

le
financement
du secteur
public

bernard dafflon
luc weber

puf

ÉCONOMIE D'AUJOURD'HUI

ÉCONOMIE D'AUJOURD'HUI
COLLECTION DIRIGÉE PAR PIERRE TABATONI

LE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC

Analyse microéconomique

BERNARD DAFFLON

*Chargé de cours de Finances publiques à l'Université de Fribourg
et Economiste à l'Etat de Fribourg*

LUC WEBER

*Professeur d'Economie et Finances publiques
et Vice-Recteur de l'Université de Genève*



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier chaleureusement le Professeur Olivier de La Grandville, Messieurs Rémi Jequier, secrétaire général du Département des Finances de la République et Canton de Genève, René Aebischer, économiste du Département des Communes du Canton de Fribourg, et José Pineiro qui ont très aimablement relu d'un œil critique certains passages du présent ouvrage, ainsi que Madame Dominique Zupponi qui a procédé avec une constance et une attention toute particulière à la mise au point finale du manuscrit. Enfin, leur reconnaissance s'adresse aux nombreuses secrétaires qui ont dactylographié avec beaucoup d'habileté et de précision les divers projets de ce livre.

Ils remercient vivement le Professeur Pierre Tabatoni d'avoir accepté cet ouvrage dans la collection qu'il dirige aux Presses Universitaires de France.

ISBN 2 13 039464 1

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1984, novembre

© Presses Universitaires de France, 1984
109, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

Sommaire

AVANT-PROPOS, 13

PREMIÈRE PARTIE

PROLÉGOMÈNES A L'ANALYSE ÉCONOMIQUE DU FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC

CHAPITRE 1. — Le financement du secteur public, 19

1.1 | Définition du secteur public, 19

1.2 | Les ressources financières du secteur public, 21

1.2.1 / Financement par participation à l'économie de
marché, 23

*Etat partenaire : contrat volontaire, 23 — Etat souve-
rain : financement par la contrainte, 25.*

1.2.2 / Ressources provenant d'autres organismes pu-
blics, 28

*Ressources provenant d'autres organismes publics natio-
naux, 28 — Ressources provenant d'autres organismes
publics étrangers ou internationaux, 30.*

1.3 | Classification des impôts, 30

1.4 | Quelques faits sur l'évolution récente de la fiscalité, 32

1.4.1 / Niveau de la fiscalité, 32

1.4.2 / Déterminants de l'évolution du niveau de la
fiscalité, 35

1.4.3 / Structure de l'imposition, 37

1.4.4 / Pression fiscale sur les contribuables, 40

CHAPITRE 2. — Théories des systèmes d'impôts, 43

2.1 | Le principe de la capacité contributive, 44

2.1.1 / Exposition du principe, 44

2.1.2 / Mesures de la capacité contributive, 45

2.1.3 / Les trois concepts d'équité et leur présentation graphique, 46

Sacrifice absolu égal, 49 — Sacrifice proportionnel égal, 49 — Sacrifice marginal égal, 50.

2.1.4 / Enseignements et limites du modèle, 50

Enseignements du modèle, 51 — Limites du modèle, 55.

2.2 | Le principe d'équivalence, 58

2.2.1 / Exposition du principe, 58

2.2.2 / Présentation graphique, 59

2.2.3 / Appréciation du modèle, 65

La révélation des préférences, 65 — La distribution des revenus, 68 — La différenciation des prix, 69.

2.3 | Le critère de neutralité de l'impôt, 71

2.3.1 / Exposition du critère, 71

2.3.2 / Effets de l'impôt sur le choix des consommations X ou Y, 72

2.3.3 / La mesure de la charge fiscale excédentaire, 76

Impôt unitaire, 76 — Impôt ad valorem, 79.

2.4 | De l'imposition optimale aux choix politiques, 80

DEUXIÈME PARTIE

FINANCEMENT SELON LE PRINCIPE
DE LA CAPACITÉ CONTRIBUTIVE

CHAPITRE 3. — La technique fiscale, 87

3.1 | Impôt sur le revenu des personnes physiques, 88

3.1.1 / Généralités, 88

3.1.2 / Définition et évaluation du revenu net, 89

Définition du revenu, 89 — Principales divergences entre les deux définitions du revenu, 91 — Problèmes conceptuels, 98 — Détermination du revenu net, 101.

- 3.1.3 / Les déductions personnelles, 104
 - Justification des déductions, 104 - Délimitation et mode d'application des déductions, 106 - Traitements préférentiels ou « dépenses fiscales », 107.*
- 3.1.4 / Le calcul de l'impôt, 109
 - Les exonérations, 109 - Le calcul de l'impôt, 111.*
- 3.1.5 / L'unité contribuable : la famille ou l'individu ?, 114
 - Choix de l'unité contribuable dans l'optique du critère de capacité contributive, 115 - Choix de l'unité familiale dans l'optique du critère de neutralité, 118 - Solutions alternatives ou complémentaires, 120.*
- 3.1.6 / Impôt sur le revenu et inflation, 121
 - Le phénomène de la progression à froid, 121 - Correction de la progression à froid, 123.*
- 3.1.7 / Un complément à l'impôt sur le revenu : les cotisations sociales, 125
- 3.1.8 / Une alternative : l'impôt personnel progressif sur la dépense, 127
- 3.2 | Impôt sur le bénéfice des sociétés, 128
 - 3.2.1 / Généralités, 128
 - 3.2.2 / Place dans le système fiscal, 130
 - Justice fiscale et ressources financières de l'Etat, 130 - Instrument de contrôle des sociétés, 131 - Intégration du bénéfice non distribué des sociétés dans l'impôt sur le revenu des personnes physiques, 131.*
 - 3.2.3 / Systèmes d'imposition du bénéfice des sociétés, 132
 - Imposition autonome, 132 - Intégration totale, 133 - Intégration partielle, 134.*
 - 3.2.4 / Calcul de l'impôt sur le bénéfice des sociétés, 135
 - Evaluation des stocks et des plus-values, 136 - Délimitation des frais généraux, 138 - Définition et calcul des amortissements, 138 - Calcul de l'impôt, 139.*
- 3.3 | Les impôts sur les ventes, 140
 - 3.3.1 / Généralités, 140
 - 3.3.2 / Choix de l'assiette de l'impôt, 142
 - Imposition cumulative du chiffre d'affaires, 142 - Imposition générale ou synthétique, 143 - Imposition sélective ou analytique, 144.*

- 3.3.3 / Choix du stade et de la méthode d'imposition, 147
Imposition unique, 147 – *Imposition multiple*, 148 – *Taxe sur la valeur ajoutée ou impôt sur le chiffre d'affaires du commerce de détail*, 156.
- 3.3.4 / Forme d'imposition : *ad valorem* ou spécifique ?, 157
- 3.3.5 / Conclusion : l'imposition des ventes est-elle inéquitable ?, 158
- 3.4 | Impôt sur le capital, 160
 - 3.4.1 / Imposition de la détention du capital, 162
Impôt sur la fortune, 162 – *Impôt sur le capital foncier*, 163 – *Les prélèvements exceptionnels sur le capital*, 163.
 - 3.4.2 / Imposition du transfert de capital, 164
Les droits de succession, 164 – *Les droits de mutation*, 166.
 - 3.4.3 / Imposition de la plus-value du capital, 166
- Annexe : Notions techniques relatives au calcul de l'impôt, 167
Montant de l'impôt, taux moyen, taux marginal et élasticité, 167 – *Barèmes d'imposition et degrés de progression*, 170 – *Formes de barème*, 172.

CHAPITRE 4. — La translation de l'impôt, 179

- 4.1 | L'incidence des impôts, 179
 - 4.1.1 / Introduction, 179
 - 4.1.2 / Définitions, 180
 - 4.1.3 / Méthode d'analyse, 181
- 4.2 | Les facteurs explicatifs de la translation de l'impôt, 184
 - 4.2.1 / Translation selon la forme de l'impôt, 184
L'impôt unitaire par produit, 184 – *L'impôt ad valorem*, 186 – *La comparaison entre l'impôt unitaire et l'impôt ad valorem*, 188 – *L'impôt sur le bénéfice*, 190.
 - 4.2.2 / Translation selon la structure du marché, 193
Concurrence pure et parfaite : impôt unitaire par produit vendu, 193 – *Effets prix et quantités de l'impôt unitaire et de l'impôt ad valorem dans un marché de concurrence pure et parfaite*, 195 – *Concurrence pure et parfaite : impôt sur le bénéfice*, 196.
 - 4.2.3 / Translation selon les conditions d'élasticité, 197
Elasticité de la demande, 197 – *Elasticité de l'offre*, 199 – *Estimation de la charge fiscale excédentaire*, 201.

- 4.2.4 / Translation selon les coûts de production, 203
Coûts constants, 203 - *Coûts croissants*, 203 - *Coûts décroissants*, 204.
- 4.2.5 / Translation selon les objectifs de politique commerciale de la firme, 204
Monopole avec marge fixe de profit, 205 - *Monopole avec volume maximal des ventes*, 207.
- 4.2.6 / Récapitulation, 209

CHAPITRE 5. — Les effets économiques des impôts, 211

- 5.1 | Le choix entre loisirs et travail, 212
 - 5.1.1 / L'impôt sur les salaires, 212
 - 5.1.2 / Effets de revenu et de substitution selon les formes de l'impôt sur le revenu, 216
Impôt proportionnel sur le revenu, 218 - *Impôt progressif sur le revenu*, 219.
 - 5.1.3 / Comportement de groupe, 222
 - 5.1.4 / Effet global de l'impôt et des dépenses publiques, 225
 - 5.1.5 / Validité de l'analyse, 226
- 5.2 | Le choix entre consommation et épargne, 228
 - 5.2.1 / Remarques générales et définition de l'épargne, 228
 - 5.2.2 / Effets des impôts : exposé graphique, 230
Impôt sur les salaires, 232 - *Impôt général sur la consommation*, 233 - *Impôt sur la consommation future*, 234 - *La sécurité sociale*, 236.
 - 5.2.3 / La double imposition de l'épargne, 237
 - 5.2.4 / Validité de l'analyse, 241
- 5.3 | Effets des impôts sur les décisions d'investissement, 243
 - 5.3.1 / Effets de la fiscalité sur le rendement des investissements, 244
 - 5.3.2 / Le rôle des amortissements, 245
 - 5.3.3 / Rendements nets et déduction des pertes, 248
Possibilité de déduire les pertes, 251 - *Impossibilité de déduire les pertes*, 251.
 - 5.3.4 / Validité de l'analyse, 252
- 5.4 | Remarques finales, 253

TROISIÈME PARTIE

FINANCEMENT SELON L'ESPRIT
DU PRINCIPE D'ÉQUIVALENCE

CHAPITRE 6. — Application du principe d'équivalence, 257

- 6.1 | Le renouveau du principe, 257
 - 6.1.1 | La toile de fond du renouveau, 257
 - 6.1.2 | La plaidoirie en faveur du principe d'équivalence, 259
 - La philosophie politique du principe d'équivalence, 259*
 - Principe d'équivalence et économie de marché, 260*
 - Principe d'équivalence et équité, 263.*
- 6.2 | Champ d'application, 268
 - 6.2.1 | Conditions nécessaires à l'application du principe d'équivalence, 268
 - 6.2.2 | Typologie des prestations du secteur public et domaine d'application du principe d'équivalence, 270

