poursuite de l'intégration fiscale européenne ?

En vue, notamment de réduire les conséquences dommageables de la concurrence fiscale, différentes initiatives sont régulièrement soumises aux instances de l'Union européenne. Ainsi, une Assiette Commune Consolidée pour l'Impôt sur les Sociétés présentée sous l'acronyme ACCIS, une Taxe GAFAM³ ou plus récemment un impôt mondial sur les bénéfices des multinationales ont été proposés en tant qu'instruments juridiques pour la réalisation d'un intérêt général européen.

Faute de consensus, ces ambitions n'ont pas dépassé le stade de projet. Elles ont été confrontées à l'opposition d'États membres tels que le Luxembourg, l'Irlande, et le Danemark⁴. Plus récemment, s'agissant de la proposition de directive sur l'impôt minimum des multinationales, la Pologne avait apposé son droit de veto le 5 avril 2022 pour ensuite le lever. Le 17 juin suivant, c'est le ministre des finances hongrois qui déclare que « l'introduction d'un impôt minimum mondial causerait de graves dommages aux économies européenne ». Pour contrer cette opposition, les partisans à ce projet européen dont la France et l'Allemagne réfléchissent, selon les dires de Bruno LE MAIRE, à une « solution alternative »⁵.

La fiscalité demeure une compétence absolue et exclusive des États membres, ce qui se retranscrit dans le cadre juridique européen par l'exigence de

l'unanimité. Perçue par certains comme un frein à la poursuite de l'intégration des États membres, cette dernière fait l'objet de multiples critiques. La pertinence de ce droit de veto est remise en cause, son usage étant considéré comme « abusif » dans la mesure où le désaccord d'un État suffit pour arrêter le processus législatif à l'échelle régionale.

Différentes voix s'élèvent pour plaider la fin du vote à l'unanimité dans l'ensemble des domaines où elle s'impose encore aujourd'hui.

II- Une potentielle consécration juridique de la majorité qualifiée garante d'un intérêt fiscal européen ?

Un éventuel passage de l'unanimité à la majorité qualifiée impliquerait une réforme juridique considérable (A), ce qui conduit à s'interroger sur la pertinence d'un tel projet (B).

A- Le passage à la majorité qualifiée : entre ambitions politiques et projections juridiques

Lors de la Conférence sur l'avenir de l'Europe⁶, le 9 mai 2022, le président français Emmanuel MACRON a adressé au Parlement européen un discours à charge contre le vote à l'unanimité, plaidant pour la suppression de la procédure législative spéciale dans l'ensemble des domaines clés, dont la fiscalité.

Présentée comme un frein pour le développement du marché intérieur, l'unanimité serait source de blocage dans le cadre de la mise en œuvre de l'action commune. Ce point de vue est partagé par la présidente de la Commission européenne Ursula VON DER LEYEN qui approuve le remplacement de l'unanimité par la majorité qualifiée. Ses dires sont très explicites quant à son incompréhension du maintien de la règle de l'unanimité : « J'ai toujours soutenu que le vote à l'unanimité dans certains domaines clés n'a tout simplement plus de sens »⁷. Sous la présidence française du Conseil de l'Union européenne, cette aspiration politique a été

¹ Article 113 du TFUE.

² Articles 114 alinéa 2 et 115 du TFUE.

³ L'acronyme GAFAM est une référence aux multinationales du numérique : Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft. Le projet de directive visait une liste non exhaustive d'entreprises qui répondaient à des critères, notamment s'agissant du montant du chiffre d'affaires.

⁴ Pays qualifiés pour certains d'États frugaux.

⁵ COUET Isabelle, K.D.M, et HIAUT Richard « Le bilan de la présidence française de l'UE unanimement salué dans les sphères européennes-Taxation des multinationales : après le veto hongrois, l'Europe veut avancer », *Les Echos*, 30 Juin 2022, p.9.

⁶ Le traité de Nice a initié la première *Convention* sur l'avenir de l'Europe. Organisée en février 2002, Valéry GISCARD D'ESTAING envisageait dans son discours introductif : « la voie d'une *Constitution pour l'Europe* ».

Liens : https://www.senat.fr/europe/convention_2002/discours_vge_28022002.pdf;

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/4/le-traite-de-nice-et-la-convention-sur-l-avenir-de-l-europe>

⁷ Déclaration de la présidente de la Commission européenne au Parlement européen, lors de la Conférence sur l'avenir de l'Europe le 9 mai 2022.

réaffirmée lors du Sommet européen du Conseil européen les 23 et 24 juin 2022.

Outre les représentants politiques, des juristes ainsi que des économistes¹ militent pour la suppression de l'unanimité. Par exemple, le Professeur Alexandre MAITROT DE LA MOTTE considère l'unanimité comme étant le principal obstacle à la réalisation d'une Europe qu'il voudrait fiscale².

Développée comme la solution pour pallier le blocage institutionnel, la majorité qualifiée ne requerrait que l'accord de 55 % des États membres, soit 15 pays sur 27, représentant 65 % de citoyens européens.

Pour ce faire, une modification des traités européens serait envisageable, et s'ancrerait dans une réforme aux perspectives politiques d'une plus grande envergure.

Sous la présidence française du Conseil de l'Union, plusieurs chefs d'État et de Gouvernement ont, à l'instar de la présidente de la Commission, affirmé être prêts à engager une modification des traités européens. Des interrogations persistent quant à la manière juridique la plus pertinente à utiliser³.

Le passage vers la majorité qualifiée est présenté par ses partisans comme un impératif, en vue de remédier au blocage d'une minorité qui refuse l'action commune.

La question est de savoir si à l'instar de plusieurs domaines de compétences qui étaient soumis à l'unanimité et qui sont passés à la majorité qualifiée, la fiscalité le devrait.

L'unanimité et sa fin politiquement programmée restent juridiquement hypothétiques. La révision des textes européens est conditionnée à l'accord des États membres qui sur ce point, sujet à controverses, sont scindés en deux blocs. Plusieurs autorités étatiques se sont insurgées contre cette

perspective et souhaitent pleinement conserver leur droit de veto⁴.

Ces divers projets conduisent à se questionner sur la nature juridique de l'Union européenne⁵, et plus généralement de l'Europe. Afin de comprendre les différentes initiatives en cours à l'échelle européenne, il convient de s'interroger et la perspective envisagée pour l'Union européenne et les États membres qui y adhèrent.

Le discours d'Emmanuel MACRON peut être un indice pour y répondre, la combinaison des termes « souveraineté européenne » est juridiquement antinomique. Cette dernière fait apparaître la volonté politique *En marche* vers une intégration grandissante par un approfondissement de l'ordre juridique européen.

En outre, le choix du terme « Europe » pour la Conférence pour l'avenir de l'Europe ne se veut pas anodin. En effet, ce n'est pas uniquement l'Union européenne en tant que structure juridique qui est visée, mais c'est une approche géographique plus étendue du continent européen. Ce qui laisserait entrevoir, en plus de la volonté d'approfondissement, un potentiel élargissement à venir⁶.

B- Le passage à la règle de la majorité qualifiée : une réforme institutionnelle et fonctionnelle actuellement inenvisageable

Une modification du processus décisionnel au sein du Conseil de l'Union européenne serait un moyen d'atteindre l'objectif d'une « Europe fiscale »⁷ et plus globalement de l'avènement d'une « Europe souveraine ». Le rapprochement des législations fiscales conduirait en pratique à une harmonisation régionale supra-étatique sous l'égide de l'Union européenne.

Cette unification, voire uniformisation, des politiques fiscales nationales en une politique

¹ L'économiste Olivier MARTY souhaite par exemple p l'application des clauses passerelles en matière fiscale. <https://institutdelors.eu/publications/fiscalite-lunanimite-a-depasser/>

² MAITROT DE LA MOTTE Alexandre, Droit fiscal de l'Union européenne, Bruylant, 2022, §10, p.21.

