



Ministério da Educação – Brasil
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM
Minas Gerais – Brasil
Revista Vozes dos Vales: Publicações Acadêmicas
Reg.: 120.2.095 – 2011 – UFVJM
ISSN: 2238-6424
QUALIS/CAPES – LATINDEX
Nº. 07 – Ano IV – 05/2015
<http://www.ufvjm.edu.br/vozes>

Les défis de la nouvelle gouvernance financière publique en France et au Brésil

Rodrigo Araújo Ribeiro¹
Procurador Geral Federal - MG / Brasil
Mestre em Direito Tributário pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG - Brasil
Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais -
PUC/MG - Brasil
<http://lattes.cnpq.br/7542488728843237>
E-mail: rodrigoribeiro0712@gmail.com / rodrigo-a.ribeiro@agu.gov.br

Préalable

Le terme, “gouvernance”, est apparu en Français au XIIIème siècle comme synonyme de “gouvernement”. Le mot a été emprunté par les britanniques, avant de revenir en force dans le débat public depuis le début des années 1990 sous l’influence

¹ Procurador Federal, Mestre em Direito Tributário pela UFMG e Doutor em Direito Público pela PUC Minas. rodrigoribeiro0712@gmail.com

des organisations internationales (La Banque mondiale et le Fonds monétaire international).²

Selon Mestrallet, si la gouvernance est à la mode aujourd'hui (gouvernance d'entreprise, gouvernance mondiale, gouvernance européenne, gouvernance fiscale etc) et se réfère comme "l'exercice du pouvoir et à la manière dont les règles sont élaborées, décidées, légitimées, mise en oeuvre et contrôlées dans une société", le concept semble se appliquer à l'ensemble des faits économiques et sociaux au sein de la société moderne.³

Dans ce contexte, on tentera de proposer, dans cette étude, une analyse de la "nouvelle gouvernance fiscale", en France et au Brésil (après la Constitution Fédérale de 1988), ainsi que ses défis en ce qui concerne la modernisation de la fiscalité, notamment pour aboutir au développement de la participation de la société civile dans le processus de prise de décision fiscale.

2. Le débat fiscal public (in)achevée en France

Les mouvements sociaux urbains des années 1960 et 70, survenus en France, ont laissé un héritage culturel riche d'expériences participatives, qui ont contribué à l'inclusion progressive de la participation, aussi bien sur le plan législatif que juridique national dans les années 1980 et 90, et ont permis que de nouveaux acteurs sociaux surgissent au coeur de la société française.⁴

Ainsi, tout en se distinguant des premières associations des années 1970, de nouvelles formes de mouvements sociaux – les conseils de quartier, les jurys citoyens et les conseils consultatifs de jeunes ou d'étrangers – sont apparues dans les années 1980, avec de nouveaux répertoires d'actions intégrées, qui, tout en étant moins radicaux et spontanés, n'en étaient pas moins plus institutionnalisés et plus légitimes,

² Gérard Mestrallet, Michel Taly, Julien Samson, La réforme de la gouvernance fiscale, Paris, L.G.D.F., 2005, p.5.

³ Gérard Mestrallet, Michel Taly, Julien Samson, 2005, p. 5, déjà cité.

⁴ Grégory Busquet, Claire Carriou, Amélie Flamand, Héloïse Nez, << La démocratie participative à Paris sous le premier mandat de Bertrand Delanoë (2001-2008) : une << nouvelle ère démocratique >> ? >> , In Marie – Héléne Bacqué, Yves Sintomer, La démocratie participative inachevée , Paris, éditions Yves Michel, 2010, p.140.

servant même de référence aux mouvements sociaux actuels.⁵

La politique restrictive de pratiques démocratiques durant la gestion de Paris de la droite de Jacques Chirac (1977–1995) a été modifiée après l'élection de Jean Tibéri, en 1995 et, principalement, avec les élections de 2001, sous le premier mandat de Bertrand Delanoë (2001-2008).⁶

A partir du programme de gouvernement de la gauche mis en place par Delanoë (2001-2008), le mot d'ordre était "démocratie participative" et "démocratie locale", les deux termes désignant les mêmes pratiques politiques.⁷

De ce fait, en démocratisant la gestion de Paris, face au déficit démocratique des gestions antérieures, Delanoë a mis en oeuvre les bases d'une démocratie fondée sur la transparence et l'information.

Plusieurs dispositifs participatifs ont été mis en place lors de la première mandature de Delanoë (2001 - 2008), notamment une instance participative régulière - les conseils de quartiers - et une procédure de "concertation" exceptionnellement tournée vers la révision du PLU (Plan Local d'Urbanisme).

L'introduction de la démocratie participative par l'équipe de Delanoë, a permis aux parisiens de partager les processus de décision avec le pouvoir public et, partant, d'obtenir une meilleure acceptabilité sociale des projets et, aussi, une transversabilité dans la gestion des services sociaux, visant à engager de meilleures relations entre administration et administrés.⁸

Les sources d'influence dans le développement des pratiques participatives locales du gouvernement de gauche se retrouvent notamment chez des chercheurs en sciences politiques et sociales tels que Habermas, Loic Blondiaux, Yves Sintomer, Michel Croizier, Jacques Bouveresse, Michel Wieviorka, Dominique Wolton,

⁵ Marie – Hélène Bacqué, Yves Sintomer, << *Généalogies de la démocratie participative* >>, In Marie – Hélène Bacqué, Yves Sintomer, 2010, p.8, déjà cité.