CHAPITRE 7. — Prix publics, Etat partenaire, 275

- 7.1 | Fondements théoriques de la tarification optimale, 275
 - 7.1.1 | Champ d'application, 275
 - Délimitation du domaine examiné, 275 — Caractéristiques de la commercialisation, 276 — Analyse économique de la tarification optimale, 277.*
 - 7.1.2 | Fondements de la tarification au coût marginal, 278
 - Justification du principe, 278 — Délimitation de la notion de coût, 281 — Adaptation de la règle en cas de limite physique de capacité, 284.*
- 7.2 | Lien entre les politiques de prix et d'investissement, 286
 - 7.2.1 | Optimisation du mode de production, 286
 - 7.2.2 | Détermination de la capacité optimale compte tenu de la demande, 290
- 7.3 | Difficultés d'application du principe de tarification au coût marginal, 292
 - 7.3.1 | Capacité sous-optimale, 293
 - 7.3.2 | Le problème des demandes de pointe, 294
 - 7.3.3 | Le problème des rendements croissants, 296

- 7.4 | Couverture du déficit comptable et dérogations au principe de tarification au coût marginal, 299
 - 7.4.1 / Financement du déficit par le budget de l'Etat, 300
 - 7.4.2 / Tarification divergeant du coût marginal, 301
 - Tarification au coût moyen*, 301 – *Tarif binôme (ou à deux composants)*, 304 – *Discrimination de prix*, 305.
 - 7.4.3 / Interrelation entre la tarification et la gestion : les arguments en faveur d'un objectif de profit, 308
- 7.5 | En guise de conclusion, 309

CHAPITRE 8. — Autres applications du principe d'équivalence : Etat souverain, 311

- 8.1 | Taxes et contributions, 312
 - 8.1.1 / Taxes frappant des prestations individualisées, 313
 - Définition*, 313 – *Montant*, 315.
 - 8.1.2 / Contributions frappant des prestations potentielles, 316
 - Définition*, 316 – *Montant*, 318.
 - 8.1.3 / Taxes frappant des prestations administratives, 319
- 8.2 | Les impôts affectés ou de dotation, 321
- 8.3 | Les impôts d'incitation (ou de dissuasion), 323
 - 8.3.1 / L'imposition sélective des ventes à but dissuasif, 324
 - 8.3.2 / Tarification des biens « libres » ou redevances de pollution, 325
- 8.4 | Remarques finales, 330

LISTE DES RÉFÉRENCES, 332

Avant-propos

Nul n'ignore les profondes transformations qui ont marqué les économies industrialisées depuis le début du siècle, et surtout depuis la seconde guerre mondiale. Dans les pays à économie de marché, le bouleversement le plus marquant a sans doute été, à côté de l'étonnante progression du niveau de vie moyen de la population, le formidable renforcement du rôle joué par le secteur public. Alors que la proportion des dépenses publiques par rapport au produit intérieur se situait entre 8 et 15 % au début du xx^e siècle, elle atteint aujourd'hui une fourchette allant de 30 à plus de 50 %, selon les pays et les modes de calcul.

Parallèlement à l'augmentation des prestations qu'il assume, l'Etat a mis en œuvre une politique accrue d'intervention dans les mécanismes du marché. Les enseignements de la science économique d'une part, la volonté politique de compenser certaines déficiences de l'économie de marché d'autre part, l'ont poussé à agir à des fins de stabilisation (atténuation des fluctuations et déséquilibres macroéconomiques tels que le chômage et l'inflation), d'allocation (contrôle du pouvoir des monopoles et cartels, conservation de l'environnement, promotion de la croissance économique) et enfin de redistribution (réduction de la disparité des revenus et de la fortune, amélioration du sort des personnes, entreprises et régions défavorisées).

Cet accroissement du rôle joué par l'Etat a évidemment eu des répercussions importantes sur ses besoins et ses modes de financement. Ainsi, l'augmentation des prestations publiques a requis des ressources supplémentaires qui ont été obtenues par l'introduction de nouveaux impôts, l'élargissement de

l'assiette fiscale, l'augmentation des taux des impôts déjà en vigueur, ou encore par l'extension — en règle générale automatique et peu transparente — du rôle qui avait été attribué à l'origine à certains impôts. Le recours à l'emprunt a été par ailleurs fortement accru. Enfin, les autres objectifs de politique économique poursuivis au moyen de l'impôt, voire de l'emprunt, ont sans doute apporté des ressources supplémentaires, mais ont surtout entraîné l'élargissement ou la modification du rôle conféré à quelques impôts.

Certaines caractéristiques du développement économique général ont également exercé une influence sur le financement du secteur public. Ainsi les différents accords de démantèlement des protections douanières (*Kennedy Round*, CEE, AELE) se sont traduits par des pertes de recettes fiscales, alors que le processus d'intégration de l'économie mondiale a imposé aux autorités certaines mesures d'uniformisation de la fiscalité. Par ailleurs, l'évolution des recettes fiscales a été sans aucun doute étroitement liée à la croissance économique d'une part et à l'inflation d'autre part.

L'adaptation des ressources de l'Etat à ses besoins s'est faite non seulement par étapes d'importance inégale selon l'évolution des besoins et l'aptitude des systèmes politiques à y pourvoir, mais aussi imperceptiblement grâce aux qualités de croissance de certains impôts. Toutefois, l'insuffisance d'examen globaux et l'absence de réforme d'ensemble se ressentent fortement dans les systèmes de financement du secteur public en vigueur aujourd'hui.

Cette évolution soulève une série de questions sur le plan de l'analyse économique, en particulier :

- les impôts conçus à l'origine pour apporter des ressources d'un ordre de grandeur donné se prêtent-ils à produire beaucoup plus sans entraîner des conséquences économiques et sociales indésirables ?
- si de nouvelles recettes sont nécessaires, faut-il, et le cas échéant comment, adapter les ressources existantes, ou alors d'autres solutions doivent-elles être envisagées ?
- l'adaptation spontanée ou délibérée du système de financement du secteur public a-t-elle influencé sa structure, et dans quel sens ?

- l'augmentation de la charge fiscale au niveau de chaque impôt et de l'ensemble des ressources est-elle supportable pour l'économie et acceptée politiquement ?
- dans quelle mesure l'intégration accrue des économies mondiales impose-t-elle une certaine uniformisation des régimes fiscaux ?
- quel crédit faut-il apporter et, le cas échéant, comment faut-il tenir compte des nouveaux enseignements, qu'il s'agisse de travaux empiriques ou théoriques ?

Pour toutes ces raisons, et de nombreuses autres encore, la question du financement du secteur public connaît actuellement un net regain d'intérêt. Sur le plan politique, après les débats relatifs à une introduction généralisée de la taxe sur la valeur ajoutée dans les pays du Marché commun, les discussions ont été réanimées par la prise de conscience des conséquences économiques et sociales de la lourdeur de la charge fiscale, ainsi que des déficiences des modes de financement actuels et de certaines prestations publiques. Sur le plan économique, il faut noter la parution, dans de nombreux pays, d'études encyclopédiques sur les régimes fiscaux émanant de commissions compétentes et une intensification de la recherche académique, qui s'est concrétisée par la publication d'un nombre sans cesse croissant de monographies et d'articles spécialisés.

Certes, à part quelques exceptions qui n'ont guère opéré de percée spectaculaire, aucune de ces contributions ne peut être qualifiée de révolutionnaire et n'a véritablement bouleversé la théorie développée durant la première moitié de ce siècle et même au XIX^e siècle. En revanche, la pensée économique s'est enrichie d'un affinement continu des connaissances et, parfois, d'une réinterprétation de certains de ses éléments. En effet, les accents dominants de la recherche ont été déplacés et l'importance relative des principaux critères d'un bon système de financement du secteur public a été quelque peu modifiée.

L'analyse économique du financement du secteur public expose les principaux enseignements de la science économique relatifs au financement du secteur public et porte une attention particulière aux nouveaux accents et aux interprétations les plus récentes. Cet ouvrage se propose tout à la fois de familiariser le

lecteur avec la pensée économique moderne en la matière et de lui fournir une présentation synthétique de l'essentiel de l'analyse dans ce domaine extrêmement vaste. Comme il n'est ni utile, ni possible, d'en développer tous les aspects, et surtout tous les raffinements, cet ouvrage se concentre avant tout sur les éléments clés et les principales méthodes d'analyse. Cela devrait permettre au lecteur d'acquérir un outil de travail et d'appréhender ultérieurement ces questions de façon autonome.

Partant d'un examen des critères possibles d'un bon système de financement du secteur public, ce livre étudie comment les différents modes de financement doivent être conçus pour satisfaire ces critères et quels sont leurs effets économiques sur l'allocation des ressources ou sur la distribution du revenu et de la fortune. L'analyse développée dans cet ouvrage est presque exclusivement d'essence microéconomique. Les aspects juridiques de la technique fiscale ne sont pas abordés. De plus, le secteur public est presque toujours considéré comme une entité monolithique. En d'autres termes, aucune distinction n'est établie entre les différents niveaux de l'administration ou entre les organismes publics ; ces questions font l'objet d'autres domaines d'analyse tels que ceux du fédéralisme fiscal ou de l'organisation de l'Etat.

Notons enfin que le terme retenu de financement du secteur public n'est pas idéal car même si la finalité principale des ressources que se procure l'Etat est le financement de son activité, le prélèvement d'une part faible, mais néanmoins grandissante des recettes vise principalement ou subsidiairement d'autres objectifs de politique économique. Il est néanmoins important d'envisager tous les aspects car le système de financement est si étroitement interdépendant qu'il serait illusoire de vouloir en isoler certains.

PREMIÈRE PARTIE

*PROLÉGOMÈNES
A L'ANALYSE ÉCONOMIQUE
DU FINANCEMENT
DU SECTEUR PUBLIC*

Le financement du secteur public

1.1 | DÉFINITION DU SECTEUR PUBLIC

En raison de l'extrême variété des prestations du secteur public, du degré parfois élevé d'intervention de l'Etat dans les mécanismes de l'économie de marché et de la grande diversité des solutions institutionnelles choisies selon les pays pour assurer une prestation, il n'existe pas de définition unique et universelle du secteur public. Certes, diverses définitions ont été proposées, notamment pour permettre des comparaisons statistiques, mais elles diffèrent le plus souvent en fonction du type d'étude entreprise. Traditionnellement, elles retiennent toutes les administrations centrales, régionales et locales, à savoir l'Etat au sens strict du terme. Mais qu'en est-il des institutions sociales qui constituent, dans certains pays, de véritables départements de l'Etat, ou sont, au contraire, des institutions largement indépendantes ? Qu'en est-il également des entreprises publiques ou des organisations à but non lucratif qui peuvent être juridiquement organisées, financées et gérées de manière très différente, et dont les prestations varient grandement entre la satisfaction de besoins essentiellement individuels et celle de besoins largement collectifs ? Dans ces conditions, la mise au point d'une définition adéquate du secteur public constitue un préalable indispensable à l'examen des modes de financement possibles du secteur public.

