

Novembre 2005

LES PRINCIPES DE L'IMPÔT JUSTE ET EFFICACE*Serge-Christophe KOLM**

Le gouvernement a décidé de ramener le taux marginal de l'impôt sur le revenu de 49% à 40%.

L'exercice élémentaire le plus classique pour les étudiants débutants en sciences économiques consiste à calculer la perte sèche pour la société qui résulte d'un écart – un « coin » – imposé entre le prix pour le vendeur et le prix pour l'acheteur (ici, de travail). 40% : quel coin ! Cet écart est plus faible pour les revenus plus faibles. Mais il subsiste même pour le crédit d'impôt qui est plus faible si l'on travaille plus. Ces coins sont de plus augmentés des charges sociales. A ces taux, et pour ce bien général qu'est le travail, le gaspillage est gigantesque. Il se traduit aussi par du chômage. Ce gaspillage s'entend au sens des théoriciens de l'économie (Pareto) : tout le monde peut être plus heureux en faisant les choses autrement. Cela n'est pas de la politique, simplement de la réflexion. Le gâteau peut être plus grand, quelle que soit par ailleurs sa distribution.

Mais peut-on faire autrement ?

Rien n'est plus facile. Il suffit, par exemple d'exonérer les heures supplémentaires de l'impôt sur le revenu. M. François Bayou a proposé d'exonérer les heures supplémentaires des charges sociales. C'est bien vu, mais il faut aller jusqu'au bout et les exonérer aussi de l'impôt sur le revenu.

Cela, toutefois, n'empêcherait-il pas l'impôt d'avoir un rôle de redistribution du revenu ?

Absolument pas. Imaginez, à titre d'illustration, une redistribution égale complète des revenus gagnés par 35 heures par semaine (ou par 30 heures, ou par 25). Il en résulterait une redistribution énorme, dont aucun égalitariste réaliste n'a jamais osé rêvé. A titre d'indication,

* Institut d'Economie Publique.

les redistributions actuelles redistribuent le revenu gagné pendant 1 à 2 jours par semaine, selon les pays (des Etats-Unis aux pays scandinaves).

Dépénaliser le travail

Le point est que le taux optimal de 0%, qui assure l'efficacité, est le taux marginal, sur les dernières unités de chaque revenu perçu. Ce n'est pas le taux sur les autres unités (le « taux inframarginal » sur les « unités inframarginales »). En d'autres termes, ce taux est 0% par rapport au travail, pas par rapport au taux de salaire et aux capacités productives qui déterminent celui-ci.

Cet impôt qui n'induit ni gaspillage ni chômage ne dépend donc pas de la quantité de travail total fournie par chacun, mais il dépend du taux de salaire. Et c'est ce taux de salaire qui détermine, en moyenne, le gros des différences de revenu (revenu gagné et revenu de l'épargne du revenu gagné). Si, d'ailleurs, quelqu'un travaille plus que quelqu'un d'autre, n'est-il pas juste qu'il perçoive la rémunération de cet effort supplémentaire ?

L'exemple précédent ne parle du travail que par sa durée. On peut inclure dans ce raisonnement le travail de formation et l'intensité du travail. Quand l'intensité conduit à une prime de rendement, on peut, comme pour les heures supplémentaires, exonérer la prime de rendement de l'impôt sur le revenu. De même, il existe parfois des primes pour la formation antérieure, ou des barèmes faisant dépendre le salaire de cette formation, et des exonérations semblables sont possibles.

Ce que l'on voudra, en fin de compte, c'est asséoir l'impôt non pas sur les paramètres choisis du travail, mais sur les capacités productives données des personnes, donc sur les causes de leur revenu dont elles ne sont pas responsables.

Une feuille de paye fournit beaucoup des informations nécessaires : taux de salaire, salaire et durée du travail – ce qui implique un taux de salaire –, primes, type de travail qui implique souvent une intensité ou une formation requises, mention explicite de la formation etc. Et 9/10 des revenus du travail dans les pays développés sont des salaires. Les administrations fiscales ont des routines bien établies pour estimer les assiettes de leurs impôts : demandes, recoupements, vérifications, pénalités, comparaisons, classifications, et

même « forfaits ». L'un dans l'autre, l'assiette recherchée est plutôt plus facile à estimer que celle des impôts actuels,¹ et, en tout état de cause, on ne cherche pas ses clefs, perdues dans le noir, sous le réverbère parce qu'il y fait plus clair.

Dans le jargon des économistes, une assiette fiscale est plus « élastique » quand le contribuable peut plus facilement l'affecter par ses actions et plus « inélastique » dans le cas contraire. Les remarques qui précèdent reviennent à dire que l'impôt optimal doit avoir une assiette la plus inélastique possible parce que cela respecte l'efficacité de l'économie et de la société. La bonne réforme fiscale doit donc d'abord consister en une « désélasticisation » des assiettes. Cela vaut aussi pour les aides comme le « crédit d'impôt » : les personnes doivent être aidées au prorata de leur manque à gagner pour un travail forfaitaire et non pour leur travail effectif. Ainsi, personne n'est incité à travailler moins pour profiter de la compensation fiscale partielle de la perte de revenu.