⁶Grégory Busquet, Claire Carriou, Amélie Flamand, Héloïse Nez, << *La démocratie participative à Paris sous le premier mandat de Bertrand Delanoë (2001-2008) : une « nouvelle ère démocratique » ?* >>, In Marie – Hélène Bacqué, Yves Sintomer, 2010, p.143, déjà cité.

⁷Grégory Busquet, Claire Carriou, Amélie Flamand, Héloïse Nez, << *La démocratie participative à Paris sous le premier mandat de Bertrand Delanoë (2001-2008) : une « nouvelle ère démocratique » ?* >>, In Marie – Hélène Bacqué, Yves Sintomer, 2010, p.147, déjà cité.

⁸Grégory Busquet, Claire Carriou, Amélie Flamand, Héloïse Nez, << *La démocratie participative à Paris sous le premier mandat de Bertrand Delanoë (2001-2008) : une « nouvelle ère démocratique » ?* >>, In Marie – Hélène Bacqué, Yves Sintomer, 2010, p.150, déjà cité .

etc . Par ailleurs, des expériences de la démocratie participative et des savoir-faire de militants politiques comme David Assouline et Christophe Borgel, nommés adjoints à la démocratie participative et, également, à la configuration des conseils de quartier, représentée par Christophe Bonneuil, membre du conseil consultatif dans le 10ème arrondissement de Paris.⁹

Faisons remarquer, en outre, que l'expérience de la démocratie participative venue de l'étranger, comme le budget participatif brésilien de Porto Alegre, a inspiré l'élaboration du budget participatif dans la mairie du 20ème arrondissement de Paris – unique cas de budget participatif à Paris – en 2001.¹⁰

D'autres villes françaises comme Bobigny, Morsang-sur-Orge, et dans le département du Val – de –Marne également, des collectivités de tradition communiste, ont mis en place une politique participative se référant systématiquement au budget participatif de Porto Alegre (Brésil). Selon le maire adjoint de Morsang- sur-Orge, en 2005, des pratiques participatives aux collectivités communistes vers la thématique participative sont à l'origine de l'insatisfaction grandissante des citoyens face à la crise locale du gouvernement représentatif.¹¹

Selon Nez et Talpin, c'est la conjonction de trois facteurs, survenus dans les "collectivités communistes", qui y a été à l'origine de dispositifs participatifs, à savoir "un déclin électoral et politique à l'échelle locale, une mutation idéologique et politique du Parti communiste à la recherche de nouveaux repères identitaires, et les initiatives d'acteurs impliqués dans des réseaux associatifs."¹²

Quoi qu'il en soit, il existe une contradiction entre les discours des élus communistes et leurs pratiques locales dans la "banlieue rouge". Autrement dit, malgré un discours favorisant les pratiques démocratiques locales et la citoyenneté active,

⁹Grégory Busquet, Claire Carriou, Amélie Flamand, Héloïse Nez, << La démocratie participative à Paris sous le premier mandat de Bertrand Delanoë (2001-2008) : une << nouvelle ère démocratique >> ? >>, In Marie – Héléne Bacqué, Yves Sintomer, 2010, p.148/150, déjà cité.

¹⁰Grégory Busquet, Claire Carriou, Amélie Flamand, Héloïse Nez, << La démocratie participative à Paris sous le premier mandat de Bertrand Delanoë (2001-2008) : une << nouvelle ère démocratique >> ? >>, In Marie – Héléne Bacqué, Yves Sintomer, 2010, p.149, déjà cité .

¹¹ Héloïse Nez, Julien Talpin, << Démocratie participative et communisme municipal en banlieue rouge >>, In Marie – Héléne Bacqué, Yves Sintomer, 2010, p.212, déjà cité .

¹² Héloïse Nez, Julien Talpin, << Démocratie participative et communisme municipal en banlieue rouge >>, In Marie – Héléne Bacqué, Yves Sintomer, 2010, p.216, déjà cité .

ceux-ci s'inscrivent dans un modèle de démocratie de proximité caractérisé par des procédures consultatives et peu formalisées au sein desquelles l'élu reste l'acteur central du pouvoir de décision finale.¹³

Dans ce contexte d'évolution dialectique dans la construction de la démocratie participative sein de l'Etat Français, on constate "l'institutionnalisation du débat public" et, conséquemment, une nouvelle participation du citoyen dans le processus de prise de décision politique. Marque de ce parcours final: la publication de la loi n. 2002-276 ,de "démocratie de proximité" du 27 février 2002 et la reconnaissance d'une autorité administrative indépendante (CNDP – "Commission Nationale du Débat Public") chargée, depuis 2002, de garantir la neutralité et la qualité des débats et de diffuser les principes du débat public dans l'ensemble des secteurs de l'action publique.