³ Gozi Sandro, « La Conférence sur l'avenir de l'Europe - Analyse juridique de la plus grande expérience démocratique, V-Révision des traités : procédure ordinaire, traité dans le traité, traité en dehors des traités ? » *Revue du droit de l'Union européenne* 1-2022, p. 186-187.

⁴ Treize États membres se sont ouvertement opposés à la fin de la règle de l'unanimité applicables aux domaines clés : Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie, Suède.

⁵ Il s'agirait notamment du projet pour conférer un droit d'initiative au profit du Parlement européen.

⁶ Étude des candidatures pour l'adhésion à l'Union européenne notamment les pays des Balkans et plus récemment au regard du contexte géopolitique la question de l'intégration de l'Ukraine a été soulevée.

⁷ L'Europe fiscale laisserait entendre la création de l'impôt européen. À ce titre, il convient de s'interroger sur la Taxe sur les emballages en plastique qui ne répond pas juridiquement à la définition d'une taxe. Il s'agit, en réalité, d'une contribution financière payée par les États membres dans le cadre du système des ressources propres de l'Union européenne (Décision UE, Euratom 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020). Une analyse critique équivalente peut être effectuée pour la Taxe Carbone

fiscale régionale ne serait-elle pas une manière de nier la souveraineté des États-nations ? Il convient de s'interroger sur les enjeux ainsi que les risques avant d'envisager la perspective d'une éventuelle « souveraineté supranationale ». Les conséquences à la fois institutionnelles et fonctionnelles qui en résulteraient seraient très importantes.

En raison de la procédure spéciale applicable en matière fiscale, le Parlement européen ne dispose pas de la compétence décisionnelle, seuls les membres du Conseil de l'Union européenne délibèrent. La réforme des traités projetée, interrogerait le fait de conférer un droit d'initiative législative au Parlement européen. Cette perspective modifierait la fonction initiale de cette institution, et pourrait à l'avenir donner un rôle aux représentants européens dans le processus législatif¹.

Qualifiée d'obstacle, l'unanimité ne serait-elle pas, vue sous un autre angle comme une barrière protectrice nécessaire à la préservation de l'intérêt national ? L'unanimité n'est-elle pas un garde-fou contre d'éventuels abus d'une entité supranationale ?

Il est concevable et compréhensible pour un État de souhaiter conserver une voix équivalente à celle de ses pairs pour la réalisation de l'action commune dans des domaines régaliens tels que la fiscalité. La procédure législative spéciale actuelle peut s'analyser comme une nécessité à la préservation de l'intérêt national.

À ce titre, la Cour de justice des Communautés européennes a affirmé au sujet de l'harmonisation fiscale qu'« *il ne ferait aucun doute que des règles poursuivant un tel objectif empiètent sur la souveraineté fiscale des États membres, de sorte que leur adoption à l'unanimité s'imposerait* »².

¹ Actuellement seule la Commission européenne, représentant l'intérêt de l'Union européenne dispose du droit d'initiative législative. Il convient de s'interroger sur le fait de savoir si accorder au Parlement européen un droit d'initiative, serait un moyen de lui conférer une certaine forme de pouvoir dans la procédure législative notamment sur les questions fiscales.

² CJCE, 29 avril 2004, aff. C-338/01, Commission des Communautés européennes c/ Conseil de l'Union européenne, Rec., p. I-4829, point 51

³ L'unanimité est également exigée pour la sécurité sociale et la protection sociale; l'adhésion de nouveaux États membres de l'UE; la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), y compris

Le changement de paradigme projeté conduirait à l'émergence d'une gouvernance fiscale supranationale. Celle-ci changerait la nature juridique même de l'Union européenne et de ses États membres, qui restent avant tout des États souverains.

Avant d'envisager, le cas échéant, une perspective juridique, il s'agit d'abord d'analyser les enjeux géopolitiques et géostratégiques. L'objectif étant de comprendre la confrontation des dynamiques de pouvoirs, et donc les rapports de force sous le prisme des intérêts en présence.

Outre l'ordre juridique européen, les ordres juridiques internes seraient également affectés par la refonte. Ceci revient à repenser l'articulation entre les différents systèmes juridiques fiscaux.

Le projet ne se limite pas uniquement à la matière fiscale, mais englobe toutes les compétences qui nécessitent actuellement l'aval de l'ensemble des États membres³.

La compétence et le pouvoir en matière fiscale seraient conservés par les États membres qui resteraient, en principe, décisionnaires dans le cadre d'un processus facilité et simplifié⁴. Toutefois, il peut être contestable de considérer qu'une majorité certes qualifiée puisse imposer sa vision, à une minorité dans les domaines sensibles.

Pour légitimer un tel projet de réforme, il serait pertinent de réfléchir à la consultation des citoyens par une participation directe⁵, les États représenteraient dans cette hypothèse la volonté de leurs sujets de droit.

Du fait des controverses et des oppositions, force est de constater une *désUnion* européenne entre les États membres, éloignant la possibilité d'entrevoir la concrétisation juridique de toute action commune en matière fiscale.

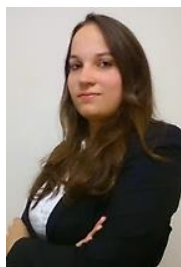
la politique de sécurité et de défense commune (PSDC); la coopération policière opérationnelle entre les États membres. Lien : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:unanimity>

⁴ Le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée effet, n'est pas en soi un transfert de compétence à l'Union européenne, mais peut conduire à une harmonisation supranationale.

⁵ S'agissant de la mise en œuvre d'un processus consultatif en vue de l'organisation de la Conférence sur l'avenir de l'Europe : GOZI Sandro, « La Conférence sur l'avenir de l'Europe - Analyse juridique de la plus grande expérience démocratique », *Revue du droit de l'Union européenne* 1-2022

Inflation et mutation des finances publiques : l'importance d'être constant

Laure BELTRANDO



Doctorante contractuelle -
Chargée de mission
d'enseignement au Centre
d'Études Fiscales et Financières,
Aix-Marseille Université

Supplannée par « Gérard Majax » ou encore « ripoliner la façade », l'expression « quoi qu'il en coûte » bien connue de notre président était presque tombée en désuétude. Le « quoi qu'il en coûte 2.0 » naquit des cendres de son prédécesseur avec l'arrivée en France de l'inflation, c'est-à-dire la hausse généralisée et continue des prix. Cette inflation, amorcée par la crise du Covid-19 et par une mutation aussi bien de la structure de la demande¹ que du marché du travail², a été exacerbée par la guerre en Ukraine ce qui a contraint le monde occidental à se passer des produits importés de Russie, ou à les payer plus cher.

D'après Eurostat, l'inflation atteint 8,1 % en mai 2022 dans les pays de la zone euro, contre 2% un an auparavant³. Principale composante de ce phénomène, l'énergie connaît un taux d'inflation annuel de 39,2 % en mai.

Certes, la France est le pays européen le moins touché avec Malte, avec une inflation encore

contenue à 5,8% en mai, alors qu'elle atteint 8,7% en Allemagne ou encore 20,1% en Estonie⁴. Cette exception hexagonale peut s'expliquer par le blocage des prix de l'énergie, dont une partie de la hausse est réglée par les deniers publics. Ainsi, l'État paye pour qu'il y ait moins d'inflation ressentie par les ménages, mais elle est tout de même présente.

De fait, face à la crise, l'État s'endette afin de limiter les effets de l'inflation pour les ménages. Dans son projet de loi sur le pouvoir d'achat, l'un des textes les plus attendus du début du second mandat d'Emmanuel Macron, l'exécutif prévoit pêle-mêle la prolongation du bouclier tarifaire de l'électricité et du gaz et de la remise à la pompe, le plafonnement de l'indice de référence des loyers, la mise en place d'un chèque alimentaire pour les foyers les plus modestes, le triplement de la « prime Macron » ou encore la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires et des pensions de retraite et d'invalidité.

