



Impôt et imposteur : ce que devrait être la fonction économique de l'impôt

par

Jean-Marc Daniel

Nos hommes politiques ont pris l'habitude d'invoquer « la République » et ses « valeurs » à propos de tout et de rien, au point d'en devenir ridicules à bien des égards. Prenons-les cependant au mot afin de leur rappeler quelques éléments fondateurs de ce qu'est « la République ». Référons-nous pour ce faire à l'héritage de la II^e République, proclamée le 24 février 1848. La Constitution de la II^e République est promulguée le 28 octobre 1848. Elle débute, comme la plupart de nos Constitutions, par un préambule dont le premier paragraphe est le suivant : « *La France s'est constituée en République. En adoptant cette forme définitive de gouvernement, elle s'est proposé pour but de marcher plus librement dans la voie du progrès et de la civilisation, d'assurer une répartition de plus en plus équitable des charges et des avantages de la société, d'augmenter l'aisance de chacun par la réduction graduée des dépenses publiques et des impôts, et de faire parvenir tous les citoyens, sans nouvelle commotion, par l'action successive et constante des institutions et des lois, à un degré toujours plus élevé de moralité, de lumières et de bien-être* ». Qu'il serait avisé que nos dirigeants imbus de républicanisme ostentatoire s'inspirent de l'héritage de leurs grands ancêtres, et en particulier du principe commandant « *d'augmenter l'aisance de chacun par la réduction graduée des dépenses publiques et des impôts* » !

Le moins que l'on puisse dire est qu'il n'en est rien. Depuis l'avènement de la Ve République, la part des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire la somme des impôts perçus par les collectivités publiques (État, régions, départements, communes) et des cotisations finançant la protection sociale est passée de 31% à 45% de la richesse nationale. Simultanément, la règle fiscale n'a jamais cessé de se compliquer. Le Code Général des Impôts compte plus 4 000 articles et il change sans arrêt. En moyenne,



chaque année, 20% de ces 4 000 articles sont modifiés. Pour décrire ce besoin de sans cesse tout modifier, j'ai coutume de parler de « fiscalité quantique ». En mécanique quantique en effet, il est impossible de déterminer en même temps la position et la vitesse d'une particule. Notre fiscalité obéit un peu à la même tendance : quand on arrive à comprendre ce que l'on doit, on est incapable d'anticiper ce que l'on devra, et si l'on arrive à évaluer ce que l'on devra, il est impossible de calculer ce que l'on doit... Cette inventivité débridée est ancienne. Dans son « *Discours sur l'économie politique* », reprise indirecte de l'article « économie politique » qu'il écrivit en 1755 dans *l'Encyclopédie*, Jean-Jacques Rousseau parle de « *ceux que Bodin appelle impoteurs, c'est-à-dire ceux qui imposent ou imaginent les taxes* ». Cette formule associant fiscalité et imposture l'a manifestement profondément marqué car il éprouve le besoin de la rappeler dans sa célèbre « *Lettre à d'Alembert* ». Rousseau suggère donc précocement que l'Ubu fiscal français relève de l'imposture !

Or, l'impôt juste et efficace obéit à quelques principes que la philosophie des Lumières d'une part, la science économique moderne d'autre part, permettent de repérer.

1. Le consentement à l'impôt est indissociable du service qu'il finance

Revenons à l'époque de Jean-Jacques Rousseau. Dans *l'Encyclopédie* l'impôt est ainsi défini : « Contribution que les particuliers sont censés payer à l'État pour la conservation de leurs vies et de leurs biens. Cette contribution est nécessaire à l'entretien du gouvernement et du souverain. Car ce n'est que par des subsides qu'il peut procurer la tranquillité des citoyens. Et pour lors ils n'en sauraient refuser le payement raisonnable sans trahir leurs propres intérêts ». L'impôt n'est donc acceptable que s'il rémunère un service rendu et pour l'essentiel, ce service est la garantie de la sécurité.