Selon Blatrix, le renforcement de "l'institutionnalisation du débat public", sous la direction de la CNDP, est survenu progressivement pour faire face à la carence des instituts de participation populaire, comme l'enquête publique, dans la prévention de conflits autour des enjeux et contextes publics locaux.¹⁴

On observera qu'en France, l'essor des formes alternatives qualifiées de "participationnistes" est marqué par la valorisation de l'idée de participation ordinaire des citoyens dans la sensibilisation des pouvoirs publics face aux demandes sociales. Dans ce processus continu de transformation de la démocratie participative, "l'institutionnalisation du débat public", sous la responsabilité de la Commission Nationale de Débat Public (CNDP), apporte une culture de dialogue avec le public, du fait de nouveaux moyens de communication (internet), l'accès immédiat à l'information, et, surtout, la recherche de la participation et de la collaboration des citoyens en général, et non pas seulement des représentants de groupes d'intérêt déjà constitués, pour la résolution de problèmes ou dans la prise de décisions politiques.¹⁵

Vallemont soutient que le débat public n'est pas une nouveauté, qu'il est

¹³ Héloïse Nez, Julien Talpin, << Démocratie participative et communisme municipal en banlieu rouge >>, *In* Marie – Hélène Bacqué, Yves Sintomer, 2010, p.214, déjà cité .

¹⁴ Céline Blatrix, << Génèse et consolidation d'une institutions: le débat public en France >>, *In* Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean Michel Fourniau, Bertrand Hériard Dubreuil, Rémi Lefebvre, *Le débat public: une experience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p.54.

¹⁵ Serge Vallemont, *Le débat public: une reforme dans l'État*, Paris, L.G.D.J, 2001, p. 22.

de la même nature que la démocratie, qu'il lui est consubstantiel en ce qu'il résulte de l'exercice des libertés fondamentales (d'expression, de réunion, d'association, etc...). Pourtant, l'actuel rôle du débat public – information du public sur un projet d'intérêt public susceptible d'avoir une influence sur la vie quotidienne, l'échange d'informations entre les parties intéressées et la recherche de l'équilibre entre des intérêts particuliers et l'intérêt général, permet de restaurer l'image de l'Etat et assure la satisfaction de l'intérêt individuel dans les limites et les possibilités de l'intérêt général.¹⁶

Pour Vallemont, les citoyens demandent, en outre, des comptes à l'état, car, en tant que contribuables, ils veulent être assurés que l'argent est bien dépensé et les décisions de l'état dûment justifiées dans les débats publics. Il s'agit de rendre compte de l'évolution de la notion même de déclaration d'utilité publique.¹⁷

La rénovation et l'amplification progressive du contrôle du budget par la société dans l'Etat Français est une forme de concrétisation du droit fondamental de contrôle populaire des actes répréhensibles des agents publics, tels que les abus de pouvoir dans les dépenses publiques, droit déjà garanti depuis longtemps dans et par la Déclaration des Droits et du Citoyen de 1789 : “ La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration” (article XV).

La Constitution française, du 4 octobre 1958, a prévu, dans son article 34, alinéa 18^a, que “les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique”. Et, à son tour, l'article 47, alinéa 1^a, du même texte constitutionnel, a prescrit que “le Parlement vote les lois de finances dans les conditions prévues par une loi organique”.

“Le code des juridictions financières” a fixé les fonctions de la Cour des comptes: le contrôle de régularité (articles L. 111-1 et 111-3), autrement dit la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics et vérifie la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques de l'Etat; de plus, le contrôle de la gestion (article L. 111-3): la Cour de comptes vérifie le bon usage des fonds publics, s'assure du bon usage des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat, et garantit enfin, l'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de

¹⁶ Serge Vallemont, 2001, p. 74, déjà cité .

¹⁷ Serge Vallemont, 2001, p. 74/75, déjà cité .

l'exécution des lois de finances (article L.III-2).

Pour ce qui concerne cette dernière fonction de la Cour des Comptes, à savoir la collaboration et assistance du Parlement et du Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, dont, en particulier, "le rapport public annuel" qui est remis chaque année au Parlement puis au Président de la République.

Il incombe donc au Conseil des Prélèvements Obligatoires (le Conseil des impôts), l'institution auprès de la Cour de comptes, dont la fonction principale déterminée par les articles 1351-1 et 1351-2, du "Code des Juridictions Financières", d'apprécier la répartition de la charge fiscale et de vérifier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires en rendant compte de l'exécution de ses travaux par "le rapport public", compte-rendu des débats et des ses travaux.

Le Conseil des impôts institué par le Décret n° 71 -142, du 22 février 1971, à partir d'idées lancées par V. Giscard d'Estaing lors d'une conférence réalisée le 3 septembre 1970.¹⁸

Comme organisme indépendant de l'administration fonctionnant auprès de la Cour des comptes, ce conseil a été remplacé par "le Conseil des Prélèvements Obligatoires" après le 1 octobre 2005. Ce conseil a été créé dans un triple but: "constater l'évolution des revenus imposables par catégories socio-professionnelles de contribuables; interpréter cette évolution en fonction de l'évolution démographique et économique générale et porter ces éléments objectifs à la connaissance du public sous la forme d'un rapport annuel".¹⁹

Comme on l'a vu, dans ses fonctions, ce Conseil a le devoir de produire chaque année un rapport circonstancié de ses conclusions, inspirées par des réflexions comprenant des travaux utiles relatifs à la charge fiscale et sa répartition, études qui seront remises au Président de la République Française.

Avec pour objectif la création de cet institut indépendant dans l'Administration Publique française et avec des fonctions spécifiques de réaliser des

¹⁸ Michel Bouvier, << *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt* >>, Paris, L.G.D.J, 2012, p.181.

¹⁹ Michel Bouvier, 2012, p.181, déjà cité .

travaux pour une plus grande information de la fiscalité et de la charge fiscale, le Pouvoir Exécutif français a perdu son autonomie, pour ce qui concerne la prise de décisions fiscales, en partageant son pouvoir avec les autres acteurs sociaux.