Cet endettement est autorisé voire encouragé par la Commission européenne suite à la suspension de la discipline budgétaire en mars 2020⁵. Parmi les obligations que les États membres n'ont plus à respecter figurent les critères de convergence de Maastricht imposant que leur déficit public reste inférieur à 3% du PIB et que leur dette publique soit inférieure à 60% du PIB. L'objectif est d'autoriser les États membres à soutenir la demande, l'activité économique et favoriser la reprise de la croissance grâce à une augmentation des dépenses publiques.

Néanmoins, une fois la crise passée, l'effet sur l'endettement de la « vraie » inflation mérite

¹ La crise du Covid-19 a eu pour effet de déformer la structure de la demande. La demande de services a été détournée et redirigée vers les biens. Dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), depuis le début de 2020, la consommation de biens a été bien supérieure à celle de services. Ce phénomène est notamment lié au télétravail et aux divers confinements qui ont conduit les ménages à investir davantage dans l'équipement de leurs maisons.

L'offre de biens n'a pas suivi l'augmentation de la demande. En économie, une demande supérieure à une offre entraîne inévitablement l'augmentation des prix, et donc l'inflation.

En ce sens, voir par exemple : Agnès BENASSY-QUERE, « L'offre et la demande, saison 2021 », *Trésor-Info*, 10 mai 2022, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles>.

² Nous faisons ici référence à la « Grande Démission » - « *Great Resignation* » ou « *Big Quit* » en anglais - qui a eu lieu aussi bien aux États-Unis qu'au Royaume-Uni. Ce phénomène a créé des tensions sur le marché du travail et des difficultés de recrutement.

En ce sens : Emma GOLDBERG, « All of Those Quitters ? They're at Work. », *The New York Times*, 13 mai 2022.

³ Eurostat, *Le taux d'inflation annuel en hausse à 8,1% dans la zone euro. En hausse à 8,8% dans l'UE*, Rapport n° 70/2022, 17 juin 2022, ec.europa.eu/eurostat.

⁴ *Ibid.*

⁵ Commission européenne, *Discours sur l'état de l'Union 2021 de la présidente Von der Leyen*, 15 septembre 2021, ec.europa.eu.

Depuis le 20 mars 2020 l'Union européenne (UE) a annoncé la suspension de ses règles de discipline budgétaire, une mesure inédite face aux conséquences économiques de la crise liée au coronavirus. La Commission européenne et le conseil de l'Europe ont considéré, pour la première fois depuis sa création en 2011, que les conditions d'activation de la clause générale dérogatoire du Pacte de stabilité et de croissance étaient réunies. Cette clause permet aux États membres de prendre toutes les mesures économiques afin de faire face à la crise tout en dérogeant aux obligations budgétaires imposées par l'UE.

d'être étudié. En réalité, d'un point de vue purement économique, et de façon assez contrintuitive, l'inflation est plutôt positive pour les finances de l'État. Pour le comprendre, il faut distinguer trois effets. D'abord, l'inflation fait croître les recettes fiscales. D'une part la valeur totale des biens et services échangés, et donc des bases fiscales de certains impôts, notamment la TVA, augmente. Et d'autre part, les salaires et traitements des salariés et fonctionnaires et les pensions de retraites et d'invalidité sont, dans la plupart des cas, indexés sur l'inflation ce qui est également un facteur d'accroissement des recettes fiscales¹.

Ensuite, l'inflation augmente aussi les dépenses de l'État, car le coût de la vie de la population s'accroît – la revalorisation prévue du point d'indice des fonctionnaires et des pensions de retraite et d'invalidité en est une illustration.

Enfin, la question se pose de l'évolution des taux d'intérêt et du coût de la dette publique : les taux d'intérêt nominaux sont amenés à augmenter du fait, entre autres, de l'action de la Banque centrale européenne (BCE) pour limiter la hausse de l'inflation.

Ainsi, si les taux d'intérêt nominaux sur la dette publique augmentent moins que l'inflation du produit intérieur brut (PIB), l'effet net de l'inflation est positif sur la dette rapportée au PIB.

La question cruciale en matière de finances publiques est donc celle de l'évolution des taux d'intérêt. Le « quoi qu'il en coûte 2.0 » aboutit à une diminution virtuelle de l'inflation par le blocage de certains prix et à une diminution de ses effets pour les ménages. Mais il reste que l'inflation est bien présente et qu'il faut y remédier par une augmentation des taux d'intérêt.

Cette hausse des taux, bien qu'inéluctable, pourrait être limitée ; c'est l'ambition de la BCE. En effet, au cours d'une conférence de presse organisée à Amsterdam le 9 juin², la présidente de la BCE Christine LAGARDE, a annoncé une hausse des taux directeurs, fait inédit depuis 2011³. Mais cette hausse se fera de façon progressive et selon un calendrier bien précis : une première hausse de 0,25 point devrait intervenir en juillet et une deuxième augmentation de 0,5 point en septembre 2022. L'objectif de la BCE est que l'inflation reflue à un niveau maximal de 2% sur le territoire européen. Cette approche en demi-teinte de la BCE illustre le dilemme auquel elle fait face ; un dilemme entre deux objectifs définis dans ses statuts et dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : soutenir la reprise de la croissance encore fragile dans la zone euro ce qui nourrira une inflation déjà élevée ou lutter contre l'inflation afin de maintenir la stabilité des prix au détriment de la reprise économique⁴.

Cependant, selon certains économistes, si l'ambition de la BCE est de juguler l'inflation, elle sera contrainte d'augmenter les taux fortement⁵, bien au-delà des annonces de Christine LAGARDE. À titre comparatif, la Réserve fédérale américaine a concédé qu'il lui faudrait augmenter ses taux au-delà de ce qu'elle avait annoncé⁶. Or, si les taux d'intérêt augmentent à 3%, cela correspond, pour l'État français à un renchérissement de sa dette de 90 milliards d'euros par an. C'est autant de dépenses publiques utiles et d'investissement en moins.

En effet, l'inflation n'est, en elle-même, pas nécessairement problématique. La difficulté réside dans l'impréparation chronique des finances publiques françaises à cette inflation. La France s'est surendettée, et cet état de fait a été

¹ Ce dernier point est à nuancer. Le ministre de l'Économie, Bruno LE MAIRE a annoncé le 8 juin, lors d'une interview, que le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) serait indexé sur l'inflation en 2023. L'objectif du gouvernement est d'éviter de pénaliser les contribuables dont les traitements, salaires et pensions ont été revalorisés.

En ce sens : Isabelle COUET, « Impôt sur le revenu : comment Bruno Le Maire veut contrer l'effet de l'inflation », *Les Échos*, 8 juin 2022.

² Banque centrale européenne, « Décisions de politique monétaire », Conférence de presse, Amsterdam, 9 juin 2022, <https://www.ecb.europa.eu>.

³ Pour rappel, à l'époque, Mario DRAGHI, alors président de la BCE, avait annoncé une baisse des taux d'intérêt directeurs afin d'encourager la consommation des ménages et de soutenir la reprise de l'activité économique sur fond de crise des dettes souveraines.

⁴ TFUE, Article 119, al. 2 : « 2. Parallèlement, dans les conditions et selon les procédures prévues par les traités, cette action comporte une monnaie unique, l'euro, ainsi que la définition et la conduite d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques dont l'objectif principal est de maintenir la stabilité des prix et, sans préjudice de cet objectif, de soutenir les politiques économiques générales dans l'Union, conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre » (nous soulignons). Voir également : Statuts du système européen de banques centrales et de la banque centrale européenne, Article 2.

⁵ Patrick ARTUS, « Le retour à l'économie d'autrefois pourrait être violent », Chronique, *Le Monde*, 16 avril 2022.