L'approche normative que propose la théorie des services

collectifs n'est pas satisfaisante. En effet, les caractéristiques d'indivisibilité de l'offre (non-rivalité) et de la consommation (non-exclusion) ne sont pas des conditions nécessaires à l'intervention de la puissance publique car d'autres critères de nature politico-institutionnelle peuvent la justifier (Terny, 1971, p. 142-160 ; Weber, 1978, p. 83-128). Aussi, conformément à la finalité de cet ouvrage, préférons-nous y substituer un critère positif tiré de l'observation des processus de décision propres au secteur public. Concrètement, il convient de déterminer si le mode ainsi que l'ampleur du financement sont décidés :

- avant tout, selon les principes commerciaux du marché, qui sont caractérisés, en ce qui concerne les vendeurs, par la nécessité d'éviter les pertes et de rechercher un profit, par un pouvoir limité d'imposer les prix et par la possibilité d'ignorer largement les implications redistributives et politiques ;
- ou, au contraire, selon un processus de nature politique marqué par une forte prise en considération des contraintes et conséquences redistributionnelles et politiques et par un pouvoir élevé d'imposer les prix et/ou les quantités.

Partant de ce critère du mode de décision, on doit naturellement considérer comme public — et par conséquent en étudier les moyens de financement — l'ensemble des dépenses et transferts effectués par les différents départements et organismes des administrations publiques aux niveaux national et local dans les pays centralisés, ou national, régional et local dans les fédérations. C'est le fait qu'un processus de décision collectif fixe des prestations — et par conséquent, au moins implicitement, leur financement — qui est déterminant.

Jusqu'ici parfaitement conforme à la délimitation des dépenses publiques retenue à des fins de comparaisons statistiques par l'OCDE (1981, p. 11), ce critère en diverge au niveau des entreprises publiques. Il recouvre également le financement des prestations de toutes les entreprises publiques sur lesquelles un véritable contrôle politique est exercé, et cela même si les produits ou les services sont commercialisés, à savoir vendus contre paiement d'un prix.

Cet élargissement du secteur public à un certain type d'entreprise appelle cependant une précision. En effet, si le pouvoir

de contrôle politique implique souvent la propriété publique de l'entreprise, cette caractéristique n'est ni nécessaire, ni suffisante. Selon son ampleur, le financement public d'entreprises privées par voie de participations financières, de prêts ou de subventions donne à l'Etat un droit de regard plus ou moins contraignant sur leurs décisions d'investissement et de tarification ; inversement, dans de nombreux pays, des entreprises qui sont propriété de l'Etat — en règle générale parce qu'elles ont été nationalisées — bénéficient d'une très grande marge de manœuvre et doivent donc être assimilées, en ce qui concerne leur financement, à des entreprises de l'économie de marché.

Certes, cette distinction établie entre deux catégories d'entreprises publiques, selon que le pouvoir politique exerce ou non un véritable contrôle sur les prix et/ou les quantités, n'est pas absolue et repose finalement sur une appréciation qualitative du degré de contrôle. Elle suffit cependant entièrement à nos besoins puisque nous nous intéressons au financement de toutes les prestations pour lesquelles l'Etat est maître du choix des ressources financières. Notons cependant que ce pouvoir de contrôle de l'Etat ne doit pas être assimilé à celui par lequel il s'efforce de réduire l'excès de puissance économique des monopoles et cartels ; ce dernier ne s'exerce que passivement au moyen de restrictions légales à la libre fixation de la quantité ou des prix par ces entreprises, mais ne repose pas sur leur financement.

1.2 | LES RESSOURCES FINANCIÈRES DU SECTEUR PUBLIC

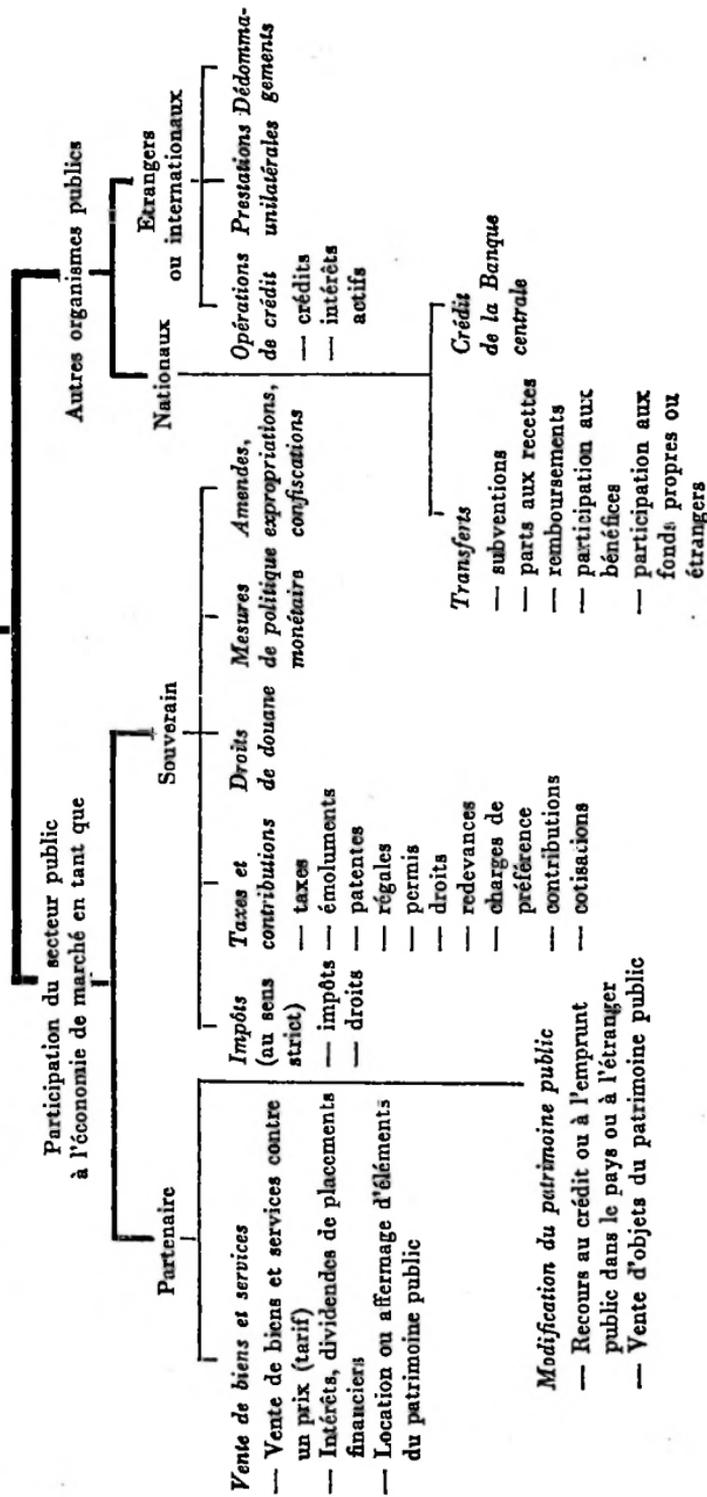
Les systèmes de financement du secteur public sont non seulement complexes, mais présentent aussi une grande diversité. Plusieurs classifications peuvent être imaginées. Le tableau introductif 1.1, qui dresse la liste de toutes les sources de financement du secteur public, a l'avantage de bien mettre en évidence le rapport entre le financement du secteur public et l'économie de marché. Il distingue :

- les ressources qui proviennent de la *participation de l'Etat à l'économie de marché* de
- celles qu'il se procure auprès d'*autres organismes du secteur public*.

TABLEAU 1.1

Sources de financement du secteur public (1)

ORIGINE DES RESSOURCES



(1) Inspiré par Wittmann (1978, p. 101).

1.2.1 / Financement par participation à l'économie de marché

Dans une économie mixte, la principale source de financement du secteur public provient principalement du secteur privé. Même si les deux secteurs contribuent conjointement, bien que dans des proportions différentes, à la formation du produit intérieur, le secteur public assure sa contribution à la création de valeur en prélevant l'essentiel des ressources financières dont il a besoin sur le secteur privé. En d'autres termes, le financement des prestations publiques est en grande partie opéré par un transfert de ressources du secteur privé en faveur du secteur public.

Notons que par cette ponction financière sur l'économie de marché, le secteur public s'assure simultanément — du moins approximativement — de la libération des ressources productives réelles (facteurs de production, biens et services intermédiaires ou finals) auxquelles il doit recourir pour fournir ses prestations. Les deux secteurs d'une économie mixte se trouvent ainsi dans une situation d'étroite interdépendance, tant sur le plan de l'allocation des ressources rares que sur celui du maintien de l'équilibre macroéconomique.

Dans ces conditions, on comprendra pourquoi l'ampleur des ressources dont le secteur public peut disposer est intimement liée à la valeur ajoutée créée par le secteur privé. Pourtant il serait illusoire de chercher à imposer l'essentiel de la rémunération du travail, du capital, de l'esprit d'entreprise, etc. Nous verrons ultérieurement (chap. 5) que la fiscalité opère, en règle générale, des effets dissuasifs sur le comportement des agents économiques.

Le financement du secteur public résultant de sa participation à l'économie de marché peut prendre deux formes diamétralement opposées selon le type de rapport que l'Etat entretient avec les agents économiques : il peut être partenaire ou agir en sa qualité de souverain.

Etat partenaire : contrat volontaire

Pour une part comparativement modeste de ses ressources, l'Etat traite avec les agents économiques privés en qualité de partenaire ; dans ce cas, la réalisation d'un contrat volontaire

est fondée sur la réciprocité entre l'Etat et les agents économiques concernés. Le tableau 1.1 distingue deux modalités différentes :

a / *La vente de biens ou de services*, au sens large, revêt elle-même trois aspects. Le plus courant est la commercialisation ou vente proprement dite d'un bien ou d'un service contre paiement d'un prix ou selon application d'un tarif. Le prix, le tarif public ou encore le péage constitue le dédommagement pécuniaire qui est exigé par un organisme public (à l'instar d'une entreprise privée) des acheteurs d'un bien ou des usagers d'un service. Les biens et services ainsi financés se répertorient essentiellement dans les domaines des transports et communications (tarifs postaux et téléphoniques, tarifs des chemins de fer, péages des autoroutes, etc.) et dans ceux de la production et de la distribution d'électricité et de gaz, voire de l'eau, pour lesquels on utilise également le plus souvent le terme de tarif.

Néanmoins, l'Etat peut aussi mettre à disposition des agents économiques ou d'autres organisations publiques un élément de son patrimoine financier (créance) contre paiement d'un intérêt ou d'un dividende ou encore louer ou affermer une partie de son patrimoine réel. Dans ces deux cas, les opérations considérées, comme d'ailleurs les termes utilisés, ont exactement la même signification, qu'elles soient effectuées entre privés, ou entre un agent privé ou un autre organisme public et l'Etat. Ce dernier peut parfaitement louer ou affermer des éléments de son patrimoine réel (location d'un bâtiment par exemple), participer au financement d'une entreprise en acquérant une partie du capital-actions (participation financière dans une compagnie d'aviation par exemple) ou encore accorder un prêt. A moins qu'il n'en décide autrement pour satisfaire à d'autres objectifs de sa politique, ces opérations sont rémunératrices.

b / *La modification du patrimoine public* constitue elle aussi une source très courante de financement. Elle connaît deux formes qui, bien que fondamentalement opposées, se traduisent toutes deux par une diminution du patrimoine public.