L'importance de ce Conseil pour l'Etat français est strictement lié à son important rôle d'information et de réflexion sur la fiscalité, en influençant le gouvernement au moment de l'initiative de projets de loi et, conséquemment, autour d'une décision fiscale juste et efficace.²⁰

A travers ce Rapport, envoyé au Président de la République et publié périodiquement, l'Etat Français peut obtenir des données concrètes de la réalité économique et sociale et, à travers ses indices démonstratifs, réaliser une politique fiscale pour atteindre les objectifs les plus utiles aux intérêts collectifs, dans un Etat Démocratique de Droit.²¹

L'État Français, comme dans la plupart des pays de l'Union Européenne, avec un taux de prélèvements obligatoires à 44% du PIB (produit intérieur brut), en 2005, fait augmenter la notion de "psychologie fiscale", autrement dit, la perception subjective de la fiscalité qu'ont les contribuables et l'opinion, que le niveau général de l'imposition est élevé, voire, pour beaucoup, excessif.²²

La complexité fiscale en France a plusieurs causes et la plus importante est l'accumulation de strates successives dans le code fiscal, chacune y allant de ses innovations, modifications et mesures spécifiques pour tenir compte des exigences des groupes de pression et des circonstances. Par conséquent, il est souhaitable que le législateur réévalue périodiquement l'utilité des dispositifs et aussi l'ensemble du système fiscal.²³

On peut voir aussi, cependant, que la "complexité fiscale" est un réflexe général de la complexité croissante des sociétés modernes et des mutations découlant des relations entre les sphères sociales, économiques, politique.

Selon Bouvier, un tel phénomène est lié à une caractéristique propre des

²⁰ Jean – Pierre Cossin, << Apresentação ao 21º Relatório do Conselho de Impostos – França >>, Revista Internacional de Direito Tributário, vol. 1, Belo Horizonte, Del Rey, 2004, p. 384

²¹ Jean – Pierre Cossin, 2004, p. 383, déjà cité .

²² Jaques le Cacheux, Débat Public: les français et l'impôt. France, Odile Jacob, 2008, p.21/28

²³ Jaques le Cacheux, 2008, p. 113, déjà cité .

sociétés contemporaines vers “un nouveau Moyen Âge fiscal, avec une extrême diversité de prélèvements associée à d’innombrables différences de statut”. Ainsi, remarque l’auteur, dans cette configuration hétérogène du pouvoir fiscal, “on est conduit à s’orienter vers une forme de fédéralisme fiscal qui pourrait intégrer les divers acteurs au sein d’un processus de décision capable d’assumer la complexité de la nouvelle situation.”²⁴

Dans ce contexte, une simplification du système fiscal français semble opportune dans une ordre de gains potentiels qui mériterait d’être exploité: réécrire les dispositifs devenus désuets et clarifier les textes fiscaux, supprimer les impôts, petits ou grands, dont le coût de gestion est prohibitif, alléger les obligations déclaratives des contribuables et réviser sur une base périodique les dépenses fiscales.²⁵

En 2002, le Conseil des impôts français a présenté au Président de la République le XXème Rapport intitulé: “Les Relations entre les contribuables et l’administration fiscale”. Ce rapport a analysé de manière spécifique et systématique la relation entre le contribuable et l’administration et a été transmis au chef du pouvoir exécutif avec ses propositions: “Propositions pour supprimer les décalages d’un an entre la perception des revenus et leur imposition”, “Propositions en vue d’améliorer la qualité de la norme fiscale”, “Propositions pour rendre plus lisible l’organisation de l’administration fiscale” et, enfin, les “Propositions pour rééquilibrer les relations entre les contribuables et l’administration fiscale”.²⁶

Bien que le Conseil des Impôts ait des caractéristiques purement consultatives et non-contraignantes, lors de l’installation de Conseil des impôts, depuis 1971, cet organisme est devenu l’instrument de la “réconciliation des Français avec leurs impôts”.²⁷

²⁴ Michel Bouvier, 2012,p.293, déjà cité .

²⁵ Gérard Mestrallet, Michel Taly, Julien Samson, 2005, p.94/95, déjà cité .

²⁶ Conseil des impôts, Les relations entre les contribuables et l’administration fiscale, XXe Rapport au President de la Republique, Paris, Éd. des journaux officiels, 2002.

²⁷ Conseil des impôts, Les relations entre les contribuables et l’administration fiscale, 2002, p. 10, déjà cité .

Le contexte des travaux du Conseil des Impôts est aujourd'hui sensiblement différent. Les études et l'élaboration du XXème Rapport remis au Président de la République ont eu pour but d'assurer la permanence du consentement à l'impôt des citoyens, d'examiner la qualité des relations entre l'administration et les contribuables, et non pas d'éviter les manifestations d'antifiscalisme qui avaient marqué la France dans les années 1950 et 70.²⁸

C'est dans ce but que ce Rapport a mis en évidence la recherche de la qualité pour la qualité de la loi fiscale, face à sa réelle complexité et compte tenu du manque d'évaluation de la loi fiscale, tant du fait du Parlement, que de la propre Administration.²⁹

En alimentant le débat public sur la fiscalité, le Conseil des Impôts met en relief diverses perspectives et rend manifeste ses efforts de réflexion autour du droit fiscal, ses particularités et ses nuances.