2. L'efficacité de l'impôt repose sur une ponction modérée de la base taxable :

Le deuxième élément permettant d'asseoir le consentement à l'impôt et justifier son existence repose sur la détermination de la base taxable. Cette détermination doit se faire à la fois en quantité et en qualité. Raisonner en quantité revient à déterminer le montant physique, généralement monétaire, de la base taxable. Celle-ci doit être suffisamment importante pour que l'impôt qui en prélève une partie ne soit pas perçu comme confiscatoire de sorte que l'impôt ne doit pas entraver le dynamisme économique permettant d'augmenter cette matière fiscale. Les formules selon lesquelles « *l'impôt tue l'impôt* » ou « *les hauts taux tuent les totaux* » traduisent cet objectif. Elles sont aujourd'hui associées à l'économiste américain Arthur Laffer. En



décembre 1974, Laffer soutient qu'en baissant le taux d'imposition, on obtient *in fine* un surcroît de rentrées fiscales et donc une réduction du déficit permettant d'augmenter la capacité à dépenser. Pour expliquer ce paradoxe, il trace sur la nappe d'un restaurant ce qui deviendra la « courbe de Laffer ». En abscisse, il place le taux d'imposition. En ordonnée, il place le rendement fiscal c'est-à-dire ce que perçoit effectivement l'État. Quand le taux d'imposition est nul, l'État ne perçoit rien. Quand il est égal à 100%, il ne perçoit rien non plus (plus personne n'accepte de travailler ou tout le monde se débrouille pour masquer ses revenus tandis que certains quittent le territoire). Mathématiquement, la courbe qui donne le rendement en fonction du taux part de 0 pour un taux d'imposition de 0%, commence par monter puis redescend vers le 0 correspondant à 100%. Elle a la forme d'un U renversé. Le taux d'imposition qui correspond au sommet du U est celui qui garantit à l'État un montant maximal de recettes. C'est le taux optimal d'imposition, taux au-delà duquel le travail, pénalisé, se dérobe et les rentrées fiscales fondent.

La courbe de Laffer illustre de façon simplement stylisée que l'excès fiscal suscite une forme larvée de révolte au travers de l'évasion fiscale, avec comme résultat une perte de recette pour l'État. Ce constat est ancien puisque l'économiste classique David Ricardo l'aborde en théorisant l'exil fiscal. Il écrit à propos des impôts excessifs : « *Le désir de transporter sa personne et son capital dans un autre pays où on soit exempt de pareilles charges, devient à la longue irrésistible, et finit par vaincre la répugnance naturelle que tout le monde éprouve à renoncer à son pays natal et aux objets de ses premières affections* »

À la même époque, Jean Baptiste Say décrit l'exil intérieur de ceux qui ne peuvent pas partir, exil prenant la forme du refus de travailler : « *Un ouvrier laborieux, m'a-t-on dit, avait coutume de travailler à la lumière. Il avait calculé que dans sa veillée, il brûlait une chandelle de 4 sous et gagnait 8 sous par son ouvrage. Un impôt sur les suifs et un autre sur la fabrication des chandelles ont augmenté de 5 sous la dépense de son luminaire, qui est devenu ainsi plus coûteux que la valeur du produit qu'il pouvait éclairer. Aussitôt la nuit venue, l'ouvrier est demeuré les bras croisés ; il a perdu les 4 sous que son ouvrage lui pouvait procurer sans que le fisc n'ait rien perçu au sujet de cette production. Une semblable perte doit être multipliée par le nombre des ouvriers d'une ville et par le nombre des jours de l'année.* »

Tout cela relève d'un tel bon sens qu'en 1983, lors d'un entretien télévisé, François Mitterrand lui-même adhère à la nécessité de réduire les prélèvements obligatoires : « *trop d'impôt, pas d'impôt. On asphyxie l'économie, on limite la production, on limite les énergies et je veux absolument revenir à des chiffres plus raisonnables. Qu'on amorce la décrue, qu'on renverse la vapeur !* »



3. L'efficacité de l'impôt repose sur une base taxable adéquate :

Raisonnement en qualité, c'est réfléchir non plus au montant de la base taxable mais à sa nature, de façon à ne pas heurter frontalement la sensibilité culturelle et politique des contribuables.