Primo, l'Etat peut accroître ses engagements envers des

tiers ou d'autres collectivités publiques en recourant au crédit des banques et des assurances ou par l'émission d'un emprunt auprès du public, et ceci à l'intérieur du pays comme à l'étranger. Dans tous ces cas, il accroît temporairement ses moyens financiers. Néanmoins, il doit, d'une part, rémunérer ce capital, ce qui implique une dépense supplémentaire et, d'autre part, à l'échéance, le rembourser ou le convertir en un nouvel emprunt.

Secundo, l'Etat peut vendre une partie de son patrimoine réel ou financier (terrains, bâtiments, participations, etc.) à des agents économiques privés ou à d'autres organismes publics. Selon l'ampleur des transactions, il peut obtenir, par ce canal, une augmentation considérable de ses liquidités mais il perd simultanément une source permanente de revenu et la possibilité de réaliser une plus-value lors d'une vente ultérieure.

Etat souverain : financement par la contrainte

Le plus souvent cependant, le secteur public assure son financement en usant de sa souveraineté sur les citoyens. Que ce soit pour financer des prestations générales ou une prestation spécifique, l'Etat n'agit pas sur la base d'une relation de réciprocité, mais recourt à son pouvoir de coercition sur les individus ou sur les entreprises privées pour prélever les ressources dont il a besoin. Il faut noter que cette contrainte n'est exercée que sur des agents économiques remplissant certaines conditions ; cela peut être, par exemple, les bénéficiaires d'un revenu ou d'une fortune, les vendeurs d'un bien ou d'un service, ou encore les bénéficiaires d'une prestation spécifique ou d'une autorisation.

Relevons toutefois que la théorie des choix collectifs démontre que cette relation de subordination des individus et entreprises privées à l'Etat n'implique pas nécessairement que la politique du secteur public, envisagée sous l'angle de la combinaison « recettes-dépenses », diverge fortement des préférences des individus.

Nous verrons plus en détail, dans le chapitre suivant, que la nature de cette contrainte peut prendre des formes différentes. Dans la plupart des cas, il n'y a aucun lien direct entre la somme exigée des individus et la prestation qu'ils reçoivent en contrepartie : on parlera de *financement selon la capacité contributive*. Dans d'autres cas toutefois, il existe un lien direct

ou immédiat entre les deux ; on parlera alors de *financement selon le principe d'équivalence*.

Il ressort du tableau 1.1 que les ressources que l'Etat prélève en vertu de son pouvoir de contrainte (Etat souverain) sont nombreuses. Leur classification est cependant délicate car la terminologie, qui a été conçue par des spécialistes de formation différente (juristes, économistes, hommes politiques) et de langue différente, est actuellement tout sauf normalisée et universelle. Celle que nous avons retenue se voudrait néanmoins standard. Elle distingue cinq catégories de prélèvements et énumère les termes synonymes ou apparentés les plus fréquents.

a / L'impôt au sens strict du terme est de loin la principale source de revenu des collectivités publiques. Il s'agit d'un prélèvement fiscal effectué sans contre-prestation directe par la puissance publique, par voie de contrainte sur les agents économiques privés, qu'ils soient des consommateurs achetant les biens et services, des agents économiques offrant des facteurs de production (travail, capital, sol) ou des entreprises créatrices de valeur ajoutée. L'impôt frappe principalement :

- les *personnes* pour leur revenu, leur fortune, leurs legs, dons ou héritages ou encore leur simple existence ;
- les *choses* au moment d'un transfert de propriété (achat/vente de biens, de titres) ou pour leur simple existence (impôt foncier, par exemple).

L'imposition du transfert d'un élément de patrimoine entre deux agents économiques est très souvent désignée par le terme de « droit ». Parmi les plus connus, on notera les droits de timbres sur l'achat, la vente ou l'émission de titres ou les droits de succession. Ces droits satisfont cependant à toutes les caractéristiques d'un prélèvement fiscal. Le terme « taxe » est aussi fréquemment utilisé pour désigner certains impôts, en particulier la très répandue taxe sur la valeur ajoutée. Cette appellation est, à notre sens, malheureuse car la taxe (et la contribution) désigne par ailleurs un type de prélèvement fiscal bien déterminé.

b / Contrairement à l'impôt, les *taxes et contributions* (et leurs synonymes) sont toujours prélevées en contrepartie d'une

prestation spécifique — de nature simplement bureaucratique ou réelle — que l'Etat accorde à un agent ou à un groupe d'agents. L'existence de cette réciprocité directe confère aux taxes et contributions une analogie certaine avec les prix ou tarifs ; néanmoins, elles s'en distinguent très nettement parce qu'elles reposent, comme l'impôt, sur le pouvoir de coercition de l'Etat.

Notons encore, à mi-chemin entre les impôts et les taxes, deux formes particulières de prélèvement. D'une part, les *impôts affectés ou de dotation* dont les recettes servent à alimenter un fonds précis utilisé pour financer certaines prestations spécifiques. D'autre part, les *redevances d'incitation (de dissuasion)* qui sont des taxes ou des impôts destinés principalement à influencer les choix des agents économiques — en principe pour les dissuader de consommer ou de produire certains biens — et qui ne contribuent que subsidiairement à financer des dépenses.

c / Les droits de douane sont des prélèvements fiscaux opérés sur les importations, et parfois sur les exportations, de produits, en fonction de leur valeur (droits *ad valorem*) ou du volume et/ou du poids (droits spécifiques). Ils constituèrent longtemps l'une des plus importantes sources de financement du secteur public, et cela bien que leur finalité première ne fût pas d'ordre financier, mais le contrôle des importations pour protéger l'économie nationale de la concurrence étrangère. Le vaste mouvement de libre-échange, qui s'est manifesté depuis la seconde guerre mondiale et qui s'est concrétisé par la création d'unions économiques ou d'accords douaniers, s'est traduit par une baisse continue et marquée de leur importance relative dans le financement du secteur public. Dans ces conditions, et surtout parce que leur analyse relève traditionnellement de la théorie du commerce international, nous ne les étudierons pas dans cet ouvrage.

d / Les mesures de politique monétaire sont des interventions où l'usage de la contrainte se limite à des dispositions très particulières, voire exceptionnelles, telles que la frappe des monnaies décimales dont la valeur nominale est supérieure au coût de production, la répartition du bénéfice comptable

produit — le cas échéant — par la réévaluation des réserves-or de la Banque centrale ou encore l'émission d'un emprunt forcé.

e / Les amendes, expropriations et confiscations constituent d'autres ressources occasionnelles de nature très différente. L'amende prélevée par l'Etat, en vertu de son pouvoir de police auprès de toute personne ou entreprise qui enfreint certaines lois ou règlements, est une source de revenu pour le secteur public, même si sa finalité est plutôt dissuasive, punitive ou éducative. L'expropriation, quant à elle, ne fournit pas directement des recettes au secteur public, mais lui permet d'accroître son patrimoine réel à des conditions qu'il peut fixer d'autorité à un niveau inférieur à la valeur de marché. A la limite, l'Etat peut s'enrichir par la confiscation.

Ces deux dernières formes de financement, au titre de la participation du secteur public à l'économie de marché en qualité de souverain, sont de faible importance. C'est pourquoi nous nous contentons de les mentionner.

1.2.2 / Ressources provenant d'autres organismes publics

L'organisation même du secteur public d'un pays, ainsi que les relations qu'il entretient avec d'autres nations ou organisations internationales, sont à l'origine d'une seconde source de financement, très différente de la première, mais pouvant aussi être d'importance. La principale distinction doit être établie entre les organismes publics nationaux et les organismes étrangers ou internationaux.

Ressources provenant d'autres organismes publics nationaux

a / L'organisation du secteur public national est à l'origine d'un important et complexe réseau de flux de transferts financiers entre les administrations, entreprises et régimes de sécurité sociale qui le constituent. S'ils n'ont pas d'incidence sur les ressources à disposition de l'ensemble du secteur public, ces transferts peuvent être une source de financement très importante pour certains organismes publics, avec pour corol-

laire qu'ils sont à l'origine de dépenses, non négligeables, pour les instances qui les accordent. Si l'on observe le cas le plus typique d'une collectivité régionale ou locale, on constate qu'elle peut bénéficier de la part de l'Etat central (respectivement régional) :

- de *subventions* destinées à couvrir une partie des dépenses de fonctionnement ou d'investissement imputables à une prestation spécifique ou bien accordées sans condition comme une contribution générale au financement de ladite collectivité ;
- d'une *participation* proportionnelle, ou réglée selon une autre clé de péréquation, à ses *recettes*, en règle générale au titre de certains impôts ;
- d'une *participation aux bénéfices* d'une entreprise publique (possibilité qui est cependant plus fréquente au niveau de l'Etat central).

Les entreprises publiques ou les régimes de sécurité sociale bénéficient, quant à eux, de la part d'autres organismes publics, et le plus souvent de l'administration centrale, respectivement de subventions et d'une participation au financement des fonds propres ou étrangers.

L'étude de ces transferts, en tant que moyen de financement d'un organisme public, déplace entièrement l'analyse des sources de financement du secteur public vers le jeu, généralement très complexe, de l'interdépendance financière entre les différents organes constitutifs du secteur public. Il s'agit en particulier d'étudier les politiques redistributives de dépense et de péréquation financière de certaines collectivités publiques, sujet qui relève d'un autre domaine de réflexion que celui qui est développé dans cet ouvrage.

b / Le seul mode de financement interne au secteur public, qui n'entre pas dans la catégorie des transferts, est le *crédit* que la *Banque centrale* accorde dans de nombreux pays, en règle générale à l'administration centrale, pour financer tout ou partie de son impasse budgétaire. Les problèmes soulevés sont essentiellement d'ordre financier et macroéconomique et ne seront donc pas envisagés dans ce livre.

*Ressources provenant d'organismes publics étrangers
ou internationaux*

Si le jeu très important des transferts opérés à l'intérieur d'un pays entre les différents organismes constitutifs du secteur public est sans influence sur la capacité financière de l'ensemble du secteur public d'une nation, les relations financières que celui-ci entretient avec d'autres Etats ou des organisations internationales peuvent constituer une source de financement très importante. Citons-en ici, sans les traiter plus en détail ultérieurement, les trois formes les plus courantes :

a / Les opérations de crédit par lesquelles un Etat emprunte de l'argent sur le marché financier, auprès des banques ou du secteur public d'une nation étrangère, ainsi qu'auprès d'organisations internationales ou, inversement, bénéficie d'intérêts actifs sur les crédits qu'il a accordés à d'autres pays ;

b / Les prestations unilatérales qui représentent des dons reçus par un Etat d'une nation étrangère ou d'une organisation internationale ;

c / Les dédommagements qui sont des versements exceptionnels reçus par un Etat en contrepartie d'un tort qui lui a été infligé, en règle générale, comme réparation — avant tout symbolique — d'un fait de guerre.

1.3 | CLASSIFICATION DES IMPÔTS

Alors que le tableau et les commentaires précédents se référaient à toutes les sources de financement du secteur public, on trouve dans la littérature de très amples discussions sur la classification des impôts au sens large, des taxes et des contributions. Comme certains développements de cet ouvrage feront appel, à l'occasion, à l'une ou à l'autre de ces distinctions, il convient de les présenter succinctement.

Impôts personnels ou sur les choses. — Les impôts sont ou personnels ou sur les choses. Si tous les impôts frappent finale-

ment des agents économiques, les premiers sont prélevés conformément à la situation personnelle de chaque contribuable, alors que les seconds touchent des transactions ou des objets comme les achats, ventes, etc., indépendamment de la capacité contributive des personnes concernées.