Cependant, en menant à bien une analyse comparée du Conseil des Impôts français en regard des expériences d'organismes indépendants dans des gouvernements étrangers (par exemple, l'Institute for Fiscal Studies – IFS, créé dans les années 1960, au Royaume Uni) qui cherchent, de la même manière, à produire des effets dans la politique fiscale sur les différentes catégories de contribuables, une forte critique retombe sur cet institut.³⁰

Selon plusieurs chercheurs français, en quête d'une réforme dans la "gouvernance fiscale", autrement dit, dans l'exercice du pouvoir fiscal, et dans la manière d'élaborer, décider et légitimer les normes du fait de l'action et contrôle de la société, la reformulation du Conseil de l'Impôt relative à l'élargissement de sa composition et au renforcement de l'indépendance de ses rapporteurs, ne paraît pas être à la hauteur des défis à relever en matière d'indépendance des évaluations et de

²⁸ Conseil des impôts, Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale, 2002. P.10, déjà cité

²⁹ Conseil des impôts, Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale, 2002, p. 259/260, déjà cité .

³⁰ Conseil des impôts, Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale, 2002, p. 97, déjà cité .

libre participation au débat fiscal public.³¹

3. Le débat fiscal public (in)achevée au Brésil après la Constitution Fédérale de 1988

Dans le processus historique de formation de l'activité financière de l'Etat brésilien, nous constatons que la politique fiscale, depuis l'époque du Brésil colonisé jusqu'à notre Constitution de 1988, a toujours été considérée davantage comme source de ressources pour les dépenses publiques génériques du Gouvernement et, beaucoup moins, comme instrument stratégique de l'Etat dans la réalisation de politiques publiques pour le développement de la société.

L'histoire de l'imposition au Brésil" montre que l'empreinte de la colonisation portugaise dans la formation et l'organisation de la société a été malheureusement déterminante dans la constitution d'un Etat brésilien oligarchique, interventionniste et antidémocratique, ce qui, tout en rendant possible l'essor d'une pensée élitiste dominante, bureaucratique, et en favorisant le patrimonialisme, les discriminations, et, surtout l'autoritarisme, l'a éloigné des idéaux républicains de justice, d'égalité et de démocratie.

Le Droit Fiscal, fortement influencé par cette idéologie, en s'appuyant sur des règles de droit positif, a maintenu sa suprématie dans le système de recouvrement des impôts dans le but de préserver les valeurs et de satisfaire les besoins d'une élite dominante tout en négligeant les aspirations et les besoins du peuple brésilien, proprement écarté du coeur de la prise de décisions fiscales.

Selon le "préambule" de la Constitution de 1988, et tout particulièrement l'article 1^o, paragraphe unique, du texte constitutionnel, le principe démocratique lié au principe de l'Etat de Droit, impose à l'Etat le devoir de respecter les normes de la

³¹ Gérard Mestrallet, Michel Taly, Julien Samson, 2005, p.157, déjà cité .

démocratie représentative (indirecte), ainsi que la participation populaire (directe) dans le contrôle des actes et des processus de prise de décision administratifs au sein de l'Administration Publique.

A partir de la tendance constitutionnelle de concrétisation du principe de participation à l'Administration Publique brésilienne, plusieurs instituts participatifs ont été créés depuis la promulgation de la Constitution Fédérale de 1988 par les entités fédératives (União, Estados, Municípios et Distrito Federal).³²

Dans ce contexte, et face à l'ensemble de compétences législatives octroyées pour la création des instituts de participation populaire (art. 18, art. 25, §1º, art. 29 et art. 48, IX), "les Mairies" (Municípios)³³ sont l'environnement le plus propice à la réalisation de la participation populaire au Brésil car ils découlent des traditions historiques et de la naturelle proximité avec les citoyens.

De cette manière, dans le but de démocratiser les relations entre le gouvernement fédéral et la société, a été créé, par la Loi n. 10.683, du 28 mai 2003, le Conseil de Développement Economique et Social (CDES). Cet institut a pour attribution d'informer le Président de la République dans la formulation de politiques et de lignes directrices spécifiques et d'apprécier des propositions de politiques publiques, de réformes structurelles et de développement économique et social qui lui sont soumises par le Président de la République, en vue d'articuler les relations du gouvernement avec les représentants de la société.³⁴

Le Conseil de Développement Economique et Social (CDES), présidé par le Président de la République et composé par des personnes représentatives de divers secteurs de la société (travailleurs, empresarios, mouvements sociaux, gouvernements et lidershops, expressions de divers secteurs), est un instrument d'élargissement politique des relations du gouvernement qui permet la construction d'un dialogue autour d'une nouvelle idée de contrat social; il convient de dire, que, par le biais de la

³² Marcos Augusto Perez, A administração pública democrática: institutos de participação popular na Administração pública, Belo Horizonte, Editora Fórum, 2004, p.97

³³ MUNICIPIOS: La République Fédérale du Brésil est formée par l'union d'États et Municípios ainsi que du District Fédéral. Le Município est une entité fédérale, autonome et indépendante, dans un espace géographique défini.

