

XAVIER GREFFE

Débats sur l'impôt

Les débats sur les fondements et les objectifs de l'impôt sont parmi les plus anciens et les plus importants de l'Économie politique. N'est-ce pas par rapport à la nécessité de définir avec autant de précision que possible la nature et le domaine de l'impôt qu'ont été écrits les premiers grands traités de l'Économie politique classique (Ricardo, Malthus, etc.) ? Et n'est-ce pas par rapport aux effets d'incitation ou de désincitation qu'entraîne l'impôt que se définissent aujourd'hui nombre de débats de politique économique, notamment du côté des « Reaganomics » et de l'« Économie de l'offre » ?

Les problèmes ne sont certainement plus les mêmes qu'ils l'étaient il y a cent cinquante ans. Là où il convenait de chercher la meilleure assiette possible compte tenu de ce que l'impôt n'avait *a priori* qu'un seul objectif — financer les fonctions régaliennes de l'État — il s'agit aujourd'hui de voir dans quelle mesure l'impôt est un instrument majeur de la politique économique et sociale. La révolution keynésienne a redéployé sensiblement la perception qu'on avait de l'impôt en lui prêtant une rationalité qui dépasse largement la sphère des finances publiques pour s'étendre à l'ensemble de l'activité. Mais il y a quelque chose de commun entre les deux débats dès lors que plusieurs assiettes étaient possibles et que le choix de l'une ou de l'autre faisait rentrer des préoccupations — notamment celles de la redistribution — qui allaient bien au-delà de la simple couverture des besoins publics. La « neutralité » de l'État et de l'impôt a constitué des fictions que l'analyse keynésienne aurait dû évacuer définitivement. Il y a donc bien un débat permanent qui constitue à échelle réduite la matrice de tous les autres débats :

l'impôt doit-il être cantonné à la simple logique du financement ou prendre en charge d'autres objectifs, à commencer par celui de la redistribution ?

Retracer les perspectives et les arguments de ce débat ne manque pas de pertinence dans la situation actuelle : les effets de l'impôt sur l'allocation et la redistribution des ressources sont au cœur des débats sur les sorties de crise ; le poids de l'impôt est au cœur de nombreux débats électoraux. Et dans un pays comme la France où beaucoup voient la solution aux déficits de la Sécurité sociale dans une prise en charge croissante de la protection sociale par l'impôt, un tel débat mérite une attention qui aille bien au-delà des pétitions de principe.

I. — L'ÉVOLUTION D'UN DÉBAT FONDAMENTAL

1. *A la naissance de l'Economie politique.* — La détermination de la masse et de l'assiette des impôts constituait un problème auquel tous les économistes devaient s'attacher pour déterminer convenablement la part relative de l'Etat et du Marché. Ce problème était sensiblement réduit dans son étendue dès lors que seules les activités marchandes pouvaient être créatrices de valeur et que les activités de l'Etat devaient donc être réduites au strict minimum : le maintien des fonctions régulières. Le problème était donc moins celui du montant des activités de l'Etat, et partant des impôts, que celui de leur assiette.

Deux principes ont alors été opposés entre lesquels les économistes avaient à choisir : celui dit du bénéfice, celui dit de la capacité contributive.

Pour l'approche du bénéfice, le montant de l'impôt payé par chaque citoyen doit être lié à la satisfaction qu'il retire des dépenses publiques. Sans doute la correspondance entre impôt et dépense est-elle rarement tenable en raison des principes d'universalité, mais ce principe devra animer dans toute la mesure du possible la détermination des impôts. Quatre raisons appuyaient cette approche [1], [2], [3] :

- elle correspond à un principe de justice « élémentaire » : celui qui retire des avantages de la production publique en supporte les charges. La métaphore du prix est donc transposée au sein des finances publiques ;
- elle permet de déterminer de manière simultanée la structure et le volume de l'impôt ;

- dans la lignée de l'argument précédent, elle est censée prévenir l'existence des déficits budgétaires, et dans le contexte de l'époque le risque de la planche à billets, puisque le montant des recettes est associé au montant des dépenses.
- elle est censée éviter une croissance excessive des dépenses publiques puisqu'elle oblige ceux qui les demandent à en assumer le coût [4].

Ce dernier point est particulièrement important car il porte en germe toute l'opposition entre une logique productive et une logique redistributive. En n'acceptant pas de redistribution et en se mettant à l'abri de toute pression politique forte en faveur d'un accroissement considérable des dépenses publiques, on considère que l'Etat respecte au maximum les impératifs d'une économie de marché considérée comme seule productive : les revenus dépendront fondamentalement de l'activité, les prix serviront à rationaliser les comportements et l'Etat diminuera le moins possible les domaines potentiels du marché. Le raisonnement est loin d'être parfait et il suppose que les dépenses de transfert ne peuvent pas donner lieu à des consommations marchandes, ce qui est faux et ce que ne manqueront pas de reprendre à leur compte ultérieurement les tenants de l'impôt négatif sur le revenu.