Impôts directs ou indirects. — La distinction établie entre impôts directs et indirects est très connue et focalise l'essentiel des discussions politiques relatives à la structure du système fiscal. Un impôt est considéré comme *direct* s'il est versé directement par le contribuable supposé en supporter la charge (impôt sur le revenu par exemple). Il est au contraire qualifié d'*indirect* s'il est prélevé à n'importe quel autre point du circuit économique, mais est supposé être répercuté sur d'autres personnes (impôt sur les ventes de détail ou impôt sélectif, par exemple sur le tabac).

Cette distinction est parfois ambiguë parce qu'elle sous-entend que les mécanismes de translation de l'impôt sont clairement connus et définis, ce qui n'est malheureusement pas le cas. Certains impôts qualifiés de directs — et par conséquent supposés non transférables — comme l'impôt sur le revenu et surtout les contributions sociales des employés, peuvent sous certaines conditions être répercutés sur d'autres contribuables, notamment par le biais de prix plus élevés ; peut-on alors encore les traiter comme des impôts directs ?

Par ailleurs, si les impôts personnels peuvent en principe être considérés comme directs et les impôts sur les choses comme indirects, la correspondance n'est pas toujours parfaite.

Impôts sur les flux ou sur les stocks. — Une autre subdivision différencie les impôts frappant des *flux* de ceux touchant des *stocks*. Les premiers concernent certains flux de revenus et de dépenses engendrés par l'activité économique courante. Ce sont avant tout les revenus obtenus ainsi que les achats et ventes de biens et services effectués dans le cadre de la production courante (impôt sur le revenu, sur les bénéfices, sur la dépense, sur les ventes au détail, sur les boissons alcooliques, etc.) qui sont frappés. Conformément à la notion même de flux, les éléments imposables des flux de revenus et de dépenses ont une dimension temporelle, en principe annuelle.

La seconde catégorie d'impôts touche les *stocks*, à savoir l'accumulation à un moment donné de certaines variables. Deux sous-catégories peuvent être envisagées. *Primo*, on peut frapper la *détention* d'un patrimoine tel l'impôt sur la fortune, qui est un impôt personnel, ou l'impôt foncier, qui est un impôt sur les choses. *Secundo*, on peut grever le *transfert de richesse* à la suite d'un héritage, d'un legs ou d'une donation (impôts personnels) ou encore le *transfert de propriété* de biens immobiliers ou mobiliers (impôts sur les choses).

Comme toute classification, celle-ci se prête, pour certains impôts, à différentes interprétations. Ainsi, l'impôt sur la fortune peut également être considéré comme un impôt sur le revenu du capital et par conséquent être classé dans la catégorie des impôts sur les flux. De même, l'imposition d'une plus-value, par exemple celle provenant d'un immeuble ou d'un titre, peut tout aussi bien être appréciée en termes de flux que de stock.

1.4 | QUELQUES FAITS SUR L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA FISCALITÉ

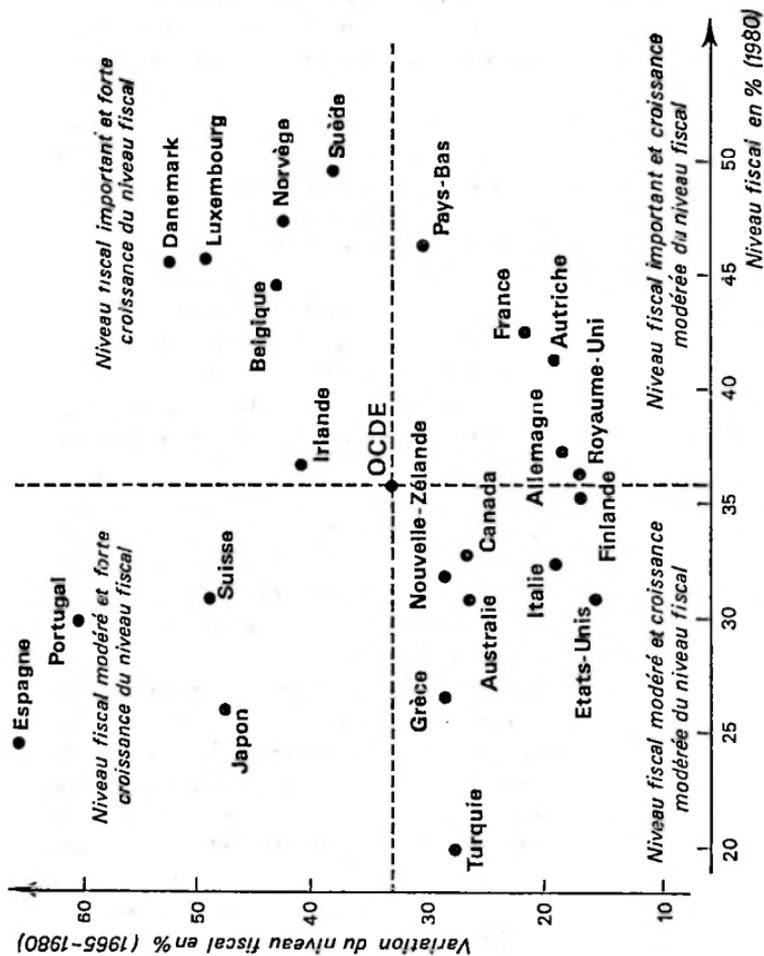
1.4.1 | Niveau de la fiscalité

Le fait le plus marquant de l'évolution du financement du secteur public au cours de ces vingt-cinq dernières années est sans nul doute l'accroissement important et généralisé du « niveau de la fiscalité », qui est défini comme le rapport, exprimé en pour cent, entre le flux annuel de recettes fiscales et celui de production du pays, le produit intérieur brut. Les expressions de « pression fiscale », « fardeau fiscal » ou « charge fiscale » sont très souvent utilisées pour désigner le même indicateur. Le puriste évitera cependant d'y recourir car elles peuvent cacher un jugement de valeur implicite : s'il est correct de dire que l'impôt représente une charge pour les individus, il fournit au niveau de la collectivité le moyen de financer les prestations et transferts effectués par les administrations publiques et les régimes de sécurité sociale ; le niveau de la fiscalité dépend donc de la conception du rôle de l'Etat.

En moyenne non pondérée de vingt-trois pays de l'OCDE, le niveau de la fiscalité — y compris les cotisations de sécurité sociale — a passé de 27 % en 1965 à plus de 35 % en 1980 (OCDE, 1982, p. 68). Ces chiffres cachent cependant une extrême diversité entre les pays : alors que la fourchette allait de 15 à 35 % au début de la période considérée, elle est comprise actuellement entre 20 et 50 %.

Si le niveau de la fiscalité a augmenté sans exception dans tous les pays, il l'a fait de manière souvent irrégulière, parfois même discontinue, et de façon fort différenciée selon les nations. Tiré de la même source statistique, le graphique 1.1 illustre le niveau fiscal en 1980 et l'accroissement en pour cent de ce niveau de 1965 à 1980 pour chaque pays. Il nous apprend que les pays à niveau de fiscalité supérieur à la moyenne se situent tous dans la moitié nord de l'Europe et que les plus hauts niveaux — plus de 40 % et jusqu'à 49,6 % pour la Suède — sont atteints par les pays scandinaves (à l'exclusion de la Finlande), le Benelux, l'Autriche et la France, suivis par un groupe formé de l'Allemagne, de l'Irlande et du Royaume-Uni. À part la Finlande, l'Italie et la Suisse, les autres pays industrialisés à fiscalité moyenne (entre 30 et 35 %) sont tous non européens. On remarquera enfin que les niveaux de fiscalité les plus faibles (moins de 30 %) se trouvent plutôt — à l'exception du Japon — dans les pays moyennement développés (Espagne, Portugal, Grèce et Turquie).

L'examen de l'augmentation du niveau fiscal durant les quinze années envisagées permet de nuancer cette image puisqu'il démontre qu'il n'existe pas nécessairement de lien entre le niveau fiscal et son augmentation. Au sein des pays à niveau fiscal supérieur à la moyenne, alors que six pays ont accru fortement le niveau de leur fiscalité entre 1965 et 1980 (Danemark, Luxembourg, Norvège, Belgique, Irlande et Suède), cinq ne l'ont augmenté que modérément (France, Autriche, Allemagne, Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, Pays-Bas). En revanche, quatre pays à fiscalité traditionnellement modérée ont connu une forte progression durant la période envisagée. Tel est le cas de deux pays moyennement développés, l'Espagne et le Portugal, et de deux pays à niveau de vie élevé, le Japon et la Suisse.



GRAPHIQUE 1.1. — Variation en pourcentage du niveau fiscal entre 1965-1980 par rapport au niveau fiscal 1980 de vingt-trois pays de l'OCDE

1.4.2 / Déterminants de l'évolution du niveau de la fiscalité

Bien que déjà intéressante en soi, cette description requiert cependant encore une explication. Compte tenu du lien très étroit entre les recettes fiscales et les dépenses publiques — la justification des premières étant le financement des secondes — la principale cause de la croissance des recettes fiscales réside évidemment dans celle des dépenses publiques. L'examen du niveau des dépenses publiques par rapport au produit intérieur brut montre même qu'il a augmenté davantage que celui de la fiscalité (OCDE, 1978, p. 46 ; BRI, 1982, p. 24-28).

L'étude des causes de la croissance du secteur public dans les économies de marché fait l'objet, depuis une bonne vingtaine d'années, de recherches scientifiques initiées par les travaux de Peacock et Wiseman (1961) sur l'effet de déplacement. Ce domaine sortant du cadre de cet ouvrage, nous nous contenterons ici d'un bref rappel. Parfois complémentaires, parfois alternatives, les nombreuses hypothèses émises pour expliquer l'extension du secteur public situent son origine tant du côté de la demande que de celui de l'offre des prestations publiques.

Du côté de la demande, la croissance démographique, le progrès technique, l'expansion économique et les différents phénomènes qui les ont accompagnés (urbanisation, intensification des communications, modification des besoins de la population, etc.), ont induit une demande accrue pour des équipements collectifs et pour des dépenses d'ordre social. La conduite des guerres et les efforts de reconstruction qui leur ont succédé, de même que les crises économiques de la première moitié du siècle, ont également exigé des efforts financiers importants de la part de l'Etat (Weber, 1978, p. 15-20). Enfin, la gratuité de la plupart des prestations publiques engendre, semble-t-il, un gonflement de ces prestations qui vont au-delà de ce que la communauté demanderait si elle avait à les payer directement.

Du côté de l'offre, trois hypothèses sont discutées. La première, que l'on doit à Baumol (1967), repose sur la disparité des gains de productivité entre les secteurs privé et public. La deuxième hypothèse se concentre sur le fonctionnement même de l'Etat. L'incursion de l'analyse économique dans le

domaine des choix collectifs et du fonctionnement des systèmes politiques suggère que la situation de concurrence dans laquelle se trouvent les partis politiques, les groupes d'intérêts et les administrations, conduit, dans les démocraties représentatives ou parlementaires, à une surenchère des prestations que l'Etat accorde à tel ou tel groupe de la communauté et par conséquent à un gonflement mal contrôlé du secteur public par les citoyens (Breton, 1974 ; Olson, 1977).