⁶ Boards of governors of the Federal Reserve System, « Federal Reserve issues FOMC statement », Communiqué de presse, 4 mai 2022, <https://www.federalreserve.gov>.

largement aggravé par deux années de « quoi qu'il en coûte »¹. L'augmentation rapide des taux d'intérêt directeurs afin de juguler l'inflation devrait conduire à une véritable transition financière : les États devront stabiliser leur endettement. Cette stabilisation aura pour conséquence une diminution des dépenses publiques.

La politique conjoncturelle de la BCE vient révéler en creux les vicissitudes des finances publiques françaises. Les politiques conjoncturelles que mène la France par son « quoi qu'il en coûte 2.0 » et la BCE par l'augmentation des taux d'intérêt alourdissent à un point tel l'endettement public qu'il semble difficile à l'État de pouvoir répondre aux défis qui se posent aux politiques publiques. Ces défis sont au nombre de trois : sortir des dispositifs d'urgence, intervenir pour renforcer le potentiel de croissance des économies, et s'assurer de la soutenabilité des diverses évolutions en cours, tant du point de vue de l'endettement public que de la transition énergétique et climatique².

De fait, il semble indispensable de repenser la mise en œuvre des politiques structurelles en France. Pour rappel, contrairement aux politiques conjoncturelles évoquées ci-dessus qui ne sont que de court terme – en l'occurrence le « quoi qu'il en coûte » ne durerait que le temps de la pandémie –, les politiques structurelles visent à modifier la structure même de l'économie et à répondre aux exigences de long terme. Il s'agit, par exemple, de la réalisation de la transition énergétique en réponse aux exigences environnementales.

Historiquement, les politiques structurelles se sont réalisées grâce à l'exécution de « Plans ». À cet égard, les années 1960 constituent l'apogée de la planification qui devient une « ardente

obligation » (Ch. DE GAULLE)³. « *"Réducteur d'incertitude", le plan assure la cohérence des interventions publiques et met en place des dispositifs d'incitation destinés au secteur privé* »⁴. La planification permet de rendre la politique structurelle cohérente et crédible aux yeux des agents économiques, suscitant de fait leur adhésion.

À partir du VI^e Plan (1971-1975), on constate une inflexion libérale des politiques structurelles. Cette libéralisation est liée notamment aux contraintes imposées par la concurrence internationale⁵. Les décideurs publics ont eu tendance à s'en remettre aux engagements volontaires des entreprises et à la transparence des marchés. L'idée sous-jacente semblait être qu'en rendant visibles les impacts négatifs des activités économiques, les entreprises et les investisseurs seraient encouragés à appliquer la politique structurelle souhaitée.

Le Plan, quant à lui, « *tend à devenir une simple "étude de marché généralisée". La fin des années 1970 est marquée par le désengagement de l'État et les privatisations. Les objectifs quantitatifs sont abandonnés et le Plan se contente d'indiquer les priorités* »⁶.

Il semble qu'aujourd'hui nous nous réorientons vers une politique structurelle « planifiée » au regard de l'urgence d'opérer une transition énergétique, véritable « combat du siècle », malgré la mise sous pression des finances publiques. La politique monétaire restrictive de la BCE entraîne un reflux des investissements publics à un moment où, hélas, la transition énergétique imposerait à la France d'investir bien davantage. La planification est donc nécessaire. Elle l'est d'autant plus en raison du caractère profondément inflationniste inhérent à la transition écologique⁷.

¹ Insee, « Le compte des administrations publiques en 2021 », 31 mai 2022, <https://www.insee.fr>.

Dans son rapport, l'Insee indique que la dette publique française s'élève à 112,5% du PIB fin 2021. Il était de 114,6% du PIB fin 2020.

² Conseil des prélèvements obligatoires, *Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire*, Rapport, février 2022, 114 p.

³ Sur l'histoire de la planification et plus particulièrement des divers plans, voir Pierre MASSE, *Le plan ou l'anti-hasard*, Gallimard, Idées, 1965, pp. 146 et s.

⁴ Alain BEITONE, Antoine CAZORLA, Estelle HEMDANE, *Dictionnaire de science économique*, Paris, Dunod, 6^{ème} éd., 2019, p. 476.

⁵ *Ibid.*

En ce sens, voir également : Jean-Marie PONTIER, « Contractualisation et planification », *Revue de Droit Public*, 1993, n°3, pp. 641-694.

⁶ *Ibid.*

À cet égard, rappelons que le Commissariat général au plan est devenu le Centre d'analyse stratégique en mars 2006.

⁷ En effet, d'une part, les énergies « vertes » sont plus coûteuses à produire que les énergies « brunes ». D'autre part, la transition énergétique va imposer des investissements gigantesques, qui seront nécessairement répercutés sur les prix.

La transition énergétique aura, bien évidemment, des effets positifs notamment en matière d'environnement et de santé. Mais les politiques structurelles sont des politiques de long terme dont la caractéristique principale est que leurs effets

En effet, au sein d'un plan, les aides publiques ne sont qu'un élément parmi d'autres. Il en va plus fondamentalement de la capacité de l'État non seulement d'indiquer la direction à suivre, mais aussi d'éveiller la conscience des entreprises et des consommateurs. C'est là où le bât blesse en France, pays dont les politiques publiques sont très coûteuses, car erratiques et mal suivies dans la pratique, au point qu'elles n'arrivent pas à projeter la société et l'économie dans une trajectoire de transition écologique crédible. L'abandon de la taxe carbone fin 2018 en est l'illustration parfaite.

On l'a également constaté lorsque le ministère de la Transition écologique essayait de mettre en œuvre une planification écologique via les instruments à sa disposition : la programmation pluriannuelle de l'énergie et la stratégie nationale bas carbone (SNBC). Cependant, la faible valeur normative de ces documents n'a pas encouragé les autres ministères à en suivre les prescriptions¹. Chaque ministère agissant individuellement, la transition écologique s'est retrouvée piégée par trop de mesures ministérielles contradictoires et éparées.

Il n'en va pas de telle ou telle mesure prise individuellement mais de la cohérence d'ensemble. L'essentiel est la capacité de choisir une ligne de conduite et de s'y tenir afin d'inscrire une politique dans la durée et de la rendre crédible aux yeux des différents acteurs économiques. Ceux-ci doivent pouvoir être mis en capacité d'anticiper une politique climatique menée par l'État dans son ensemble et non pas par un seul ministère. Afin de répondre à la crise écologique, il convient d'intégrer les actions menées par les entreprises dans une planification publique plus globale.

Espérons que le Secrétariat général à la planification écologique nouvellement créé par Emmanuel MACRON, placé sous la responsabilité du Premier ministre, saura mettre fin à ces politiques coûteuses et erratiques. Il paraît primordial qu'il impose un cap dont manquent cruellement les politiques publiques structurelles actuelles.

Pour paraphraser, une dernière fois le président MACRON, les politiques structurelles instables et incohérentes, c'est « finito ».

positifs ne se font pas ressentir immédiatement. Ce qui est source de découragement pour les investisseurs.

¹ Joël COSSARDEAUX, « Macron et Mélenchon divergent sur la planification écologique », *Les Échos*, 9 mai 2022.

Actualités des laboratoires

Compte rendu de la troisième édition des matinales du CEFF



Le lundi 28 février 2022 s'est tenue la troisième édition des matinales du Centre d'Études Fiscales et Financières.

L'actualité relative à l'élection présidentielle a tout naturellement invité les doctorants à proposer aux enseignants-chercheurs de tenir un débat sur la fiscalité de l'héritage !

Après une introduction relative à la synthèse de l'actualité politique réalisée par madame Laurine DOMINICI, monsieur le professeur Olivier NEGRIN a axé sa présentation sur la technique de la fiscalité de l'héritage, s'arrêtant notamment sur les cinq mécanismes les plus favorables et, partant, les plus discutés.