Voltaire, dans un conte intitulé « *L'homme aux quarante écus* », propose une base taxable originale qui, selon lui, recevra l'assentiment général. Il écrit en effet : « *des hommes d'un génie profond lui présentèrent des projets. L'un avait imaginé de mettre des impôts sur l'esprit. « Tout le monde, disait-il, s'empressera de payer, personne ne voulant passer pour un sot. » Le ministre lui dit : « Je vous déclare exempt de la taxe ». Un autre proposa d'établir l'impôt unique sur les chansons et sur le rire, attendu que la nation était la plus gaie du monde, et qu'une chanson la consolait de tout ; mais le ministre observa que depuis quelque temps on ne faisait plus guère de chansons plaisantes, et il craignit que, pour échapper à la taxe, on ne devînt trop sérieux. »*

Par-delà l'humour décapant de Voltaire, le consentement à l'impôt suppose une gestion de la politique budgétaire conforme aux résultats de la réflexion économique. Cela renvoie au cadre défini en 1959 par l'économiste américain Richard Musgrave (1910-2007) dans un livre intitulé *The Theory of Public Finance* (1959). Il y décrit les trois fonctions économiques de la politique budgétaire, que l'on ne peut réduire à un simple enchaînement d'excédents et de déficits.

La première des fonctions de la politique budgétaire est *la fonction de redistribution*. Tout État démocratique cherche à corriger la répartition initiale des revenus afin de réduire les inégalités économiques. Dans cette perspective, l'État doit agir en conformité avec la vision que la société se fait de la justice sociale. Pour améliorer la situation des catégories sociales considérées comme défavorisées, la puissance publique dispose de deux outils : la fiscalité mais aussi la dépense. C'est cette dernière que le principal conseiller économique du Président John Kennedy, l'économiste Walter Heller, retient dans un livre de référence sur la politique budgétaire paru en 1966. Il suggère alors à Kennedy d'afficher qu'un programme démocratique et libéral repose sur la volonté d'aider les pauvres au travers de la gestion des dépenses publiques alors qu'un programme communiste totalitaire réclame l'abaissement des riches par le matraquage fiscal.

Cette vision de la fonction redistributive de l'État est conforme au texte que Montesquieu consacre aux impôts dans « *l'Esprit des lois* ». L'auteur demande que les impôts soient clairement utilisés pour financer les besoins de la population plutôt que pour satisfaire les lubies des dirigeants de l'État : « *les revenus de l'État sont une portion que chaque citoyen donne de son bien, pour avoir la sûreté de l'autre ou pour en jouir agréablement. Pour bien fixer ces revenus, il faut avoir égard, et aux*



nécessités de l'Etat, et aux nécessités du citoyen. Il ne faut point prendre au peuple sur ses besoins réels, pour les besoins de l'État imaginaires. Les besoins imaginaires sont ce que demandent les passions et les faiblesses de ceux qui gouvernent, le charme d'un projet extraordinaire, l'envie malade d'une vaine gloire, et une certaine impuissance d'esprit contre les fantaisies ».

Dès lors que la dépense assume la fonction redistributive de l'État, l'usage de la fiscalité doit être réservé aux deux autres fonctions de la politique budgétaire selon Richard Musgrave, à savoir :