La troisième approche considère non plus les dépenses, mais les influences exercées par les ressources servant à les financer. Deux tendances opposées peuvent être identifiées. D'un côté, deux facteurs ont été favorables à l'expansion des recettes. D'une part, lorsque des besoins financiers exceptionnels sont apparus (effort de guerre, gros équipements), les populations ont été mieux disposées qu'à l'accoutumée à accepter la création de nouvelles recettes, qui n'ont pas été abolies une fois la situation normalisée. D'autre part, certaines recettes se sont développées plus rapidement que le produit national en raison de la progressivité de leur barème, spécialement en période inflationniste par le jeu de la progression à froid (Morgan, 1977 ; Tanzi, 1980). Il en est résulté une augmentation automatique — souvent peu transparente — du rendement fiscal qui ne correspondait pas nécessairement à la volonté des électeurs et des contribuables.

D'un autre côté, si la fiscalité a pu satisfaire les besoins de financement d'un niveau de dépenses accru, voire même a pu encourager des dépenses supplémentaires, elle s'est aussi manifestée à certaines occasions comme une contrainte à l'expansion incontrôlée des prestations du secteur public. Même si elles ne peuvent pas être définies avec précision et varient en fonction de différents paramètres, l'imposition a des limites que l'on ne peut pas dépasser sans soulever des résistances politiques et engendrer des conséquences économiques néfastes, disproportionnées en regard des avantages que procurent les prestations publiques ainsi financées.

Ce bref aperçu des principales hypothèses sur les origines de l'expansion du secteur public et du niveau de la fiscalité aura au moins mis en évidence la très grande diversité des arguments qui peuvent expliquer cette évolution. La principale conclusion qu'il faut en tirer, dans l'état actuel des connaissances, est le

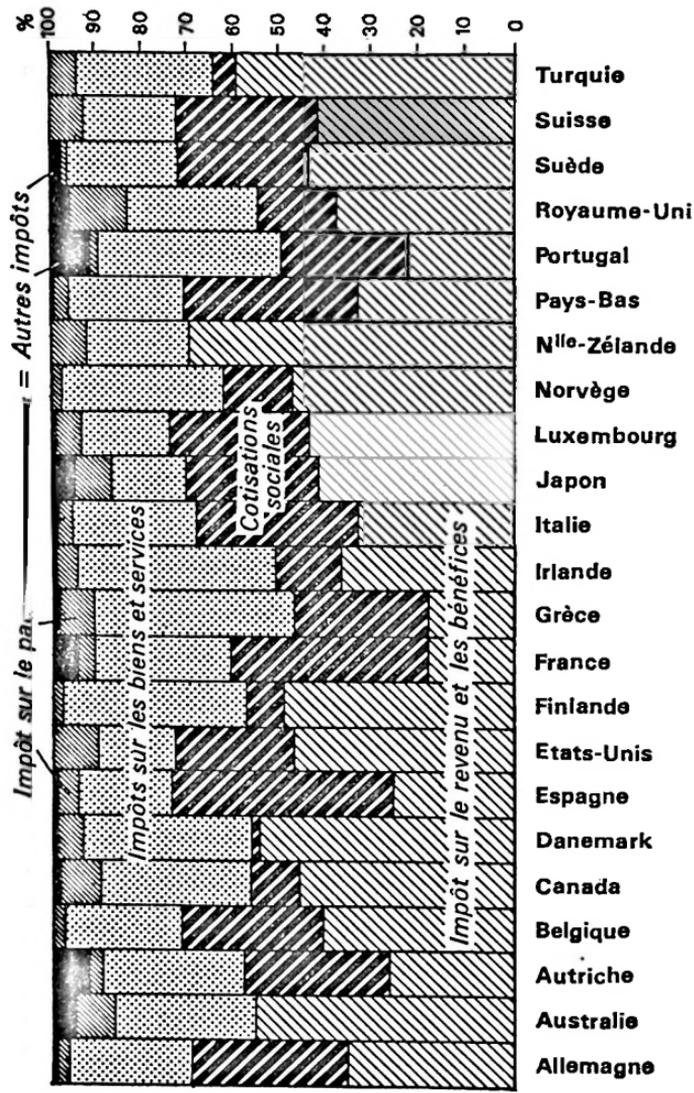
rôle très important exercé par les conceptions politiques du rôle de l'Etat propres à chaque nation et qui se concrétisent dans les institutions mises en place et les politiques publiques suivies.

1.4.3 / Structure de l'imposition

Nous venons de voir que le niveau de la fiscalité varie énormément d'un pays à l'autre et que cela tient, à côté de facteurs économiques et institutionnels, à des conceptions politiques différentes. Il en va exactement de même de la structure des systèmes fiscaux, à savoir de la combinaison des types d'impôts. En illustrant pour vingt-trois pays de l'OCDE l'importance relative en 1980 des quatre principales rubriques d'impôts retenues par l'OCDE dans ses comparaisons (1982, p. 70), le graphique 1.2 met parfaitement en évidence cette diversité.

En effet, si toutes les nations tirent au moins 80 % de leurs recettes fiscales du produit cumulé de l'impôt sur le revenu et les bénéfiques, des cotisations sociales et des impôts sur les biens et services, la répartition du produit global entre ces trois catégories d'imposition varie considérablement d'un pays à l'autre. Ainsi la Grèce, la France, l'Espagne et le Portugal portent peu l'accent sur l'imposition des revenus ; mais la Nouvelle-Zélande, le Danemark, l'Australie et la Turquie par contre en tirent plus de 50 % de leurs ressources. Pour cinq pays (Espagne, Italie, France, Pays-Bas et Autriche), les cotisations sociales sont la principale source de revenu, alors que pour trois autres (Australie, Danemark et Nouvelle-Zélande), la part des ressources y afférente est inférieure à 2 %. Quant aux impôts sur les biens et services, leur importance est minimale aux Etats-Unis et au Japon (moins de 17 %) et maximale en Grèce et en Irlande (environ 44 %). Enfin, les Etats-Unis et le Royaume-Uni sont les plus exigeants en matière d'impôt sur le patrimoine (plus de 10 %).

En répartissant en trois groupes les vingt-trois nations mentionnées, soit respectivement cinq pays à niveau fiscal élevé, treize à niveau moyen et cinq à niveau faible, il est possible de mettre en évidence qu'une partie importante de la différence entre le niveau fiscal moyen des pays à haut niveau fiscal et de ceux à niveau modéré ou faible provient d'une utili-



GRAPHIQUE 1.2. — Principales rubriques de recettes fiscales de vingt-trois pays de l'OCDE en pourcentage du total en 1980

Source : OCDE, Statistiques de recettes publiques, Paris, OCDE, 1982, tableau 7, p. 70.

sation plus intensive, dans les premiers, de l'impôt sur le revenu et les bénéfices. Le tableau 1.2, inspiré de Goode (1981, p. 48), montre en effet que les recettes à ce titre y représentent un plus gros pourcentage tant du produit intérieur brut que de l'ensemble des recettes fiscales. En d'autres termes, la fiscalité des pays à niveau fiscal élevé est plus progressive que celle des autres.

TABLEAU 1.2

Niveau fiscal et composition des recettes fiscales de vingt-trois pays de l'OCDE classés selon leur niveau fiscal en 1980

	Niveau fiscal moyen des pays à niveau fiscal :		
	élevé (5 pays)	moyen (13 pays)	modéré (5 pays)
<i>Niveau fiscal en fonction du PNB (%)</i>			
Ensemble des impôts	46,9	35,7	25,2
Imposition du revenu et des bénéfices	20,8	14,4	8,0
Cotisations de sécurité sociale	10,8	8,1	7,2
Imposition des biens et services	13,2	10,4	7,7
Impôt sur le patrimoine	1,7	2,1	1,4
Autres impôts	0,4	0,7	0,9
<i>Structure des recettes fiscales (%)</i>			
Ensemble des impôts	100,0	100,0	100,0
Imposition du revenu et des bénéfices	44,4	41,4	33,3
Cotisations de sécurité sociale	22,8	21,7	27,7
Imposition des biens et services	28,3	29,0	30,1
Impôt sur le patrimoine	3,7	6,0	5,6
Autres impôts	0,8	1,9	3,3

Source : OCDE, *Statistiques de recettes publiques*, Paris, OCDE, 1982, tableau 1, p. 68 et tableaux 6 et 7, p. 70.

En ce qui concerne l'évolution de la structure de la fiscalité au cours des quinze années sur lesquelles porte la statistique de l'OCDE (1982, p. 72-79), le tableau 1.3 fait ressortir une modification profonde du système fiscal. Il apparaît en effet que la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

et plus encore celle des cotisations de sécurité sociale ont considérablement augmenté dans l'ensemble des recettes fiscales. Si l'on fait abstraction de la rubrique des autres impôts qui sont insignifiants, les autres catégories d'impôts ont en revanche vu leur importance diminuer fortement. Le recul des ressources au titre de l'imposition des bénéfices des sociétés traduit la diminution de la part des profits dans le produit national et les efforts entrepris par certains gouvernements pour favoriser l'investissement ou réduire la double imposition des bénéfices des sociétés. Quant à la rubrique « Impôts sur les biens et services », la diminution de sa part cache une profonde mutation due au remplacement surtout des droits de douane par la taxe sur la valeur ajoutée.

TABLEAU 1.3

*Part en % de différents types d'impôts
dans l'ensemble des recettes fiscales en 1965 et 1980*

	1965	1980
Ensemble des recettes fiscales	100,0	100,0
Impôt sur le revenu des personnes physiques	26,3	33,3
Cotisations sociales	18,2	23,3
Impôt sur le bénéfice des sociétés	9,1	7,5
Impôts sur les biens et services	37,1	29,1
Impôt sur le patrimoine	8,0	5,4
Autres impôts	1,3	1,4

Source : OCDE, *Statistiques de recettes publiques*, Paris, OCDE, 1982, tableaux 11, 13, 15, 23, 25, p. 72-79.

1.4.4 / Pression fiscale sur les contribuables

Nous terminerons ce bref survol descriptif de la fiscalité dans les pays de l'OCDE par une illustration de la pression fiscale que supportent effectivement les contribuables au titre des contributions dites directes (imposition du revenu et cotisations sociales). Ce fardeau fiscal est en effet très important à maints égards : il influence sans doute l'effort de travail et vraisemblablement aussi les décisions d'épargne ; il peut être à l'origine

d'une inflation par la fiscalité et enfin il contribue à façonner l'attitude des contribuables face à l'Etat et envers l'impôt.

Grâce à une enquête du Comité des affaires fiscales de l'OCDE (1980, p. 130-131), il est possible de comparer la pression fiscale de dix-neuf pays en matière d'impôts et de transferts sociaux de certains groupes de revenu. Le tableau 1.4 décrit la pression fiscale moyenne d'une part sous la forme de la ponction fiscale en pour cent des gains bruts et d'autre part par un indice calculé par rapport à la moyenne de l'OCDE. Deux catégories de ménages sans enfant ont été retenues : la première correspond au gain d'un ouvrier moyen dans une famille où seul le mari travaille (I), alors que la seconde représente un ménage aisé où les deux conjoints travaillent et gagnent chacun le double de l'ouvrier moyen (II). Ce même tableau reproduit, par ailleurs, un indice de progressivité de l'imposition directe.