Les débats qui ont succédé aux présentations ont été riches et animés. De manière synthétique, deux grands enseignements en découlent. D'une part, c'est dans le panorama que l'on peut dresser des projets de réforme de la fiscalité des successions que nous voyons le plus clairement apparaître le clivage droite-gauche : les candidats de droite proposant d'alléger la fiscalité pesant sur les successions opposés aux candidats de gauche farouchement déterminés à la renforcer. D'autre part, selon le candidat Emmanuel MACRON, il est beaucoup plus légitime de frapper les successions que la détention du patrimoine, raison pour laquelle il a, durant son premier mandat, réformé l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) devenu l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), mais a laissé intact la fiscalité de l'héritage. Ce postulat adopté par monsieur Macron n'est d'ailleurs pas sans rappeler la Commission DANTOT-JOLE de 1918. Cette Commission a conclu que l'institution de l'impôt sur la fortune n'est pas opportune mais, qu'en revanche, il convient de modifier les droits de

succession en ne tenant pas seulement compte du patrimoine transmis mais également du patrimoine déjà possédé de l'héritier. Cette idée, si elle existe par le truchement de la règle du rappel, n'est sans doute pas assez présente dans notre droit positif et mériterait un approfondissement.

Ces matinales se sont achevées par la présentation, par monsieur Henri GIOVE-AMSELEM, de sa thèse intitulée « Fiscalité environnementale et transition énergétique ».

Le colloque sur le recouvrement de l'imposition



Après deux années perturbées, le réseau Allix a enfin pu se réunir les 7 et 8 avril derniers afin de traiter de la question du recouvrement de l'imposition dans le cadre prestigieux de l'amphithéâtre Liard de la Sorbonne. Ce colloque a été articulé autour de trois questions. D'une part, la compétence de recouvrer l'imposition peut-elle être conférée à un organe non étatique ? D'autre part, le caractère fiscal de la créance implique-t-il un régime juridique exorbitant du droit commun ? Enfin, quel est le coût du recouvrement ?

Le nombre et la qualité des exposés et des échanges témoigne de la dynamique de ce partenariat. Nous ont également fait l'honneur de leurs présences des universitaires extérieurs au réseau, venus de France et d'ailleurs, lui donnant une perspective internationale.

L'équipe d'Aix aura le plaisir d'accueillir le prochain colloque du réseau Allix en 2022-2023.



Création de **CEFF Alumni**



L'Association *CEFF Alumni* est née de la volonté de diplômés du CEFF, désireux de conserver un lien au-delà de leurs parcours en droit fiscal et finances publiques de la Faculté de Droit et de Science politique d'Aix-en-Provence.

Plus largement, l'association a pour objet d'organiser des temps d'échanges et de rencontres entre les professionnels, universitaires et praticiens, du droit fiscal et des finances publiques.

Malgré sa création très récente en fin d'année 2021, le bureau de l'association a déjà organisé deux événements les 24 mars et 5 mai 2022. Ces « afterworks » ont déjà séduits de nombreux participants.



Cette association s'adresse aux diplômés de l'une de ces formations dispensées par le Centre d'études fiscales et financières :

- M1 - Droit fiscal
- Magistère droit des affaires, fiscalité et comptabilité
- M2 - Droit des finances publiques et fiscalité

- M2 - Fiscalité personnelle et patrimoniale
- M2 - Fiscalité européenne et internationale
- M2 - Douane
- DESU - Droit douanier et procédures douanières
- Doctorat

Adhérez gratuitement à l'association *CEFF Alumni* en vous inscrivant via le formulaire suivant :



<https://forms.gle/U6ctBD4zZtPbU3iu7>

Évènement à venir



Le cycle de conférences du CEFF

Les conférences à venir

« La réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics : un pari sur l'avenir », avec Madame Stéphanie DAMAREY, le 4 novembre 2022, de 14h à 16h.

Madame Stéphanie DAMAREY, que le CEFF aura l'honneur de recevoir, est Professeure agrégée de Droit public, Vice-présidente de l'Université de Lille – Affaires financières, et Directrice du Master 2 Finances et fiscalité publiques – FSJPS.

Création du Conseil Scientifique de la Douane

À l'initiative de madame Isabelle BRAUN-LEMAIRE, Directrice de la Direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI) a été créée une instance nouvelle et à l'évidence originale, à savoir le conseil scientifique de la Douane dont la réunion inaugurale s'est tenue le 5 mai 2022 au siège de la DGDDI à Montreuil. Cette création s'inscrit dans une démarche stratégique de la Douane en relation avec des partenaires extérieurs issus du monde académique ; cette instance nouvelle est présidée par le professeur Serge SUR, de l'université Paris 2.

1/ Son objet et ses missions :

La Douane a défini sur son site le rôle de ce conseil de la façon suivante :

« Le conseil scientifique doit permettre à la douane de réagir et d'anticiper face aux défis et opportunités :

- Qui se posent à elle dans ses cœurs de métier de la frontière et de la marchandise (mutations économiques et logistiques, évolution de la criminalité).
- Dans les nouveaux outils qui se développent (données massives, intelligence artificielle, blockchain, etc.).

Le conseil scientifique aura également pour objectif de valoriser le rôle de la douane dans les travaux de recherche et auprès des étudiants, notamment au travers de la publication de rapports et d'articles scientifiques.

Instance pluridisciplinaire, le conseil scientifique doit ainsi permettre d'éclairer la douane au moyen des avancées les plus récentes de la recherche dans l'ensemble de ses domaines d'intérêt, notamment le droit, l'économie internationale, la logistique, la criminologie, la sociologie, la science de la donnée, l'intelligence artificielle, les drones et la robotique.

Le conseil est ainsi composé de 20 membres fondateurs ayant une expérience académique reconnue. En outre, il compte des membres associés, praticiens ou administratifs, pour alimenter sa réflexion ».

2/ Sa composition :

Composé de vingt membres, ce conseil traduit la diversité des thématiques scientifiques et préoccupations touchant aux questionnements douaniers.

Il comprend deux universitaires d'Aix-Marseille Université.

M. Serge SUR	Professeur émérite de droit public (sp. droit international), Université Paris II. Membre de l'Académie des sciences morales et politiques. Président du Conseil scientifique
M. Jean-Luc ALBERT	Professeur de droit public (sp. droit des finances publiques, droit fiscal, droit douanier), Aix-Marseille Université
M. Alain BAUER	Professeur de criminologie, CNAM
M. Olivier BORRAZ	Directeur du Centre de sociologie des organisations CNRS - Sciences Po
M. Thomas CANTENS	Chef de l'Unité de recherche de l'OMD, Professeur en anthropologie sociale à l'Université d'Auvergne
M. Emmanuel CASTELLARIN	Professeur de droit public (sp. droit international), Université de Strasbourg
M. Hervé CAUSSE	Professeur de droit commercial et des affaires, Université de Clermont-Auvergne
M. Raja CHATILA	Professeur émérite à Sorbonne Université, spécialisé en intelligence artificielle et robotique
Mme Marie-Christine DUPUIS-DANON	Consultante, spécialiste en criminologie financière
M. Franck DURAND	Maître de conférences habilité à diriger des recherches en droit public (sp. sécurité intérieure), Université de Reims Champagne-Ardenne
M. Alan HERVE	Professeur de droit public (sp. droit de l'UE), IEP de Rennes
M. Sébastien JEAN	Directeur du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)
M. Sébastien JEANNARD	Maître des requêtes au Conseil d'Etat
M. Laurent LIVOLSI	Maître de conférences en sciences de gestion à Aix-Marseille Université, Directeur au Centre de recherche sur le transport et la logistique (CRET-LOG), responsable de la chaire "Supply chain management et prestations de services logistiques"
M. Philippe MARTIN	Professeur d'économie (sp. commerce international, macroéconomie), Sciences Po Paris
Mme Isabelle MEJEAN	Professeure d'économie (sp. commerce international), Sciences Po Paris
Mme Valérie MIGNON	Professeure d'économie (sp. macroéconomie internationale), Université Paris X
Mme Frédérique PALLEZ	Professeur en management public, Mines ParisTech
M. Éric PERRIN	Maître de conférences à la faculté de sciences de l'Université de Reims-Champagne-Ardenne, spécialiste de l'intelligence artificielle et des drones
M. Jean-Marc SOREL	Professeur de droit public (sp. droit international économique), Université Paris I