L'approche du bénéfice ne débouche donc pas seulement sur une modalité de fixation des impôts. Elle débouche sur une conception de l'Etat où prévalent les fonctions d'allocation et d'où sont absentes toutes fonctions redistributives.

L'approche de la capacité contributive prenait le contrepied des propositions précédentes sans faire toutefois de l'impôt l'instrument systématique d'une redistribution. Mais il apparaissait plus équitable que le sacrifice que représentait pour les citoyens le paiement de l'impôt soit égal, c'est-à-dire proportionnel au niveau de la capacité contributive. Une imposition progressive par rapport au revenu ne fut envisagée que plus tard, lorsque les premières hypothèses sur la décroissance de l'utilité marginale montrèrent que plus on est riche plus la charge doit s'élever si l'on entend maintenir le principe de l'égalité de sacrifice. Les radicaux utilitaristes poussèrent cette position à l'extrême, considérant que l'impôt devait déboucher sur une équirépartition du revenu national, seule répartition susceptible de maximiser le bonheur national. Il ne s'agissait donc plus seulement de savoir comment répartir de la manière la plus équitable possible le financement des services publics traditionnels mais de voir si l'on ne pouvait pas attribuer à l'impôt une nouvelle

responsabilité : assurer une répartition équitable du revenu national.

Mais on peut dire que jusqu'au premier conflit mondial et jusqu'à la crise, le débat le plus fréquent en matière fiscale a continué d'opposer ceux qui préconisaient d'imposer en fonction des bénéfices et ceux qui entendaient imposer en fonction des capacités contributives. Rares étaient ceux qui, comme Adam Smith, considéraient qu'il s'agissait là d'un faux dilemme, les citoyens tirant d'autant plus d'avantages des activités de l'Etat-gendarme qu'ils ont une richesse importante à protéger [5]. Moins rares furent ceux qui n'hésitèrent pas à élargir le débat en considérant que l'impôt pourrait avoir d'autres finalités que celle de financer les dépenses publiques, par exemple celle de mobiliser le capital improductif ou celle de lutter contre la spéculation foncière.

2. *De l'éclairage keynésien au procès de l'Etat-Providence.* — En matière de finances publiques, l'apport keynésien est trop souvent limité à une politique active des dépenses de l'Etat, voire même à l'apologie du déficit budgétaire, sans que des conséquences aussi fortes en soient tirées en ce qui concerne l'impôt. Il s'agit là d'une erreur, et deux raisons ont conduit à transformer fondamentalement le débat fiscal sous l'effet de la pensée keynésienne :

- l'accent mis sur le mouvement des dépenses ne peut cacher que la modulation des charges fiscales constitue un instrument de réalisation du plein-emploi : les économistes postkeynésiens ont d'ailleurs préconisé la modulation de la charge fiscale plutôt que celle de la demande dans un contexte différent de celui qu'avait connu Keynes [6], [7] ;
- l'existence de propension à consommer plus élevée chez les groupes à faible revenu et plus faible chez les groupes à fort revenu, différence qui permet donc à l'impôt d'agir sur le niveau de la consommation pour autant que son taux soit modulé dans le sens voulu. Cette piste a été largement exploitée par tous les économistes postkeynésiens (Harrod, Kalecki, Kaldor, etc.), qui ont vu dans la politique de redistribution non seulement un facteur d'équité mais un facteur de stabilisation de la croissance et de lutte contre l'inflation.

Le débat sur l'impôt ne peut donc plus se limiter à un choix entre différents types d'assiettes. Sa rationalité n'est plus confinée à la sphère des finances publiques mais s'étend désormais aux sphères de la répartition et de la stabilisation. Même s'il est admis que les impôts peuvent avoir des effets peu souhaitables sur l'activité micro-

économique, il est considéré qu'ils en ont de largement positifs au niveau macroéconomique. La rupture entre les deux niveaux micro- et macroéconomiques permet non seulement de clarifier les enjeux entre une logique de la neutralité ou productiviste et une logique interventionniste ou redistributive, mais de faire apparaître cette seconde comme particulièrement pertinente.

L'impôt se retrouve donc logiquement au sein du débat sur l'interventionnisme public, et il va logiquement devenir la cible des attaques dont ce dernier a fait l'objet ces dernières années. Alors que dans les deux décennies qui avaient suivi le second conflit mondial, peu de contestations avaient été faites du rôle de l'Etat et de l'impôt sinon dans la théorie, la dernière décennie a vu se multiplier les contestations de l'instrument fiscal [8] qu'on ne manque pas de voir hâtivement dans nombre de résultats électoraux. Aux révoltes de contribuables correspond l'émergence de toute une série d'arguments en défaveur de l'intervention publique, leur conjonction traçant les limites de ce qui est aujourd'hui appelé « le procès de l'Etat-Providence ». Trois arguments sont alors avancés par les détracteurs de l'impôt :