Les chiffres publiés font ressortir des différences considérables en fonction de la confiance que les pays accordent aux formes d'imposition et selon le niveau général de leur fiscalité. Ainsi en ce qui concerne l'ouvrier moyen, la ponction opérée sur ses gains bruts varie entre 13 % au Japon et 33 %, soit presque trois fois plus, au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède, la moyenne des pays de l'OCDE se situant à 22,3 %. La fourchette est même plus large pour les ménages aisés. Deux pays, le Danemark et la Suède, prélèvent plus de 50 % des gains bruts, alors qu'au Japon, ce chiffre n'atteint que 21 %, pour une moyenne de l'OCDE de 36,6 %.

La comparaison mentionnée ci-dessus nous donne également une mesure approximative de la progressivité des régimes fiscaux. Le tableau 1.4 attire l'attention sur quelques faits intéressants dans la comparaison entre la pression fiscale moyenne et la progressivité du système. Si la Suède et le Danemark ont une fiscalité directe très lourde, elle n'est que moyennement progressive. En revanche, un pays comme la Suisse passe du 13^e au 2^e rang et un pays comme les Pays-Bas du 1^{er} au 19^e rang. Cela montre qu'à niveau fiscal constant, la répartition du fardeau selon les classes de revenu peut encore être très différente, ce qui a des implications de première importance pour la politique de redistribution et les effets dissuasifs résultant de la fiscalité.

TABLEAU
Classement des pays de l'OCDE en fonction de la pression fiscale moyenne supportée par un ménage d'ouvrier moyen et un ménage sans enfant, en 1978

	Pression fiscale moyenne						Indicateur de progressivité		
	I : Ouvrier moyen (1 gain)			II : Ménage aisé (2 gains)			Par rapport à la moyenne OCDE	Classement	
	En % du gain brut	Par rapport à la moyenne OCDE	Classement	En % du gain brut	Par rapport à la moyenne OCDE	Classement			
Allemagne	26	1,17	6	41	1,12	7	57,7	0,90	13
Australie	16	0,72	15	31	0,85	13	93,8	1,46	4
Autriche	22	0,99	9	28	0,77	15	27,3	0,43	17
Belgique	25	1,12	8	43	1,17	5	72,0	1,12	9
Canada	17	0,76	14	30	0,82	14	76,5	1,19	8
Danemark	33	1,48	1	51	1,39	2	54,5	0,85	15
Etats-Unis	21	0,94	10	40	1,09	9	90,5	1,41	5
Finlande	29	1,30	4	43	1,17	5	48,3	0,75	16
France	14	0,63	16	25	0,68	16	78,6	1,23	7
Luxembourg	21	0,94	10	41	1,12	7	95,2	1,48	2
Irlande	21	0,94	10	46	1,26	4	119,0	1,86	1
Italie	14	0,63	16	24	0,66	17	71,4	1,11	10
Japon	13	0,58	19	21	0,57	19	61,5	0,96	12
Pays-Bas	33	1,48	1	38	1,04	10	15,2	0,24	19
Royaume-Uni	27	1,21	5	32	0,87	12	18,5	0,29	18
Suède	33	1,48	1	55	1,50	1	66,7	1,04	11
Suisse	19	0,85	13	37	1,01	11	94,7	1,48	2
Norvège	26	1,17	6	47	1,28	3	80,8	1,26	6
Portugal	14	0,63	16	22	0,60	18	57,1	0,89	14
Moyenne OCDE (non pondérée)	22,3	1,0		36,6	1,0		64,1	1,00	

Source : Comité des affaires fiscales de l'OCDE. La situation au regard de l'impôt et des transferts sociaux de certains groupes de revenu 1974-1978, Paris, OCDE, 1980, tableau 33 p. 130, et tableau 34 p. 131.

Théories des systèmes d'impôts

De tout temps, philosophes et hommes d'Etat ont cherché à énumérer et à définir les principes d'une « juste » imposition, que ce soit pour légitimer l'impôt ou pour élaborer un système fiscal. La notion de justice fiscale, souvent modifiée, reflétait des jugements de valeur et des règles administratives. Formulés en termes de principes d'imposition ou maximes (A. Smith, 1776, liv. V, 1976, p. 825-828), ils servaient aux princes de normes d'action et, aux sujets, d'information sur le bien-fondé des lois fiscales.

Par la suite, la théorie des finances publiques distingua deux écoles, selon les fondements de l'analyse fiscale qu'elles adoptent, l'une préconisant la perception d'impôts selon le principe de la capacité contributive, l'autre selon le principe d'équivalence (Musgrave, 1959, p. 61-98). Ce dernier se rattache aux théories de l'échange volontaire des dépenses publiques (Bastin, 1977). Impôts et choix budgétaires publics sont mis en relation les uns avec les autres : les contributions fiscales sont des prix payés en échange des services de l'Etat ; elles doivent être réparties individuellement en fonction des avantages que chacun retire des services collectifs. Le principe de la capacité contributive, par contre, ignore toute relation entre le montant de l'impôt et les avantages qu'un contribuable obtient de la dépense publique : l'impôt est prélevé selon d'autres critères, le revenu, la fortune ou la dépense, par exemple.

Enfin, en ce qui concerne la fonction d'allocation des res-

sources, la théorie des systèmes d'impôts se réfère au critère de neutralité, selon que le prélèvement fiscal entraîne ou non des distorsions des choix économiques privés (Herber, 1979, p. 89-104).

2.1 | LE PRINCIPE DE LA CAPACITÉ CONTRIBUTIVE

2.1.1 | Exposition du principe

S'il n'est pas possible d'identifier les personnes qui bénéficient des dépenses publiques, il ne peut être question d'exiger le paiement de l'impôt par le biais du processus d'un échange volontaire. Il faut recourir à une procédure différente, permettant néanmoins la couverture financière des dépenses inscrites au budget public. C'est l'application du principe de la capacité contributive : les fonds nécessaires au financement du secteur public doivent être prélevés d'une manière qui distribue équitablement la charge fiscale entre les agents économiques. Cette proposition signifie que les contribuables ayant une capacité contributive égale (mais pas nécessairement une utilité égale des consommations des services collectifs) paient des montants égaux d'impôt (équité horizontale), tandis que ceux qui ont une capacité différente s'acquittent d'un impôt plus ou moins élevé (équité verticale), sans toutefois que ces différences soient arbitraires.

Les critères d'équité « horizontale » et « verticale » sont inséparables. Pourtant la théorie s'attache surtout à décrire l'équité horizontale, probablement parce qu'elle correspond à la notion constitutionnelle de l'égalité, c'est-à-dire à une règle démocratique fondamentale, tandis qu'une différenciation des impôts en fonction des revenus — ou de toute autre mesure de la capacité — relève de l'éthique momentanée de la société (Musgrave et Musgrave, 1980, p. 249-250).

Il sied de rappeler que le principe de la capacité contributive concerne l'égalité du traitement fiscal en terme d'utilité et non en valeur monétaire : chaque prélèvement fiscal entraîne un sacrifice, c'est-à-dire une diminution de l'utilité (totale) provenant du revenu ou de la base d'impôt choisie. Le but est alors d'égaliser le sacrifice exigé de chaque contribuable.

On soulignera enfin que, selon cette conception de l'impôt, dépenses publiques et recettes sont traitées indépendamment les unes des autres, ce qui évite de se demander si les dépenses publiques sont productives et à qui elles profitent. On admet que les décisions budgétaires relatives aux dépenses sont prises dans le cadre d'une procédure politico-institutionnelle sans intérêt direct pour la théorie de l'impôt.

2.1.2 / Mesures de la capacité contributive

Un problème préliminaire est de définir et de mesurer la capacité contributive. La plupart des indicateurs se limitent à des mesures monétaires, les trois plus courantes étant le revenu, la richesse et la consommation. Une fois choisie, la mesure de capacité est exprimée en terme d'utilité, sa valeur monétaire n'étant pas, comme telle, suffisante pour calculer le sacrifice exigé de chaque contribuable.

Le revenu et la richesse indiquent la somme des biens et des services que le contribuable peut acheter ; la consommation donne la mesure dans laquelle des achats ont effectivement été faits. Chaque indicateur a des incidences propres, du fait notamment que la distribution de la capacité diffère considérablement d'un individu à l'autre.

Un impôt sur la richesse touche de manière plus sensible les épargnants et les rentiers, tandis qu'un impôt basé sur le sacrifice d'une partie de l'utilité du revenu est ressenti d'abord par les salariés. Si l'utilité considérée découle d'une assiette d'impôt englobant à la fois le revenu du travail et celui de l'épargne ou du capital, se pose alors la question de la double imposition de l'épargne. Le prélèvement fiscal touche une première fois le revenu qui a permis de constituer cette épargne, puis le revenu de l'épargne. L'impôt sur la consommation évite ce problème, sans toutefois le résoudre : l'épargne échappe à l'impôt sur la consommation parce qu'elle n'est en fait qu'un report de la consommation. Dès l'instant où la décision de non-consommation est abandonnée, l'impôt sera prélevé à la fois sur le revenu préalablement épargné et sur les intérêts de ce revenu. Mesurer la capacité selon l'utilité des consommations effectives revient ainsi à favoriser les agents écono-

miques les mieux à même de reporter des décisions de consommation. Enfin, l'utilisation du revenu comme base d'évaluation de la capacité contributive donne la possibilité de personnaliser l'impôt par le biais des exonérations et des déductions admises selon des critères individualisés. Cela n'est pas toujours possible avec d'autres formes d'impôt.

Même succinctes, ces remarques montrent bien que le choix d'un indicateur exprime une opinion sur la manière de traiter les contribuables. Seule la collectivité considérée peut décider, normalement par des procédures politiques, quelle assiette de l'impôt est la plus appropriée, compte tenu des normes éthiques qu'elle préfère. Retenons aussi qu'un choix n'en exclut pas un autre : les lois fiscales combinent souvent plusieurs assiettes d'impôt dans le but d'en réduire les désavantages.

Enfin, il ne faut pas oublier que le choix d'une mesure de capacité contributive ne peut se faire *in abstracto* ; l'application est subordonnée à certaines contraintes institutionnelles et économiques. Il ne servirait à rien, par exemple, d'opter pour le revenu comme base de calcul de la capacité contributive si, dans une société agricole, ce revenu n'était pas réalisé, mais consommé directement à la ferme.

2.1.3 / Les trois concepts d'équité et leur présentation graphique

Quelle que soit la mesure de capacité finalement choisie, la théorie propose trois concepts pour calculer la capacité contributive. Ils sont formulés en terme d'utilité totale ou marginale, et non pas en valeur monétaire. Pour simplifier, nous admettrons que la capacité des contribuables est mesurée par leur revenu.