- *La fonction de stabilisation.* Dans cette logique, l'État se donne comme objectif d'assurer une croissance économique équilibrée, c'est-à-dire d'assurer le plein emploi sans inflation ni déficit extérieur. Cette fonction s'incarne dans la mise en œuvre de politiques monétaire et budgétaire visant à lisser les aléas du cycle. L'introduction de la notion de cycle conduit à interpréter systématiquement les déficits publics comme la somme d'un déficit conjoncturel correspondant à l'évolution du cycle et d'un déficit structurel correspondant à la détérioration objective et de long terme de la situation des finances publiques. L'objectif que doit se donner une politique budgétaire est de maintenir l'équilibre structurel des finances publiques, en d'autres termes de faire en sorte que le déficit structurel soit nul. Sur le plan fiscal, cela implique de concevoir des impôts sur les entreprises qui baissent automatiquement dans la phase récessive du cycle et dont le rendement s'accroît dans la phase d'expansion. Concrètement, les impôts de production sont à supprimer alors que l'impôt sur les bénéfices colle à l'objectif, pourvu que son taux reste modéré.
- *La fonction dite d'allocation.* L'État doit intervenir sur l'allocation des ressources pour atteindre des objectifs jugés économiquement ou socialement plus satisfaisants que ceux qui résultent du marché. À titre d'exemple, l'État peut utiliser la fiscalité pour diminuer certaines consommations. Ainsi, en augmentant le prix du tabac, il incite normalement la population à limiter l'usage de ce produit nocif. Certes, il doit agir avec habileté et mesure, de façon à ne pas favoriser le développement d'une contrebande dont la criminalité est le corollaire¹. Mais, par les impôts indirects dont il frappe le tabac, l'État en réduit la consommation. De même, la fiscalité sur le pétrole doit se donner comme objectif non seulement de fournir à l'État des ressources simples à collecter, mais là encore d'inciter à une moindre consommation de cette énergie non renouvelable. La taxation du pétrole est essentielle car elle transforme la fiscalité en outil de lutte contre le réchauffement climatique via le recours à une taxe carbone. Comme cette

¹ Sur la fiscalité du tabac, on lira avec attention l'article de Patrick Coquart dans ce numéro du Journal des Libertés.



fiscalité environnementale repose sur les travaux menés au début du siècle dernier par l'économiste Arthur Pigou, on parle de « taxe Pigou » ou de « taxe pigouviennne ». Le but de ce type de taxe est d'accroître le prix d'un produit dont l'utilisation entraîne des conséquences négatives sur la société, donc d'en diminuer la demande.

En France, le Conseil d'analyse économique (CAE) a été créé sous Lionel Jospin pour « éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du gouvernement en matière économique ». Il a été appelé à expertiser la politique publique climatique au printemps 2019 et a remis à cet effet un rapport intitulé « *Pour le climat : une taxe juste, pas juste une taxe* ». Ce document commence par quelques considérations générales que résume assez bien le paragraphe suivant : « *si la nécessité de lutter contre le réchauffement climatique semble consensuelle dans notre pays, les politiques environnementales restent encore largement débattues comme l'a montré le mouvement de contestation vis-à-vis du relèvement de la taxe carbone. Pourtant, la lutte contre le changement climatique réclame une action résolue sur les investissements et les comportements, et à ce titre le « signal-prix » via la fiscalité environnementale est un outil incontournable* ». Il poursuit sur un message économique qu'éclaire une phrase de la page 2 : « *pour les économistes, la fiscalité environnementale est le meilleur instrument car elle permet d'atteindre tout objectif de réduction d'émissions au moindre coût et laisse aux agents privés, ménages et entreprises, le choix de la mise en œuvre et de la quantité de réduction d'émissions.* »

Conclusion :

Intégrer l'enseignement de la courbe de Laffer tout en répondant aux exigences du temps, supposerait de privilégier trois orientations de politique fiscale correspondant à chacune des fonctions de la politique budgétaire selon Musgrave :

- Réduire les impôts des entreprises en supprimant les impôts de production qui font l'unanimité contre eux, pour ne conserver de la fiscalité des entreprises que l'impôt sur les sociétés à un taux de 15% répondant au problème de la stabilisation automatique.
- Répondre au défi climatique par une taxe carbone d'un montant significatif et supprimer simultanément l'impôt sur le revenu.
- Supprimer les rentes inhérentes à la dépense publique – le statut de la fonction publique, notamment – afin de la rendre plus redistributive.