— Son caractère non redistributif, voire même antiredistributif. En deçà des débats statistiques sur lesquels on reviendra plus longuement, l'argument repose sur la thèse déjà ancienne de Downs et Tullock [5] pour lesquels les régimes majoritaires ne pourront jamais aller très loin dans cette direction : quelle que soit la décision mise en œuvre, les catégories d'électeurs médians se paieront sur la masse des revenus à distribuer, ce qui fait que les plus pauvres ne tireront pas parti de la totalité du budget de la redistribution et qu'il devront en abandonner une partie à leurs alliés électoraux. Bien que sur la base d'une argumentation différente, c'est à une thèse de ce type que Lionel Stoleru était arrivé pour la France, lorsqu'il considérait que la conception civiliste, à savoir l'attribution des aides en fonction de critères juridiques et non pas économiques, conduisait à disperser l'effort redistributif aux dépens de ceux qui en avaient le plus besoin [9]. Cette hypothèse de travail connue dans la littérature économique sous le nom de « Loi de Director » a été testée contre les deux hypothèses alternatives : celle, dite de l'« altruisme » où les moyens s'allient aux pauvres en faveur des pauvres et celle dite de la « nouvelle gauche » où les moyens s'allient aux riches contre les pauvres, et il semble bien que ce soit la Loi de Director qui en ressorte vérifiée [10] ;

- Ses effets pervers au niveau microéconomique : il a toujours été prétendu que les impôts directs sur le revenu décourageaient l'« offre de travail » au profit d'une « demande de loisir » accrue, mais cet argument a été sensiblement élargi par le débat sur la courbe de « Laffer » : toute augmentation de la pression fiscale ne peut que décourager la capacité d'entreprendre et l'activité économique, et conduire à la diminution conjointe de l'offre de travail et des rentrées fiscales [8]. Cet argument a d'ailleurs été repris dans l'ouvrage de Gilder pour qui le progrès est élitiste, et pour qui seules les perspectives d'ascension sociale et d'enrichissement conduisent les individus à travailler, à entreprendre et à créer [11]. Le renforcement du poids de l'impôt est donc doublement décourageant : du côté de ceux appelés à le payer, il y a diminution des incitations ; du côté de ceux amenés à en bénéficier sous couvert de redistribution, il y a incitation à ne rien faire. L'impôt est le plus grand adversaire de l'« Economie de l'offre » ;
- Les gaspillages qu'il induit au niveau global. Dans la mesure où les services financés par l'impôt ne profitent qu'à quelques-uns mais sont payés par tous, des groupes de citoyens bruyants ne manqueront pas de s'organiser pour obliger l'Etat à produire de plus en plus [4], et c'est à l'abri de cette forte pression à la hausse des dépenses publiques et des impôts que les bureaucrates pourront cacher leurs comportements égoïstes (mais logiques), ceux qui consistent à aménager la production à leur profit avec le cortège de biais qui en résultera pour la collectivité (surproduction, surcoût, surqualité, etc.) [12]. A l'impôt, instrument d'efficacité économique et de justice sociale, s'opposera donc la perception d'un impôt qui ne profite qu'à quelques-uns tout en multipliant les biais sur l'allocation.

La conclusion est donc claire. Pour améliorer la production et l'efficacité, il faut revenir sur l'évolution de l'Etat-Providence, défiscaliser l'économie et redonner au marché des sphères d'application qui soient à la hauteur des vertus qu'on lui prête. Sans doute existe-t-il quelques activités incompressibles, et la nécessité du point de vue de la justice d'assurer un minimum d'égalité. On proposera alors le système de l'impôt négatif sur le revenu : en assurant un minimum de ressources aux plus pauvres, il devrait permettre de reprivatiser toutes les activités de production publiques. Le critère de Rawls, selon lequel la redistribution n'a de sens que si elle favorise l'efficacité globale de l'économie, s'y trouve respecté en

même temps qu'il nous ramène au point de départ : un minimum de socialisation de la charité aura pour contrepartie la libération des forces du marché [13].

II. — DES CRITIQUES MAL ÉTAYÉES

Il est incontestable que l'impôt se retrouve aujourd'hui au cœur des débats sur la régulation de l'économie capitaliste. Aux « économistes de l'offre » pour qui il convient de revenir aux saines disciplines du marché une fois les principales inégalités disparues, et qui relèguent donc l'impôt dans un rôle tout à fait marginal, les « économistes de la demande » considèrent qu'il reste un instrument majeur de conduite des affaires économiques. Autour de ces problématiques de base se greffe un certain nombre d'arguments dont le moins que l'on puisse dire est qu'ils sont mal étayés, voire même qu'ils relèvent de la pétition de principe. Deux d'entre eux jouent un rôle très important : le caractère redistributif ou non de l'impôt, son caractère anti-allocatif ou non.