Publications des membres du réseau ALLIX

Jean-Luc ALBERT

- « Financement de la recherche universitaire », in *Dictionnaire critique du droit de l'éducation*, Tome 2 Droit de l'enseignement supérieur, 2021, pp. 290-296
- « Le représentant en douane », *JCP Transport*, fasc. 614-10, 3, 2022, 21 p.
- « La section de commune : Une institution publique locale oubliée. Enjeux financiers et fiscaux », in *Les communaux au XXIème siècle*, éd. Univ. de Savoie, 2021, pp.355-369.
- « Chapitre 1. Budgets et comptes locaux : instruction M57 », in *Encyclopédie Dalloz des collectivités locales*, 2022.
- « Chronique actualité douanière », *REIDF*, 2022/2, pp. 91-95.
- « Les coopérations financières internationales entre organismes de natures différentes », in *Les finances des organisations internationales*, Paris, Pédone, 2022, Journées d'études, pp. 153-163.
- « Présentation du dossier », *REIDF*, 2022, n° 1, p. 11 (en collaboration avec Banggui JIN).
- *Finances publiques*, Paris, Dalloz, coll. Cours, 12^e éd., 2022, 1065 p.

Laure BELTRANDO

- « [Jurisprudence] Loi de finances pour 2022 : focus sur la décision du Conseil constitutionnel », *Lexbase, Hebdo édition fiscale*, n° 890, janvier 2022

Manuel CHASTAGNARET

- « La problématisation juridique des nouvelles routes de la soie », *REIDF*, 2022, n° 1, pp. 13-21.
- « LOLF et fiscalité » : à paraître en 2022 aux publications de l'IFR de Toulouse.

- « L'identification en matière fiscale » : *Les Nouvelles Fiscales* n° 1214, fév. 2022, pp. 10 à 14
- « Les exceptions fiscales au regard du droit de l'Union européenne » : *Les Nouvelles Fiscales* n° 1312, 15 juin 2022, pp. 10 à 14.

Jauris CLAUSE

- « L'intégration des nouvelles routes de la soie dans le système juridique du commerce international », *REIDF*, 2021, n°1, pp. 81-87

Matthieu CONAN

- « L'évolution des dotations de l'État aux collectivités territoriales », *AJDA* 21 février 2022, pp. 333-339.

Laurine DOMINICI

- « [Jurisprudence] Conformité à la Constitution de l'imposition du crédit-vendeur sur les plus-values résultant de la cession à titre onéreux de titres financiers », *Lexbase, Hebdo édition fiscale*, n° 907 du 26 mai 2022.
- « Compte-rendu « L'impôt mondialisé », Conférence au CEFF de Aix-en-Provence, présentée par Monsieur Philippe Thiria, Ancien directeur fiscal UNILEVER – France ; Ancien représentant du MEDEF », *Lexbase, Hebdo édition fiscale*, n°886 du 2 décembre 2021.
- « [Focus] Sur les modalités d'option à l'impôt sur le revenu des SAS/SA et SARL », *Lexbase, Hebdo édition fiscale*, n° 891 du 20 janvier 2022.

Emilien GOGUEL-MAZET

- « Recherche sur la transparence en droit des finances publiques », thèse soutenue le 8 décembre 2021, Aix-Marseille Université. 477 p. Prix 2022 des Éditions législatives.

Jean-Baptiste JACOB

- « De la normativité de la valeur en droit », *Les Cahiers de la Justice*, 2022, n° 1, Dossier « Les valeurs du magistrat », Mars 2022, n° 1, p. 45-63.

Mentions/recensions de l'article :

- Le magistrat a-t-il des valeurs ?, émission « La plume dans la balance » animée par Denis Salas, Amicus Curiae, 20 avril 2022 [à partir de 6 min 35]. Audio disponible sous le lien suivant : <https://radio.amicus-curiae.net/podcast/le-magistrat-a-t-il-des-valeurs-cahiers-de-la-justice-1-2022/>
 - Les podcasts du Droit et du Chiffre, émission « Macro », Lefebvre Dalloz, 14 mars 2022, [à partir de 6 min 30]. Audio disponible sous le lien suivant : Les Podcasts du Droit et du Chiffre | Les valeurs du magistrat | Ausha
- « Le concept de transparence en droit public financier (2) : Les déclinaisons du concept », *RFFP*, n° 157, 2022, p. 4 - 21.
 - « Le concept de transparence en droit public financier (1) : Les propriétés du concept », *RFFP*, n° 156, 2021, p. 141 et s.

Andréas KALLERGIS

- « La participation de personnes privées aux activités régaliennes : le cas du recouvrement de l'impôt », *RFDA*, 2021/6, p. 1129-1150

Florent OLIVER

- *Le juge et l'impôt. D'un dualisme complexe à un monisme vertueux*, Paris, L'Harmattan, coll. « Finances publiques », 2022, 446 p.

Kawthar OUCHANI

- « Le doctorat », in P. BERTONI et R. MATTADUVIGNAU (Dir.), *Dictionnaire critique du droit de l'éducation, droit de l'enseignement supérieur*, Paris, Mare et Martin, 2021, pp. 168-173.

Gabrielle PANTALACCI

« Le prélèvement à la source des impôts sur le revenu », thèse soutenue le 6 décembre 2021, Aix-Marseille Université, 497 p.

Marilyne SADOWSKY

- « L'histoire de la fiscalité internationale », *Fiscalité internationale*, n°4-2021, pp. 83-93
- « Réforme fiscale internationale », dans *Chronique des faits internationaux, Revue Générale de Droit International Public*, n°4-2021, pp. 811-816.

Céline VIESSANT

- « Livres et manuscrits anciens et mécénat » à paraître en 2022 in *Livres et manuscrits anciens. Approche juridique. Vol. 2* (dir. X. CABANNES), Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques »
- « Le baroud d'honneur de la CDBF ? Commentaire de l'arrêt du 30 septembre 2021, Commune de Saint-Denis-de-La-Réunion » à paraître aux *Petites Affiches*, chron. Emilie MOYSAN
- « Les présomptions appliquées aux droits de succession » à paraître *REIDF* 2022 n°2
- « LOLF et sincérité budgétaire » à paraître en 2022 aux publications de l'IFR de Toulouse
- « Les relations financières entre l'Union européenne et les collectivités françaises du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna) » in *Les finances des collectivités du Pacifique* (sous la dir. de Jocelyn Beneteau) à paraître aux PUAM en 2022.

CHRONIQUE – Les grands auteurs

René STOURM, l'historien critique des finances publiques

Jauris CLAUSE



Doctorant contractuel – Chargé de mission d'enseignement au Centre d'Études Fiscales et Financières, Aix-Marseille Université

Henri ISAÏA jugeait sévèrement la doctrine financière universitaire dans son *Introduction critique* publiée en 1985. Il y dénonçait l'approche strictement positiviste des finances publiques et se désolait que « les rédacteurs de manuels [soient] sont amenés à délaisser à peu près complètement la recherche historique, alors que celle-ci est pourtant indispensable à la connaissance et à la compréhension de la situation présente du droit des finances publiques »¹. Si le constat de l'auteur paraît n'avoir rien perdu de son actualité, cette carence peut s'expliquer par la technicité sans cesse plus importante des finances publiques (ou droit public financier si l'on préfère) ainsi que par les contraintes éditoriales qui enserrant les œuvres universitaires.