³⁴ <http://www.cdes.gov.br/conteudo/41/o-que-e-o-cdes.html>

concertation, du dialogue et du débat sera rendu possible un projet de développement de long terme, comme expression de synthèse possible de valeurs et intérêts prédominants, afin d'orienter les actions du gouvernement autour de politiques publiques et de mesures nécessaires pour entraîner la croissance du pays.^{35 36}

En ce qui concerne l'activité financière, l'exemple de cette constitution citoyenne et de la possibilité de contrôle populaire des actes des agents publics, ayant été commis avec abus de pouvoir, notamment dans les dépenses publiques, l'article 31, §3° de la Constitution, qui prévoit l'accessibilité annuelle des comptes de l'Etat, pour une durée de soixante jours, à tout contribuable, pour examen et appréciation de sa légitimité, toujours dans les termes de la loi; et, aussi, de la même manière, l'article 74, § 2°, qui prévoit la possibilité de dénoncer des irrégularités ou illégalités dans les comptes des agents publics devant la Cour des Comptes de l'Etat du Brésil.³⁷

Du reste, à partir de la Constitution Fédérale de 1988, l'étude sur la destination de l'impôt a fini par intéresser, notamment, la science du Droit Fiscal, pour ce qui touche à l'identification des types d'impôts et au contrôle de la compétence fiscale. Il faut remarquer ici que la fonction de l'impôt dans l'Etat démocratique de droit n'a pas comme fin unique de couvrir les dépenses publiques (objectifs purement fiscaux), mais aussi d'être un instrument de la politique socio-économique de l'Etat pour la mise en oeuvre des droits sociaux et la mise en place des droits individuels.

Le Budget Participatif (Orçamento Participativo – OP) , création brésilienne s'il en est, implanté et consacré à Porto Alegre, en 1989, est un institut de participation populaire à caractère seulement consultatif, qui a, pour objectif principal, de

³⁵ Tarso Genro, << Democratizar as relações entre governo e sociedade >> , In Antonio Gutiérrez Vegara, Francisco Miguel Fernández Marugán, Jaime Montalva Correa, Tarso Genro, *Novos Espaços Democráticos: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha*, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p.105

³⁶ En France, le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) est, de la même manière, une assemblée consultative française composée de représentants sociaux (patronat, syndicats, associations) et il n'a qu'une fonction consultative, optionnelle ou obligatoire dans le cadre du processus législatif, permettant la représentation au niveau national des organisations professionnelles et la communication entre les différents acteurs de l'économie. Selon Martinez, le Conseil Economique et Social donne une assise juridique aux interventions et manifestations socio-professionnelles du consentement à l'impôt. Jean- Claude Martinez, *Le Statut de Contribuable*. Tome I : *l'élaboration du statut* , Paris:, L.G.D.J, 1980, p. 328

³⁷ Le contrôle du budget par la société française était assuré depuis la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, de 1789, article XV: << La société a le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration >>.

préparer, sous la conduite de l'Administration, le projet de loi budgétaire qui sera envoyé par le chef du Pouvoir Exécutif au Législatif, suite à la tenue préalable de séances publiques consécutives. Ce processus de gestion participative, fruit de la créativité des opérateurs juridiques brésiliens, est devenu un instrument reconnu et privilégié de redistribution du produit de l'impôt, de démocratisation de la gestion et de construction de la citoyenneté.³⁸

Il faut noter que la conjoncture politique particulière de démocratisation participative à Porto Alegre a été extrêmement propice à la mise en place du Budget Participatif. La tradition d'organisation et de revendications, présente depuis les années 1960 et clairement exprimée dans la "Liga Interbairros Reivindicatória et e Assessoradora" aux objectifs spécifiques à l'intérieur d'une ligne de participation "humaniste, anti-paternaliste et d'auto-détermination" a évolué, dès les années 1980, vers une Union des Associations de Porto Alegre (UMPA). Il est vrai que la participation de l'UMPA dans la délibération relative au budget municipal était liée à une volonté politique de gauche des gouvernements du PT (Parti des Travailleurs) et PTB (Parti Travailleuse Brésilien) stimulant la participation comme axe principal de l'administration municipale.³⁹

Remarquons que dans l'Etat Brésilien, l'expérience la plus significative de changement vers la démocratie a ses origines dans des mouvements sociaux qui ont remis en question les pratiques d'exclusion sociale par le biais d'actions qui ont fait apparaître de nouvelles formes de contrôle du gouvernement par les citoyens. L'exemple du budget participatif au Brésil, a été la première forme réussie de redistribution juste des biens publics et de négociation démocratique pour l'accès à ces

³⁸ Leonardo Avritzer, << Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil >>, *In* Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 2009, p. 582-583

³⁹ Leonardo Avritzer, << O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico >> http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcameto_participativo_e_teoriamocratica_-_leoardo_avritzer.pdf, p. 13.

biens par les propres acteurs sociaux.⁴⁰

Dans ce contexte, il apparaît que les processus de démocratisation entraînent, en général, l'inclusion de thématiques jusque là ignorées du système politique, la redéfinition d'identités et de liens, ainsi que l'augmentation de la participation, spécialement au niveau local.

Au-delà des politiques de budget participatif, d'autres instituts de participation populaire, créés à partir de besoins sociaux, permettent de reformuler le rapport des gouvernements avec le citoyen et de mettre les structures de gouvernement sous le contrôle de la population en menant à bien un essai de mobilisation permanente des citoyens.

Le rapprochement entre l'Administration fiscale et les contribuables autour d'une fiscalité participative a lieu aussi à travers l'institution de la "Commission Permanente de Simplification et Révision de la Législation Fiscale".