La nature redistributive de l'impôt n'a cessé d'être remise en cause dans le cadre des débats sur l'État-Providence, ce qui conduirait dans l'affirmative à envisager l'impôt sous un angle tout à fait différent. Pour étayer leurs positions, les détracteurs de l'impôt s'en réfèrent généralement à quatre arguments, quitte à en déduire des conclusions sensiblement différentes :

- ce n'est pas l'État qui a le plus contribué à réduire les inégalités mais le marché, et il serait frappant de constater à cet égard que les performances réalisées en matière de lutte contre les inégalités sont associées à des pressions fiscales très différentes. Il s'agit là d'une analyse très sommaire, une corrélation très nette pouvant être tracée entre la réduction des inégalités et l'importance de la pression fiscale directe [14] [4] ;
- partout où l'impôt est utilisé de manière importante, cela s'accompagne de *notch effect*, c'est-à-dire d'un taux marginal d'imposition extrêmement fort aux dépens des catégories moyennes. Une des caractéristiques des « États-Providence » est en effet d'élargir sensiblement la zone des contribuables au moment où on est conduit à diminuer les prestations versées : il en résulte pour toute une série de ménages une chute de leur revenu disponible alors même que leur revenu d'activité s'élève, ou pour le moins sa stagnation. Cet argument est fréquemment vérifiable, mais il ressort de défauts d'aménagements techniques qui peuvent être dépassés [5] ;

- une troisième série de contestations porte sur l'incapacité de frapper à égalité tous les éléments du niveau de vie et par voie de conséquence de mettre en œuvre une véritable politique de redistribution fiscale. Si l'impôt sur la dépense ne peut traiter des formes d'inégalités associées au plus ou moins grand montant d'épargne, l'impôt sur le revenu, lui, laisse facilement dans l'ombre des éléments tels que les consommations domestiques, l'intraconsommation, les services de voisinage, etc., éléments qui n'ont cessé de se développer tout au long de la crise ;
- une quatrième série de critiques tient aux incohérences qui peuvent venir de la multitude des objectifs mis à la charge de l'impôt. A partir du moment où l'on se sert du même instrument pour réaliser une multitude de politiques : la famille, l'investissement, la lutte contre l'inflation, etc., il en résulte une série d'enchevêtrements dont le résultat n'est pas clair du point de vue de la redistribution [5].

A toutes ces critiques, il convient d'ajouter celles d'autres observateurs qui ne contestent pas pour leur part le potentiel redistributif du système fiscal, mais qui considèrent qu'il se matérialise mal et qu'il ne fait donc dans bien des cas que redéployer les inégalités existantes [15] [16] [17]. En ce qui concerne le système français, la critique la plus percutante est sans doute celle de Pierre Uri : ne dénonce-t-il pas un système qui pour l'essentiel nous ramènerait à l'« Ancien Régime » où toutes les faveurs vont à la fortune et aux entreprises, et les contraintes pèsent sur des salariés taillables et corvéables à merci. Les marques systématiques de l'imposition des revenus salariaux, des fortunes et du capital en sont les preuves les plus manifestes [18] [19]. Sans doute l'importance de la Taxe à la Valeur ajoutée atténue-t-elle *a priori* ce diagnostic, mais de là à y voir un facteur de redistribution, il y a un chemin que seuls quelques esprits hasardeux n'hésitent pas à franchir. Toutes les études faites depuis une dizaine d'années en France [20] [16] montrent que malgré la modulation des taux de la TVA, son taux moyen diffère peu d'une catégorie sociale à l'autre, et encore est-il plus élevé pour les ouvriers (13,6 %), les employés (14,0 %), les cadres supérieurs et moyens (24,3 %) que pour les exploitants agricoles (12,1 %) et les inactifs (12,9 %). Si l'on ajoute à cela l'absence de prise en considération de l'épargne, rien ne permet d'affirmer que la TVA a une quelconque portée redistributive.

Tout cela montre bien que la non-redistributivité de l'impôt est affaire de politique plutôt que de technique, sous réserve des argu-

ments que l'on verra plus loin sur l'augmentation de la pression fiscale globale. Une chose est de constater les insuffisances auxquelles ont pu conduire les sédimentations successives de notre système fiscal associées à un manque de volonté politique claire, autre chose est d'en tirer des conclusions mécaniques sur l'incapacité « naturelle » de l'impôt à résoudre les problèmes d'inégalité.

— Le fait que l'impôt soit ou non anti-allocaitif pose à coup sûr des problèmes beaucoup plus complexes.

Traditionnellement, ce débat est celui des effets qu'un relèvement du taux d'imposition peut avoir sur l'offre de travail et l'incitation à prendre des risques. S'il est vrai que des taux d'imposition élevés peuvent entraîner des distorsions dans les activités mises en œuvre, en provoquant en particulier des transferts de zones très imposées à des zones moins imposées ; s'il est vrai qu'on peut assister à des ajustements à la marge, par exemple en ce qui concerne les heures supplémentaires ou certaines formes d'emploi précaires, aucune conclusion stricte ne peut être tirée en ce qui concerne un effet global de désincitation [21].