La recherche financière historique n'est pas pour autant inexistante en la matière ; elle connaît de

grands auteurs. Si certains d'entre eux ont été oubliés, à l'instar de Charles GOMEL², d'autres ont vu leur œuvre passer à la postérité comme René STOURM dont la lecture salutaire comblera aisément les ellipses contraintes des ouvrages contemporains. D'ailleurs, de manière classique³, René STOURM considérait que l'étude de l'histoire financière est indispensable à la compréhension du système financier moderne. Il écrira dans la conclusion des *Finances de l'ancien régime et de la Révolution* : « Le lecteur, quel qu'il soit, y trouvera la confirmation de cette vérité, trop souvent méconnue, que le temps et le travail créent seuls les institutions durables, que rien de solide ne s'élève sur table rase, sans racine dans le passé »⁴.

René STOURM (1837-1917) est le fils d'Auguste STOURM (1797-1865) qui fût un administrateur engagé en politique sous la Monarchie de Juillet, député de l'assemblée constituante de la II^e République et sénateur du IInd Empire. Après des études au prestigieux Collège de Juilly, René STOURM entra au ministère des Finances en 1856 où il effectuera une brillante carrière — reçu au concours d'inspecteur des finances en 1861, directeur de cabinet du ministre Pierre MAGNE de novembre 1867 à janvier 1870 — interrompue par une brutale et difficilement compréhensible révocation en 1879. Si le décret n'indique pas les raisons de cette révocation, il pourrait être motivé par l'idée de purger l'administration du fils d'un ancien sénateur du IInd Empire⁵. Si cet événement a privé l'Administration d'un habile fonctionnaire, elle a offert à la doctrine financière un grand historien.

Immédiatement après sa révocation il s'attèle à la rédaction des *Origines du système financier actuel*⁶ où il posera les jalons de son œuvre. C'est à partir de l'histoire qu'il analysera le système financier et fiscal de son temps et son œuvre sera critique et scientifique. Il pourra ainsi écrire : « En exposant comment l'honneur de la fondation de nos institutions financières

¹ H. ISAÏA, *Finances publiques. Introduction critique*, Paris, Économica, coll. « Finances publiques », 1985, pp. 82-83.

² Charles-Marie-Samsom GOMEL (1843-1822) fût conseiller d'État et auteurs de nombreux ouvrages relatifs à l'histoire des finances publiques, notamment durant la période révolutionnaire : *Les causes financières de la Révolution française*, Paris, Librairie Guillaumin et C^{ie}, 1892, 2 tomes ; *Histoire financière de la Législative et de la Convention*, Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1902, 2 tomes.

³ J.-J. CLAMAGERAN, *Histoire de l'impôt. De l'époque romaine jusqu'à 1774*, Paris, Guillaumin, 1867, Tome I, p. VI.

⁴ R. STOURM, *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution. Origines du système financier actuel*, Paris, Guillaumin et Cie, 1885, Vol. 2, p. 502.

⁵ Ch. LYON-CAEN, « Notice sur la vie et les travaux de M. René STOURM (1837-1917) », in Ch. LYON-CAEN (*Sous la dir.*), *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques. Compte rendu publié par le Dr Maurice GAUJA*, Paris, Auguste PICARD, 1919, 79^e année, Tome 91, p. 145.

⁶ R. STOURM, *Les origines du système financier actuel*, Paris, Imprimerie anonyme de la société de publications périodiques, 1880, 88 p.

appartient, non pas à la Révolution, mais aux gouvernements réguliers restaurés depuis le début du siècle, aucune préoccupation politique ne nous a guidés. Les finances sont du domaine de tous les partis, et c'est agir dans l'intérêt de tous que de signaler les écueils sur lesquels la fortune de la France a sombré après 1789 »¹.

Il publie en 1885 les deux volumes des *Finances de l'ancien régime et de la Révolution*² qui sera couronné par le prix Théroouanne de l'Académie française. La même année, il est appelé par Émile BOUTMY pour succéder à Léon SAY à la chaire de finances publiques de l'école libre de science politique où son enseignement, moins passionné que celui de son prédécesseur, captivera les étudiants³. Il publiera ensuite de nombreux articles⁴ et ouvrages dont certains restent des « classiques » : *L'impôt sur l'alcool dans les principaux pays* en 1886⁵, *Cours de finances : le budget, son histoire et son mécanisme* en 1889⁶, *Système généraux d'impôt* en 1893⁷, *Bibliographie historique des Finances de la France du XVIII^e siècle* en 1895⁸ et *L'Histoire financière du Consulat* en 1902⁹.

Loin de magnifier l'œuvre de la Révolution, il souligne les efforts entrepris sous le règne de Louis XVI — notamment par l'action de Jacques NECKER — ainsi que les mauvais choix des révolutionnaires, notamment en matière de contrôle et de recouvrement de l'impôt (matière trop souvent délaissée dans les études historiques)¹⁰. De manière étonnante, il démonte les idées reçues en réhabilitant la législation de l'Ancien régime et les agents de la Ferme générale.

Son travail participe ainsi de la grande controverse portant sur l'héritage de la Révolution française, notamment en matière financière. Là où certains, comme l'historien de l'impôt Marcel MARION, considèrent qu'elle est une rupture définitive avec l'Ancien droit (« Entre le contribuable d'avant la révolution, [...] et le contribuable de nos jours, [...] la différence est tellement grande qu'il semblerait y avoir un intervalle de plusieurs siècles »¹¹), René STOURM fait partie de ceux qui considèrent qu'elle ne serait qu'une rupture momentanée. Une formule du Doyen CARBONNIER illustre bien la pensée du maître de l'histoire financière de la France : « les périodes s'emboîtent les unes dans les autres, et le futur traînera longtemps les paillettes du passé »¹². Plus encore, René STOURM démontrera comment des impôts présentés comme modernes, l'impôt sur le revenu par exemple, connaissent des précédents dans l'Ancien droit ou n'en sont qu'un perfectionnement.



René STOURM en tenue d'académicien

¹ *Ibid.*, p. 85.

² R. STOURM, *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution. Origines du système financier actuel*, Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1885, 2 tomes.

³ Ch. LYON-CAEN, *op. cit.*, pp. 162-165.

⁴ Publiés notamment dans *La Revue de Paris* : « Le Trésor de guerre », *La Revue de Paris*, 3^e année, 2^e Tome, mars-avril 1896 ; « Le système français d'impôts », 4^e année, 3^e Tome, mai-juin 1897, pp. 331-350.

⁵ R. STOURM, *L'impôt sur l'alcool dans les principaux pays*, Paris, Berger-Levrault, 1886, 211 p.

⁶ R. STOURM, *Cours de finances : le budget son histoire et son mécanisme*, Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1889, 655 p. Son ouvrage sur le budget connaîtra plusieurs éditions, d'abord chez Guillaumin et C^{ie} (3^e éd. en 1896 ; 4^e éd. en 1900) puis chez Felix ALCAN (5^e éd. en 1906, 6^e éd. en 1909).

⁷ R. STOURM, *Systèmes généraux d'impôts*, Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1893. Il connaîtra deux autres éditions à Paris chez Guillaumin et C^{ie} en 1905 puis, en 1912, chez Felix ALCAN.

⁸ R. STOURM, *Bibliographie historique des Finances de la France du XVIII^e siècle*, Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1895, 341 p.

⁹ R. STOURM, *Les finances du Consulat*, Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1902, 385 p.

¹⁰ Il est peu question de « procédures fiscales » dans l'œuvre de Gabriel ARDANT en comparaison de STOURM qui traitera largement de la question. Il pourra, par exemple, vilipender l'œuvre révolutionnaire en la matière en écrivant : « Un article de la constitution et de la Déclaration des droits de l'homme, un principe révolutionnaire domine la question : les contributions publiques peuvent périr plutôt que ce principe » (*Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, préc., Tome I, p. 170). En ce sens il préfigurera des auteurs tels Maurice LAURE qui mettent en garde contre les « excès de juridisme » (*Science fiscale*, Paris, PUF, p. 43 ; Cf. également dans le même sens A. BARILARI, *L'État de droit : réflexions sur les limites du juridisme*, Paris, LGDJ, coll. Systèmes, 2000, 128 p.).

¹¹ M. MARION, *Histoire financière de la France depuis 1715*, T. 1 : « 1715-1789 », Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence-Arthur Rousseau, 1914, p. IX.