Par l'article 1º, du Décret n. 11.943, du 14 février 2005, le maire (PT) de Belo Horizonte, Fernando Damata Pimentel, a constitué cette "Commission Permanente de Simplification et de Révision de la Législation Fiscale" de la ville, qui doit étudier et proposer les modifications à introduire dans l'ordre fiscal, en tenant compte des effets économiques et sociaux de son application, de la juste répartition du poids fiscal, ainsi que de la rigueur, la transparence et l'efficience dans la gestion de la fiscalité.

La Commission de Simplification et de Révision de la Législation Fiscale, instituée par le gouvernement de gauche de Belo Horizonte est, de la même manière, un institut de participation populaire aux caractéristiques seulement consultatives et non-contraignantes. Cette commission (comme le Conseil des Impôts Français) a pour mission la préparation d'un rapport annuel d'études minutieuses, devant être présenté, au mois de mars de chaque année, pour que le chef du pouvoir exécutif puisse élaborer les projets de loi en matière fiscale et budgétaire (initiative privée, aux termes de l'article 61, §2º, b, CF/88) avant de les transmettre au Législatif pour les soumettre au vote.⁴¹

⁴⁰ Boaventura de Sousa Santos, Leonardo Aritzer, << Para ampliar o cânone democrático >>, *In* Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 2009, p. 66.

⁴¹ <http://www.pbh.gov.br/>

Ainsi, en s'inspirant du Conseil des Impôts français - aujourd'hui appelé Conseil des Prélèvements Obligatoires – le chef du Pouvoir Exécutif de Belo Horizonte a décidé d'élargir le champ d'action et la composition de la Commission dans le but d'y inclure des représentants d'entités publiques corporatives ou privées (entrepreneuriales), en canalisant les principales plaintes et discussions sectorielles et en permettant de grands débats autour des questions fiscales.

Il est important d'observer que le 1er Rapport de la Commission Permanente de Simplification part du principe que la démocratie est un processus indépassable et incontournable, autrement dit un véritable processus discursif d'inclusion, dans lequel la fiscalité participative est suggérée comme un processus dans lequel le contribuable n'agit pas que de manière symbolique, par le biais de la représentation, mais que, au contraire, l'information, la communication et la rénovation du consentement de l'impôt se trouvent en processus dialectique permanent avec l'administration.⁴²

On observe que la conception de complémentarité entre la démocratie participative et la démocratie représentative, à Belo Horizonte, favorise une articulation plus profonde entre ces deux formes possibles de combinaison de démocratie.

La reconnaissance, par le gouvernement PT local, du fait que le processus participatif, les formes publiques de suivi et de contrôle du gouvernement, ainsi que les processus de délibération publics peuvent remplacer une bonne part du processus de représentation et de délibération, tels qu'ils ont été conçus par le modèle hégémonique de démocratie (démocratie représentative élitiste), rend possible une nouvelle forme créative et ouverte des relations entre les citoyens contribuables et le gouvernement, autrement dit, entre l'économique/social et/ou politique. Cela s'est produit avec le budget participatif introduit aussi à Belo Horizonte, en 1993, et avec la constitution de la Commission Permanente de Simplification et Révision de la Législation Fiscale en 2005.

Cependant, malgré le succès de la Commission Permanente de

⁴² Misabel Abreu Machado Derzi, Revista Internacional de Direito Tributário da ABRADT, Belo Horizonte, Del Rey, 2005, p.406.

Simplification et Révision de la Législation Fiscale instituée durant plusieurs années à Belo Horizonte, cet important institut a cessé de fonctionner et de remplir son rôle participatif dans le pouvoir local, avec la nouvelle administration du PSB (Parti Socialiste Brésilien) à Belo Horizonte, depuis 2009. Le manque de volonté politique a été – semble-t-il - le principal facteur de perte de force et de crédibilité de cette pratique politique.

Conclusion

Il est sûr que la modernisation de la fiscalité de l'Etat Français émerge dans un contexte de réforme de la “gouvernance fiscale” et dans une structure idéale de fiscalité en ce qui concerne, notamment, le processus de création et d'application de la norme fiscale ayant comme assise l'essor de participation de la société civile dans la prise de décision fiscale.⁴³

Au Brésil, de la même manière, plusieurs instituts de participations populaires au sein de l'Administration Publique émergent dans ce contexte d'ouverture démocratique rendue possible à partir de la Constitution Fédérale de 1988, comme moyens juridiques pratiques permettant de chercher des signes de reconnaissance par le biais d'actions participatives dans la prise de décisions politiques fiscales dans l'Etat démocratique fiscal et social.

Les débats publics ne sont pas une nouveauté, après tout ils sont consubstantiels à la démocratie et à l'exercice des libertés fondamentales. Cela dit, le débat fiscal, engagé sur le terrain de la morale, selon Delalande, “implique une délibération collective approfondie sur l'adaptation de l'appareil étatique à la poursuite de la justice fiscale, la comparaison de la valeur des différentes formes de richesse et les contours de la redistribution fiscale.”⁴⁴

⁴³ Gérard Mestrallet, Michel Taly, Julien Samson, 2005, p.159, déjà cité .

⁴⁴ Nicolas Delalande, << La réforme fiscale et l'invention des <<classes moyennes>>: l'exemple de la création de l'impôt sur le revenu >>, In Philippe Bezes, Alexandre Siné, Gouverner (par) les finances publiques. Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 131

Quoi qu'il en soit, pour conclure, tant en France qu'au Brésil, le succès de "la nouvelle Gouvernance Financière Publique" demande une plus grande volonté politique seule susceptible de permettre la légitimation des gouvernements dans la prise de décisions politiques de type fiscal et la satisfaction, éventuelle, des demandes du contribuable, ainsi que sa protection, contre l'utilisation de l'impôt comme instrument d'idéologie de l'Etat.