La méthodologie utilisée par les économistes pour avancer dans la voie de telles conclusions est complexe. Face à toute augmentation d'impôt, le problème est de savoir laquelle des deux réactions de sens contraire auxquelles on peut s'attendre l'emportera : l'augmentation de l'effort pour compenser la perte de revenu (effet-revenu) ou le découragement de l'effort au profit des formes d'utilisation alternatives du temps que sont le loisir, l'inactivité, etc. On pourrait s'attendre à ce que le premier l'emporte sur le second pour les faibles niveaux de revenu et inversement pour les plus élevés, mais cela n'a jamais pu être démontré de manière très stricte [23]. Une fois encore, ce qui ressort le plus nettement de la multitude d'analyses consacrées à ce problème, c'est l'existence de transferts d'activités et cela explique en partie le développement de l'économie non officielle en période de crise [22]. Ce débat a d'ailleurs trouvé un prolongement inattendu dans la mise en place des expériences d'impôt négatif sur le revenu. Dans ce cas-là, on aurait dû s'attendre à une très nette diminution de l'offre de travail, les effets de revenu et de substitution jouant dans le même sens. Or on a constaté au contraire que pour certaines catégories de la population (chefs de famille) cela déclenche une offre de travail additionnelle associée à la possibilité d'accéder à l'endettement ou à de nouveaux modes de consommation. Il est vrai qu'à l'inverse, on a constaté dans certains cas une diminution de l'activité des conjoints.

Comme cela a déjà été signalé, ce débat a été renouvelé par Laffer.

Pour cet auteur, l'augmentation de la pression fiscale conduira à une diminution des rentrées fiscales pour toute une série de raisons qui sont liées mais entre lesquelles il ne fait pas la part des choses : la fraude, l'évasion, la diminution volontaire de l'activité. A l'inverse, une diminution de la pression fiscale renforcera la confiance des agents économiques et conduira à améliorer les rentrées de l'Etat. On peut se demander au passage si la tradition néo-classique ne rejoint pas ici le message... keynésien, mais le point de rencontre est purement fortuit. Il y a entre les deux tout ce qui sépare l'économie de l'« offre » de l'économie de la « demande » : d'un côté une confiance innée dans l'initiative individuelle, de l'autre la mise à jour des effets multiplicateurs de toute décision politique.

Les tentatives de vérification de la Loi de Laffer sont loin d'avoir abouti et l'hypothèse semble surtout dépendre de l'état de la conjoncture économique, ce qui a alors pour effet direct d'en diminuer l'intérêt : dans une bonne conjoncture, une baisse de l'impôt est stimulante ; dans une mauvaise conjoncture, la hausse de la pression fiscale ne peut que décourager l'activité. Mais dans un cas comme dans l'autre, ce sont les anticipations des agents qui sont déterminantes beaucoup plus que la variation de la pression fiscale qui ne peut de toute manière qu'être marginale [8].

On aurait tort de conclure sur le problème des effets incitateurs de la même manière que sur celui des effets redistributeurs de l'impôt : les sources d'effets pervers existent réellement et on ne peut les ramener cette fois-ci à des insuffisances de volonté politique. Le problème de la fiscalité est donc bien de trouver les modulations qui permettront à la fois de maintenir ou d'élever le potentiel redistributif de l'impôt sans conduire à des effets pervers dans l'allocation des ressources et rien ne dit qu'un seul type d'impôt y suffira.

III. — QUEL SYSTÈME ?

Les deux arguments au nom desquels l'impôt est contesté sont loin d'être vérifiés de manière systématique. Mais il serait tout aussi vain de nier le fait que l'impôt n'a pas su rendre compatibles les deux logiques qu'on entend lui faire respecter alternativement : financer les équipements collectifs sans créer de distorsion dans le système productif ; redistribuer les ressources pour arriver à des répartitions du revenu socialement acceptables et économiquement pertinentes. Le problème reste donc entier de savoir s'il existe un impôt adapté aux structures actuelles de la Société et suscep-

tible de satisfaire alternativement ou simultanément aux deux logiques, même si cela apparaît de prime abord impossible.

Une première vue, présentée par la tendance la plus radicale des économistes néo-classiques, voit dans une combinaison « Marché du Bien-Etre - Impôt négatif sur le Revenu » la solution qu'elle considère optimale [14]. Le maximum d'activités publiques serait rétrocédé au marché, ce qui présenterait selon eux un double avantage : éviter les risques bureaucratiques qu'ils considèrent comme associés au seul fonctionnement des équipements collectifs et réduire considérablement la pression fiscale avec tous les effets pervers qu'elle est censée engendrer sur l'activité économique. Comme l'Etat devra quand même maintenir un certain nombre de services collectifs, et comme un minimum de redistribution devra être assuré, il est recommandé de mettre en œuvre un impôt sur le revenu d'un volume limité, et alternativement positif ou négatif, selon le niveau du revenu d'activité de chacun des contribuables. Expérimenté dans le cadre du New Jersey et à la base de nombre de propositions de réformes, l'impôt positif-négatif sur le revenu cumulerait alors le triple avantage du rendement financier (les services à assurer étant limités), de la neutralité (ayant peu d'effet sur les rapports de prix) et de l'équité [5].