L'impôt efficace est l'impôt juste

Mais ne rencontrerons-nous pas alors le fameux dilemme entre l'efficacité économique et la justice sociale ? Nous avons noté que la désélasticisation est compatible avec toute redistribution que l'on voudra. Et il y a plus : cette mesure se trouve réaliser aussi des principes de justice fondamentaux.

N'est-il pas juste que quelqu'un qui travaille plus gagne plus ? Tant les libéraux que la plupart des égalitaristes le pensent. N'est-il pas conforme à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, donc au préambule de notre constitution, que chacun puisse librement échanger avec chaque autre du travail pour un salaire sans qu'on se mêle de leur accord ? Cette déclaration dit que les dépenses publiques doivent être financées « selon les capacités à payer ». Mais pour un revenu gagné, la capacité à payer est la capacité à gagner, c'est-à-dire le taux de salaire, et non pas le travail. D'ailleurs, les personnes sont responsables de leur travail, mais pas de leurs capacités données, ni de la demande de celles-ci par la société, donc de leur taux de salaire qui découle de ces deux facteurs.

¹ Il a été estimé que 30% de l'assiette de l'impôt sur le revenu échappe à l'impôt aux Etats-Unis. Voir Slemrod, Tax Systems, *NBER Reporter*, Summer 2002, NBER, pp.8-13.

La finance fonctionnelle

Après la désélasticisation efficace et juste, le second principe de l'optimisation des finances publiques consiste à distinguer leurs différentes fonctions, qui relèvent de raisons différentes, et notamment la fonction distributive des autres (production des biens publics, stabilisation macroéconomique, etc.). Une certaine égalisation des ressources humaines, ou capacités productives, données se réalise par une distribution qui revient à partager également le produit d'un même travail notionnel de tous (avec leurs capacités différentes), à ce que chacun cède à chaque autre le produit du même travail, à ce que chacun reçoive le même revenu de base financé par un égal sacrifice de chacun en travail, et à ce que chacun reçoive selon son travail pour un certain travail et selon son travail et ses capacités pour le reste. Chacun travaille pour tous pour un certain travail, le même pour tous, et pour soi-même, librement, pour le reste.

Une égalisation des ressources données ayant cette structure peut être plus ou moins intense, depuis son absence prônée par le libéralisme classique, jusqu'à l'égalisation des revenus gagnés durant 1 à 2 jours par semaine ou plus. Cela dépend du degré en lequel la société considérée se sent constituer une communauté².

La forme indiquée de l'impôt et des aides relève aussi de l'impôt à taux constant (*flat rate*) dont la simplicité fait des miracles ailleurs, mais cela est ici compatible avec tout effet distributif des finances publiques que l'on voudra en choisissant le degré de distribution de la valeur des capacités productives.

La réforme des finances publiques dans cette direction peut se faire avec toute la progressivité ou rapidité désirée, en sorte que tout le monde gagne à chaque étape grâce à l'efficacité économique et sociale restaurée par la désélasticisation des assiettes.³ Les finances publiques ingurgitent près de la moitié du produit national et influencent le reste de façon déterminante par leurs dépenses, les impôts, et leur structure. Or les finances publiques

² Précisément, cette redistribution a la structure très simple suivante: si s_i est le taux de salaire de la personne i et \bar{s} le taux de salaire moyen, la personne i paye $t_i = k \cdot (s_i - \bar{s})$ si s_i excède \bar{s} et reçoit $k \cdot (\bar{s} - s_i)$ dans le cas contraire, k étant le travail ou degré d'égalisation choisi par la société.

³ Des exemples chiffrés de cette réforme sont présentés dans le chapitre 7 de l'ouvrage *Macrojustice, the Political Economy of Fairness* (Cambridge University Press, 2004). Cet ouvrage présente par ailleurs tous les aspects, philosophiques et économiques, de cette optimisation de l'économie publique.

actuelles résultent d'une accumulation de mesures ad hoc prises chacune en ne considérant qu'un ou deux de ses effets, sans vue d'ensemble. Le résultat est incohérent, contradictoire, gaspilleur, et fortement générateur de gaspillage et d'inefficacité de l'économie.⁴ L'efficacité, la justice, l'emploi, la croissance, et le statut international qui les accompagne, ne nous tomberont pas du ciel et ne résulteront que de la rationalisation de l'économie publique dont on a indiqué les principes de base : la désélasticisation optimale pour l'efficacité et la justice, la finance fonctionnelle distinguant les fonctions de l'action économique publique pour la clarté et la rationalité, et la simplicité du taux constant.

⁴ Voir par exemple l'étude réalisée par François Bourguignon (vice-Président de la Banque Mondiale pour l'économie) et Pierre-André Chiappori (professeur à l'Université de Chicago), Fiscalité et redistribution, *Revue Française d'Economie*, 1998, 13 (1), pp.3-64.