Abstract: The work we have before us is to explore the challenges of the new Public Financial Governance in France and Brazil (after the promulgation of the 1988 Constitution), and also advanced the debate public of the democratic rule of law in particular to achieve the development of civil society participation in the decision-tax ruling.

Key - Words: Challenges of the new financial governance. France and Brazil. Popular participation. Public debates. Fiscal decision process.

Referências

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *In* Santos, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2009.

AVRITZER, Leonardo. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**.
http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcameto_participativo_e_teorica_democratica_-_leardo_avritzer.pdf.

BLATRIX, Céline. Génese et consolidation d'une institutions: le débat public en France. *In* Revel, Martine, Blatrix Cécile, Blondiaux, Loic, Fourniau, Jean Michel, Hériard Dubreuil, Bertrand, Lefebvre, Rémi. **Le débat public: une experience française de démocratie participative**. Paris: La Découverte, 2007.

BACQUÉ, Marie – Héléne, SINTOMER, Yves. **La démocratie participative : Histoire et généalogie**. Paris: La Decouverte, 2011.

BACQUÉ, Marie – Héléne, SINTOMER, Yves. **La démocratie participative inachevée**. Paris: éditions Yves Michel, 2010.

BACQUÉ, Marie – Héléne, SINTOMER, Yves. *Généalogies de la démocratie participative*. *In* Bacqué, Marie – Héléne, Sintomer, Yves. **La démocratie participative inachevée**. Paris: éditions Yves Michel, 2010.

BOUVIER, Michel. **Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt**. 11ª Ed. LGDJ:Paris, 2012.

BUSQUET, Grégory, CARRIOU, Claire, FLAMAND, Amélie, NEZ, Héloïse. La démocratie participative à Paris sous le premier mandat de Bertrand Delanoë (2001-2008) : une "nouvelle ère démocratique" ? *In* Bacqué, Marie – Héléne , Sintomer, Yves . **La démocratie participative inachevée**. Paris: éditions Yves Michel, 2010.

CACHEUX, Jaques le. **Débat Public: les français et l'impôt**. France: Odile Jacob, 2008.

COSSIN, Jean – Pierre. Apresentação ao 21º Relatório do Conselho de Impostos – França, **Revista Internacional de Direito Tributário**, vol. 1, Belo Horizonte, Del Rey, 2004.

Conseil des impôts. “Les relations entre les contribuables et l’administration fiscale”. **XXe Rapport au President de la Republique**. Paris : Éd. des journaux officiels, 2002.

DELALANDE, Nicolas, “La reforme fiscale et l’invention des ‘classes moyennes’: l’exemple de la création de l’impôt sur le revenu”. In BEZES, Philippe, SINÉ, Alexandre. **Gouverner (par) les finances publiques**. Paris: Presses de Sciences Po, 2011.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Revista Internacional de Direito Tributário da ABRADT**, vol. 04, Belo Horizonte, Del Rey, 2005.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4ª Ed., Editora Globo: São Paulo, 2008.

GENRO, Tarso. Democratizar as relações entre governo e sociedade In Vegara, Antonio Gutiérrez, Marugán, Francisco Miguel Fernández, Correa, Jaime Montalva e Genro, Tarso. **Novos Espaços Democráticos: diálogo social no Brasil e a experiência da Espanha**. 1º Ed., São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MARTINEZ, Jean- Claude. **Le Statut de Contribuable**. Tome I : *l’elaboration du statut* . Paris: LGDJ, 1980.

MESTRALLET Gérard, TALY, Michel, SAMSON, Julien. **La reforme de la gouvernance fiscale**. Paris: L.G.D.F, 2005.

NEZ, Héloïse, TALPIN, Julien. Démocratie participative et communisme municipal en banlieu rouge In Bacqué, Marie – Hélène, Sintomer, Yves. **La démocratie participative inachevée**. Paris: éditions Yves Michel, 2010.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro**. 6. Ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na Administração pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo . Para ampliar o cânone democrático. In Santos, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2009.

Transformar BH é uma escolha sua : orçamento participativo 2011/2012 (metodologia e diretrizes). <http://www.pbh.gov.br/>

VALLEMONT, Serge. **Le débat public: une réforme dans l'État**. Paris: L.G.D.J, 2001
<http://www.cdes.gov.br/conteudo/41/o-que-e-o-cdes.html>

Texto científico recebido em: 11/11/2014

Processo de Avaliação por Pares: (*Blind Review* - Análise do Texto Anônimo)

Publicado na Revista Vozes dos Vales - www.ufvjm.edu.br/vozes em: 05/05/2015

Revista Científica Vozes dos Vales - Ufvjm - Minas Gerais - Brasil

www.ufvjm.edu.br/vozes

www.facebook.com/revistavozesdosvales

UFVJM: 120.2.095-2011 - QUALIS/CAPES - LATINDEX: 22524 - ISSN: 2238-6424

Periódico Científico Eletrônico divulgado nos programas brasileiros *Stricto Sensu*

(Mestrados e Doutorados) e em universidades de 38 países,

em diversas áreas do conhecimento.