Aussi habile que puisse être cette construction intellectuelle, elle présente des inconvénients majeurs. Rien ne permet d'affirmer que la rétrocession d'activités publiques au marché, à supposer que cela soit possible, c'est-à-dire qu'il n'y ait ni effets externes ni biens collectifs, débouche sur des mécanismes d'allocation plus efficaces : les risques bureaucratiques ne sont pas le privilège de rapports de production publics, et dans bien des cas ils apparaissent associés à la nature des activités [5]. En outre, la portée redistributive d'un impôt négatif sur le revenu est plus ambiguë qu'il n'y apparaît à première vue : non seulement les redistributions purement financières sont incapables de surmonter des handicaps associés aux comportements sociaux, mais elles conduiront très vite dans le cas d'impôt négatif sur le revenu à marginaliser toute une partie de la population qui sera contrôlée dans toutes les dimensions de sa vie courante : son attitude face à l'emploi, le montant exact des revenus qu'elle perçoit, les avantages en nature dont elle peut bénéficier, etc. A l'image des anciennes lois sur les pauvres qui constituaient des impôts négatifs avant la lettre, ce système risque fort de ne socialiser la charité qu'au prix d'une marginalisation accrue.

— Partant d'un point de vue beaucoup plus réaliste quant à la masse des financements à assumer et du fait qu'un impôt élevé sur

le revenu a tendance à opérer des discriminations sur l'épargne, un certain nombre d'économistes ont proposé depuis longtemps que soit mis en place un impôt sur le revenu dépensé ou encore un impôt personnalisé sur la dépense.

C'est en 1956 que Kaldor proposa pour la première fois un impôt personnalisé sur la dépense [6]. Deux objectifs présidaient à la mise en place d'un tel système : l'équité et l'efficacité économique. Cet impôt apparaissait plus équitable que l'impôt sur le revenu dans la mesure où il permettait une modulation des charges en fonction du niveau de vie effectif plutôt qu'en fonction de l'effort productif. Cet impôt apparaissait d'autant plus efficace qu'il privilégiait l'épargne susceptible de s'investir au détriment de consommations qui peuvent être improductives. Dans le contexte d'économies inflationnistes à forte propension à importer et où l'épargne placée de manière productive se révèle insuffisante, un tel impôt apparaît particulièrement pertinent.

Mais ses essais de mise en application sont toujours venus buter sur des difficultés techniques. Le partage entre la partie du revenu donnant lieu à une épargne productive et celle qui donne lieu à des consommations ou à une épargne improductive n'est pas toujours facile à réaliser en théorie et encore moins en pratique. Le fait que les propositions de Kaldor aient pour la première fois été appliquées dans des pays en voie de développement a conduit à vérifier ces présomptions au travers de multiples difficultés administratives...

— Tout autre est la proposition d'un impôt sur le revenu généralisé [21]. L'élargissement de l'assiette à tous les éléments possibles de niveau de vie devrait permettre selon certains de moduler les taux et de se donner de nouveaux degrés de liberté aussi bien en ce qui concerne la réalisation d'objectifs d'équité que de financement des services collectifs. Ainsi l'intégration des avantages réels, de l'intraconsommation, des prestations non personnalisées, etc., devrait-elle déboucher sur une beaucoup plus grande souplesse dans l'aménagement des structures fiscales.

Là encore le système apparaît beaucoup plus séduisant en théorie que dans les faits et les difficultés abondent dès qu'il s'agit de le mettre en application. Au-delà de la possibilité qu'il y a ou non de capter ces éléments du niveau de vie, le principal problème est de savoir si l'on doit bien imposer au même taux tous les éléments constitutifs du niveau de vie, sachant que les réponses des agents économiques face à l'impôt différeront selon la nature des revenus qui seront touchés. Il est très probable que la taxation des services de logement que les propriétaires se rendent à eux-mêmes risque de

déclencher des efforts de substitution au détriment de l'épargne plutôt que des effets de revenus pour compenser la diminution de niveau de vie ressentie. L'impôt sur le revenu généralisé est certainement souhaitable en théorie mais son caractère englobant risque de faire oublier un élément essentiel de la perception de tout système fiscal : la réponse différenciée des efforts productifs à la manière dont les impôts sont assis.