¹² Le doyen Jean CARBONNIER s'exprimera dans le même sens dans son témoignage *Droit et passion du droit sous la V^e République* (Paris, Flammarion, coll. Champs essais, 1996, pp. 7-8).

Contemporain d'une époque où le rôle de l'État est en voie de mutation, où les questions économiques et sociales n'allaient pas tarder à modifier le rôle de l'impôt, il mettait en garde contre son instrumentalisation. À cet égard, sa préface de la 2^e édition de *Systèmes généraux d'impôts* est éloquente. L'impôt n'étant « autre chose que le pourvoyeur des budgets »¹, il rappelle que toute modification du système fiscal a pour enjeu la protection des droits du contribuable. Il considérera de la sorte, à la manière de Pierre-Louis RÆDERER, que les droits des contribuables « méritent plus que jamais d'être défendus et délimités, en fixant corrélativement les limites des droits de l'État [...] »². Finalement, il en appelle à la circonspection des réformateurs en la matière : « [...] l'impôt, sous toute ses formes, est une arme dangereuse, que le moindre excès, le moindre écart, risquent de rendre injuste et intolérable, [...], et, dès lors, quelle sagesse, quelles réflexions et quelle fermeté de principes, nous le disons encore, doivent présider à la détermination de son assiette et de son incidence »³.

À la fin de sa vie, il connut une juste reconnaissance de son travail. L'importance de son œuvre, qui sera d'ailleurs traduite dans la langue de SHAKESPEARE⁴, lui ouvra les portes de l'Académie des sciences morales et politiques au siège de Léon SAY ; il en deviendra le secrétaire perpétuel en 1913. Malgré son injuste révocation de l'administration, il offrit de nombreuses fois encore son savoir au ministère des finances où il fût appelé à siéger dans de nombreuses

commissions instituées, en vue d'étudier les réformes financières nécessaires à son temps (régime relatif au vote du budget, contrôle des ordonnateurs...) ⁵.

Rafrichissante, étonnante, prenant souvent le contrepied des représentations historiques tenaces ancrées dans l'inconscient collectif, la lecture des écrits de René STOURM, invite à s'interroger sur les origines du système financier et fiscal actuel et son évolution. Malgré l'apport majeur de son œuvre à la doctrine financière, le professeur Antoine SAVOYE a pu considérer René STOURM comme « un mentor sans disciple »⁶. Certes, Marcel MARION et Gabriel ARDANT en ont été les continuateurs. À sa suite, Michel BRUGUIERE a pu condamner « historiens, administrateurs, grand public, [pour qui] il est commode de méconnaître entièrement les systèmes complexes de la monarchie, et de faire remonter les structures de l'État à ce qui en subsiste, vivant, sous nos yeux : les préfets, la Banque de France, la Cour des comptes, le Conseil d'État... »⁷. Mais aucun de cela n'a opéré d'étude méthodique du droit financier et fiscal contemporain au prisme de l'histoire comme l'avait initiée René STOURM.

NB. Hors les références relatives à une citation, les ouvrages et les éditions cités sont ceux disponibles sur le web. Soit dans la bibliothèque numérique de la Bibliothèque nationale de France (gallica.bnf.fr), soit dans l'Internet Archive anglosaxonne (archive.org).

¹ R. STOURM, *Systèmes généraux d'impôts*, Paris, Guillaumin et Cie, 2^e éd., 1905, p. III.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, pp. III-IV.

⁴ R. STOURM, *The budget*, New-York-London, D. Appleton & Company for the institute for government research, 1917.

⁵ Ch. LYON-CAEN, *op. cit.*, p. 167.

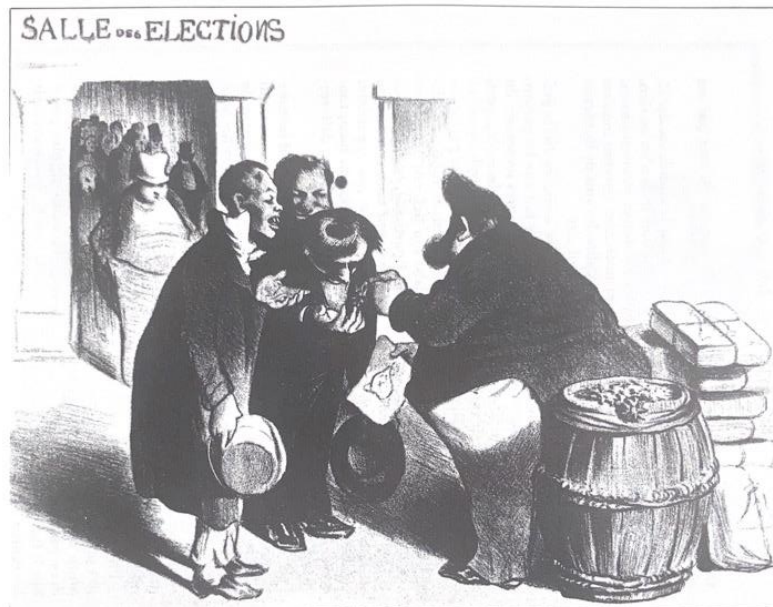
⁶ A. SAVOYE, « René STOURM (1837-1917). Un mentor sans disciple », in F. CARDONI, N. CARRE DE MALBERG, M. MARGUAIRES

(sous la dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances 1801-2009 : Dictionnaire thématique et biographique*, Paris, La documentation française, 2012, pp. 427-428.

⁷ M. BRUGUIERE, « L'administration des finances de Louis XVI à Bonaparte : ruptures et continuités », in M. BRUGUIERE, *Pour une renaissance de l'histoire financière. XVIIIe-XXe siècles*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière – Ministère des Finances, 1991, p. 285.

REMERCIEMENTS

À Mesdames Laure BELTRANDO et Sophie BORGHINO et Messieurs Arthur GAUDIN, Thomas PIOT et Jauris CLAUSE qui ont participé à l'élaboration de ce numéro.



« Récompense honnête aux électeurs obéissants » par Honoré DAUMIER, lithographie, 1834
in J. COSSON, *Les industriels de la fraude fiscale*, Paris, Jean de Bonnot, 1987, p. 232.



Sorbonne Fiscalité & Finances Publiques (Paris 1) et le Centre d'Études Fiscales et Financières (Aix-Marseille-Université) ont décidé en 2017 d'initier une démarche partenariale destinée à développer un ensemble d'actions communes à destination des étudiants, doctorants, chercheurs et enseignants-chercheurs et de différents milieux professionnels. Son objectif est de développer et de promouvoir tous travaux et recherches en matière de fiscalité et de finances publiques.

À cette fin, ils ont créé un « label » fédérateur commun à ces deux équipes de recherche, le « Réseau Allix ».

Cet accord de coopération s'appuie sur l'ensemble des membres des deux centres et conduit à une organisation alternée de colloques, à l'organisation de séries de conférences (avec un engagement de diffusion réciproque), une communication sur les espaces bibliothèques et les fonds documentaires. Elle doit permettre l'accompagnement de doctorants (conférences, suivi des thèses...).

CENTRE D'ÉTUDES FISCALES & FINANCIERES
AIX-MARSEILLE-UNIVERSITÉ
FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

3, AVENUE ROBERT SCHUMAN,
13628 AIX-EN-PROVENCE CEDEX 01
Téléphone : 04 42 17 29 49
Courriel : sophie.borghino@univ-amu.fr

SITE INTERNET :
<https://www.ceff13.org>

SORBONNE FISCALITE & FINANCES
PUBLIQUES
UNIVERSITE PARIS 1-PANTHEON SORBONNE

12, PLACE DU PANTHEON
75231 PARIS. 5
Téléphone : 01 44 07 77 51
Courriel : Sorbonne-Financespubliques@univ-paris1.fr

SITE INTERNET :
<https://irjs.pantheonsorbonne.fr/>