— Faute de trouver une réponse satisfaisante du côté des grands systèmes possibles d'impôts sur le revenu, certains considèrent que le système le meilleur devrait encore être celui de l'impôt sur la dépense. Partant du principe qu'il est fort juste de taxer les individus sur ce qu'ils consomment plutôt que sur ce qu'ils gagnent, et considérant que de toute manière ce qui est consommé correspond dans le long terme à ce qui est gagné, ils en concluent que l'impôt sur la dépense cumule tous les avantages possibles : l'équité, le rendement financier et, argument non négligeable, la simplicité administrative. La modulation des taux pourrait d'ailleurs relever les performances par rapport aux deux premiers critères encore que cela ne puisse alors se réaliser qu'au détriment du troisième critère.

Mais il y a bien loin des désirs à la réalité : l'impôt sur la dépense n'a de portée redistributive que si tout le monde consomme la même chose, ou si tous les taux d'impositions sont modulés pour chaque individu en fonction de la nature des biens et de la place que leur dépense représente dans le revenu de l'individu, conditions absolument impossibles à satisfaire. Les plaidoyers en faveur de l'impôt sur la dépense ne doivent pas créer illusion, et les références à la Grande-Bretagne où ils ne jouent qu'un rôle limité par rapport à l'impôt sur le revenu ne peuvent servir de justifications. Poussés à l'extrême, ces plaidoyers relèvent d'une justice de café du commerce et ils ne peuvent que servir d'alibi à l'absence de volonté de réforme fiscale.

— Les impôts sur le capital peuvent-ils alors intervenir pour réconcilier l'équité, l'efficacité et le rendement : l'équité dans la mesure où le capital cristallise et engendre dans de nombreux cas les inégalités ; l'efficacité dans la mesure où l'impôt incite à la mise en valeur du capital et pénaliserait son utilisation improductive comme son absence d'utilisation ; le rendement dans la mesure où il constitue l'une des assiettes les plus larges possibles [19]. On comprend donc que l'impôt sur le capital ait été au cœur de tous les débats économiques, notamment l'impôt foncier dont Walras, un économiste pourtant présenté comme l'un des principaux apôtres du libéralisme, se satisfaisait largement au point qu'il renonçait en contrepartie à l'impôt sur le revenu et la dépense.

Là encore, les conditions de mise en application de l'impôt obligent à revenir sur les qualités qu'on lui prête. L'identification et l'évaluation des capitaux sont déjà problématiques mais le choix des taux d'imposition l'est encore plus : ils doivent être suffisamment élevés pour obliger à mobiliser les capitaux et conduire à des rentrées financières satisfaisantes, mais ils doivent être suffisamment faibles pour ne pas conduire à l'amputation, la destruction et la liquidation du capital. Ceci explique sans doute que des pays comme les Etats-Unis et la République fédérale d'Allemagne pratiquent cet impôt à un taux réduit, mais une chose est de reconnaître les limites de cet impôt qui ne peut organiser l'ensemble du système fiscal sinon au prix d'un changement sensible de la Société, autre chose est de cacher l'absence de volonté politique derrière des arguments techniques parfaitement solubles dès lors que l'on ne multiplie pas les exonérations et les dérogations.

Rien ne permet de dire aujourd'hui qu'un seul type d'impôt puisse satisfaire l'ensemble des contraintes qui pèsent sur l'aménagement du système fiscal et, à l'avenir comme dans le passé, les politiques fiscales devront mixer les types d'impôt envisageables.

Mais la situation à laquelle nous sommes confrontés en France ne saurait continuer à tirer d'une référence au pragmatisme les alibis de l'absence de réforme majeure. Alors qu'il est entendu que l'impôt doit cumuler toute une série de logiques, et qu'il sera sans doute fortement sollicité par la budgétisation de certaines prestations sociales, notre système reste profondément archaïque : l'absence de retenue à la source, le mauvais contrôle des revenus non salariaux, l'absence de systèmes d'imposition sur le capital en constituent les témoignages les plus vivants, auxquels on devrait ajouter le caractère aberrant d'une fiscalité locale qui n'a jamais été conçue autrement qu'au travers du prisme centralisateur.

L'absence de volonté politique ne suffit pas sans doute à expliquer cet état de choses, tout au moins doit-elle être complétée par deux caractéristiques additionnelles :

- l'incapacité de transcender les clivages catégoriels dans une économie qui reste de ce point de vue parfaitement « précapitaliste », même si la part de l'agriculture a économiquement sinon politiquement diminué ;
- l'absence de politique de la répartition, c'est-à-dire de la formation des revenus, ce qui conduit à concentrer sur la redistribution par l'impôt un excès de problème.

Le système fiscal français continue donc de flotter au gré des intérêts catégoriels et le gouvernement de gauche n'a guère fait plus à ce jour que de prolonger les tendances et les habitudes acquises lors du septennat précédent : mieux personnaliser les avantages fiscaux en matière d'imposition du revenu d'un côté ; mais vider de leur sens certaines tentatives courageuses en matière de nouveaux impôts par la multiplication des exonérations. Les plaidoyers récents en faveur de la TVA peuvent même laisser craindre que l'on se contente à l'avenir de « banaliser l'impôt » en mettant en avant sa fonction de recettes financières plutôt que celle de transformations sociales. Même si elle est devant nous, la réforme fiscale semble être entrevue dans une optique de plus en plus financière, ce qui ne serait d'ailleurs pas trop grave si le gouvernement se donnait par ailleurs les instruments d'une authentique politique de la répartition. Mais on ne voit pas pourquoi il serait plus facile d'agir sur la répartition du revenu national que sur sa redistribution : la fermeture de l'éventail des revenus primaires par le haut sinon par le bas reste à l'état de lettre morte malgré les innombrables prises de position de la gauche dans l'opposition...

Le thème des révoltes contribuables et autres parties de thé californiennes ne devrait en tout cas pas servir à transformer des problèmes politiques en arguments économiques. Une chose est de constater que certaines pressions fiscales peuvent avoir des effets nocifs sur l'activité économique, autre chose est de prendre toutes les révoltes de contribuables pour l'irruption d'une rationalité économique objective au sein de débats passionnés. L'histoire déjà longue de révoltes de contribuables montre, dès lors que les problèmes de contrôle politique sont résolus, qu'elles tendent à se diviser en deux catégories : la variante américaine où les contribuables les plus aisés savent convaincre les catégories moyennes d'entrer dans des « alliances » contre le pouvoir fiscal, la variante franco-danoise où ceux qui se révoltent seraient plutôt ceux qui n'ont jamais ou peu payé d'impôts.

Xavier GREFFE. — **Controversy about taxation.**

The discussion of tax policy has always centered on the opposition between the desire to limit the role of taxation to simply that of financing of collective services and the role of using it as a major weapon for the redistribution of income. Today this opposition between taxation which seeks to be as neutral as possible in relation the market mechanism and taxation which seeks to contribute to ending the crisis of capitalist economies is at the center of the economic debate.

Bibliographie

- [1] ALLEN (W. R.), *Midnight Economist : Choices, prices and public policy*, Harper & Row, 1981.
- [2] MUSGRAVE (R. A.), *The Theory of Public Finance*, Mac Graw-Hill, 1959.
- [3] — *Fiscal System*, New Haven Yale, Yale University Press, 1969.
- [4] LEPAGE, *Demain le capitalisme*, Paris, 1978.
- [5] GREFFE (X.), *L'impôt des pauvres*, Paris, Dunod, 1979.
- [6] KALDOR (N.), *An expenditure tax*, Londres, Allen & Unwin, 1956.
- [7] KEYNES (J. M.), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, 1936.
- [8] GREFFE (X.), *Analyse économique de la Bureaucratie*, Paris, Economica, 1981.
- [9] STOLERU (L.), *Vaincre la Pauvreté dans les pays riches*, Paris, Flammarion, 1975.
- [10] MUELLER (D.), *Les choix collectifs*, Paris, Economica, 1982.
- [11] NISKANEN (W. A.), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Acheston Aldive, 1971.
- [12] LINDAHL, Just taxation : a just solution, pp. 168-176 in R. A. MUSGRAVE and A. T. PEACOCK (ed.), *Classics in the Theory of Public Finance*, London, Macmillan, 1958.
- [13] RAWLS, *A Theory of justice*, Londres, Howard Paperbacks, 1971.
- [14] FRIEDMAN (M.) et FRIEDMAN (R. D.), *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.
- [15] BRIE (C. de) et CHARPENTIER (P.), *L'inégalité par l'impôt*, Paris, Le Seuil, 1973.
- [16] CERC, *Le revenu des Français*, Paris, Editions Albatros, 1979.
- [17] MILANO (S.), *La Pauvreté en France*, Paris, Editions du Sycomore, 1982.
- [18] FABIUS (L.), *La France pauvre*, Paris, Le Seuil, 1976.
- [19] URI (P.), *Changer l'impôt (pour changer la France)*, Paris, Ramsay, 1981.
- [20] BOBE (B.) et LLAU (P.), *Fiscalité et choix économiques*, Paris, Calmann-Lévy, 1978.
- [21] O'CONNOR (I.), *The fiscal crisis of the State*, New York, Saint Martin Press, 1973.
- [22] GREFFE (X.), L'Economie non officielle, Consommation, *Revue de Socio-Economie*, Paris, 1981, n° 4.
- [23] ATKINSON (A. B.) et STIGLITZ (E. I.), *Lectures on Public Economics*, Mac Graw Hill Company, Maidenhead, 1980.

RÉSUMÉ. — *De tous temps, les débats sur la politique fiscale ont été articulés par une opposition entre la volonté de limiter le rôle de l'impôt au simple financement des services collectifs et celle d'en faire un instrument majeur de la redistribution des revenus. Aujourd'hui encore cette opposition entre un impôt qui se voudrait aussi neutre que possible par rapport aux disciplines du marché et un impôt qui entend contribuer à la sortie de crise des économies capitalistes est au-devant des discours de politique économique.*