Les concepts de sacrifice d'utilité sont les suivants :

a / Le sacrifice absolu égal. Quel que soit son revenu avant l'impôt, et par conséquent l'utilité totale qu'il en dérive, chaque contribuable devra abandonner une quantité d'utilité totale égale à celle de tous les autres contribuables du groupe considéré.

b / Le sacrifice proportionnel égal. Chaque contribuable doit sacrifier à l'impôt une fraction de l'utilité totale qu'il dérive de

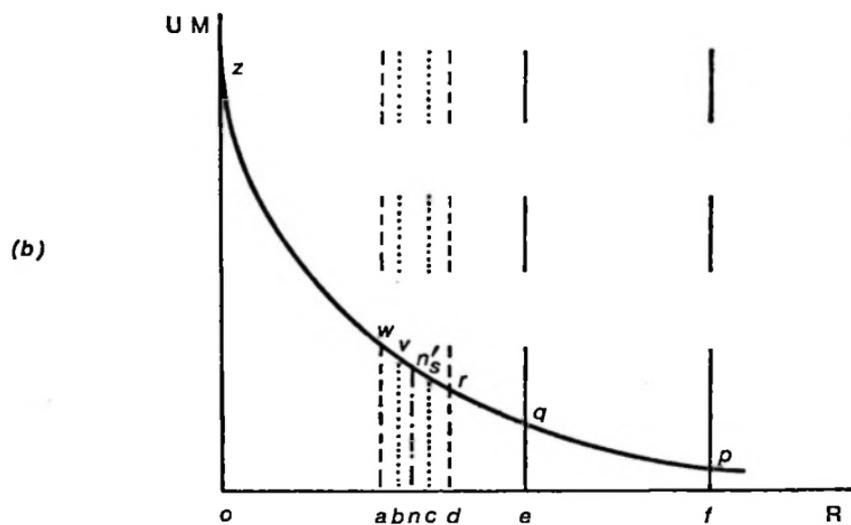
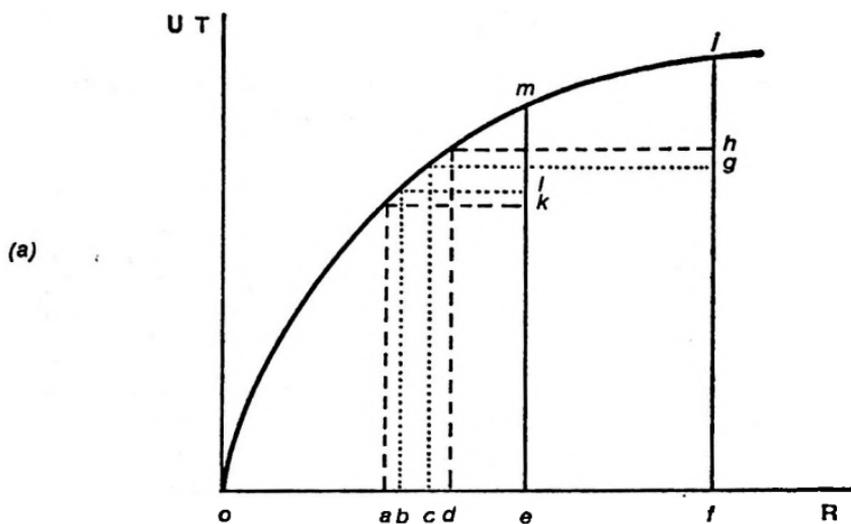
son revenu, de telle manière que le rapport entre cette fraction et l'utilité totale initiale soit le même pour chaque contribuable.

c / Le sacrifice marginal égal. Le montant d'impôt payé par chaque contribuable doit être tel que cette répartition égalise l'utilité marginale de tous les revenus après imposition.

Il est possible d'illustrer ces trois concepts de sacrifice d'utilité. L'analyse, empruntée à Musgrave (1959, p. 97 ; Musgrave et Musgrave, 1980, p. 250-253) repose sur cinq hypothèses :

- la mesure de capacité est tirée de l'utilité du revenu exprimée en valeur cardinale : il est non seulement possible de constater qu'un revenu, celui de Paul, a une utilité totale supérieure à celle d'un autre revenu, celui de Jean, mais encore de quantifier cette différence ;
- les contribuables ont des goûts identiques, de sorte que les courbes d'utilité (totale et marginale) sont les mêmes pour chaque individu appartenant au groupe considéré. Cette hypothèse permet de résoudre la question de l'équité horizontale et de concentrer l'analyse sur les problèmes d'équité verticale ;
- l'utilité marginale du revenu est décroissante ;
- les montants et la distribution des revenus sont fixés avant l'introduction du prélèvement fiscal. On admet, en outre, que, quel que soit le concept de sacrifice choisi, les déterminants des revenus ne subissent pas l'influence de la fiscalité : elle n'a pas d'incidence, par exemple, sur l'effort de travail. Cette hypothèse, restrictive, sera réexaminée au chapitre 5 ;
- enfin, l'analyse suppose un rendement fiscal constant, fixé au préalable en dehors du modèle, afin de pouvoir comparer chacune des solutions obtenues en appliquant les divers concepts de sacrifice.

Les solutions dépendent à la fois du concept de sacrifice choisi et de la forme de la courbe d'utilité supposée. Le graphique 2.1 *a* représente, en ordonnée, l'utilité totale, laquelle est fonction du revenu, en abscisse. Le graphique 2.1 *b* illustre l'utilité marginale correspondante. Les situations initiales des deux contribuables, l'un riche Paul, et l'autre pauvre Jean,



GRAPHIQUE 2.1. — Les trois concepts d'équité selon le principe de la capacité contributive

sont les suivantes. Jean dispose d'un revenu total (R) égal à oe , ce qui lui procure une utilité totale (UT) de em et une utilité marginale (UM) de eq . Le revenu de Paul est of , pour une utilité totale fj et une utilité marginale fp .

Sacrifice absolu égal

Selon ce concept, Jean et Paul devront abandonner une même quantité d'utilité totale, en dépit du fait que l'utilité totale du revenu de Jean est moins grande que celle du revenu de Paul ($em < fj$) : le sacrifice d'utilité totale est fixé à km pour Jean et hj pour Paul, de telle manière que $km = hj$ (graphique 2.1 a).

Ce sacrifice d'utilité totale doit ensuite être converti en terme de revenu, puisque l'impôt est acquitté sous forme monétaire et non en utilité. Jean paie un impôt égal à ae , tandis que Paul paie un impôt égal à df ; $ae + df = T$, le rendement fiscal constant, fixé au préalable.

Il est également possible d'exprimer le concept du sacrifice absolu égal dans le graphique 2.1 b représentant l'utilité marginale comme fonction du revenu. Le volume d'utilité totale sacrifiée est alors indiqué par une surface plutôt que par un segment de droite. Le sacrifice d'utilité totale est fixé à $aeqw$ pour Jean et à $dfpr$ pour Paul de telle manière que les surfaces $aeqw$ et $dfpr$ soient égales.

Sacrifice proportionnel égal

Ce concept exige de Jean un sacrifice d'utilité totale lm et de Paul un sacrifice d'utilité totale gj , de façon à ce que les rapports de l'utilité totale sacrifiée à chaque utilité totale initiale soient égaux, à savoir :

$$\text{— dans le graphique 2.1 a : } \left(\frac{lm}{em} \right)_{\text{Jean}} = \left(\frac{gj}{fj} \right)_{\text{Paul}} ;$$

$$\text{— dans le graphique 2.1 b : } \left(\frac{beqw}{oeqz} \right)_{\text{Jean}} = \left(\frac{cfps}{ofpz} \right)_{\text{Paul}} .$$

Jean et Paul s'acquittent respectivement d'un impôt égal à be et cf , de telle sorte que $be + cf = T$, le même rendement fiscal que celui fixé préalablement.

Sacrifice marginal égal

Représentée graphiquement, la perception d'impôts selon la règle du sacrifice marginal égal correspondrait à un prélèvement ne (graph. 2.1 b) effectué sur le revenu le plus bas oe et à un prélèvement nf sur le revenu le plus élevé of , de telle manière que :

- $ne + nf = T$, le rendement fiscal désiré ;
- les deux contribuables bénéficient après imposition d'une même utilité marginale du revenu, égale à nn' , quels que soient le niveau initial de leur revenu et l'utilité marginale initiale qui s'y rapporte.

Le tableau 2.1 résume, pour les trois concepts d'équité, les distributions de Jean et de Paul en termes d'utilité et de revenu :

TABLEAU 2.1

Comparaison des sacrifices d'utilité et des montants d'impôt payés par Jean et Paul selon les trois concepts d'équité

Concept de sacrifice	Montant du sacrifice	
	en utilité	en revenu
Absolu égal	Jean perd km $km = hj$ Paul perd hj	Jean paie ae $ae + df = T$ Paul paie df
Proportionnel égal	Jean perd lm $\frac{lm}{em} = \frac{gj}{fj}$ Paul perd gj	Jean paie be $be + cf = T$ Paul paie cf
Marginal égal	$UM_{\text{Jean}} = UM_{\text{Paul}} = nn'$	Jean paie ne $ne + nf = T$ Paul paie nf

2.1.4 / Enseignements et limites du modèle

L'appréciation du modèle comporte deux étapes. On examinera d'abord si, compte tenu des hypothèses, les solutions proposées sont applicables. Existe-t-il un concept de sacrifice qui rallie spontanément tous les suffrages ? Et dans l'affirmative, permet-il d'établir avec précision un barème d'imposition ? On étudiera ensuite les limites imposées par les hypothèses formulées en début d'analyse.

Enseignements du modèle

Le choix d'un concept. — En admettant, d'une part, la forme particulière de la fonction d'utilité totale du revenu, correspondant à une utilité marginale décroissante et, d'autre part, l'hypothèse du rendement constant de l'impôt quel que soit le concept de sacrifice choisi, les solutions proposées montrent que s'ils étaient appelés à se prononcer, les contribuables feraient des choix opposés. Pour le contribuable riche, Paul, l'impôt le plus faible est exigé lorsqu'on applique le concept du sacrifice absolu égal, tandis que l'impôt résultant du sacrifice marginal égal est le plus onéreux, $df < cf < nf$. Pour Jean, le contribuable le plus pauvre, les choix sont déterminés par $ae > be > ne$, de sorte qu'il préfère l'impôt calculé selon le concept du sacrifice marginal égal, alors qu'il rejette celui du sacrifice absolu égal.

Enfin, tant que l'utilité marginale du revenu est décroissante, le montant d'impôt à payer sera toujours plus élevé pour le revenu le plus haut, quel que soit le concept de sacrifice choisi :

$df > ae$ pour le concept du sacrifice absolu égal ;

$cf > be$ pour le concept du sacrifice proportionnel égal et

$nf > ne$ pour celui du sacrifice marginal égal.

Compte tenu des résultats opposés, selon que le contribuable est riche ou pauvre, la théorie ne peut pas négliger l'étude des procédures aboutissant au choix de l'un ou l'autre concept. Deux solutions paraissent possibles (Allan, 1971, p. 137-138). La première est d'opter en faveur de l'interprétation du sacrifice égal la plus appropriée selon l'éthique momentanée du groupe : quel est le concept le mieux accepté par l'ensemble des contribuables ? La réponse procède d'un choix politique. L'autre solution consiste à sélectionner le concept de sacrifice égal permettant d'assurer au groupe considéré un bien-être maximal. Etant donné que le modèle utilisé suppose des utilités cardinales, donc mesurables, il suffit de déterminer la forme de sacrifice qui laisse la plus grande utilité totale agrégée après l'impôt (dans le cas du graphique 2.1 a, l'utilité totale du revenu de Paul additionnée à celle du revenu de Jean).

Notons que cette deuxième solution est aussi subjective que la première, pour deux raisons. D'une part, l'adopter, c'est

admettre implicitement que le bien-être du groupe est une fonction exclusive du revenu — l'utilité totale et marginale variant avec le revenu —, ce qui n'est pas forcément le cas. D'autre part, cela signifie aussi que le groupe est indifférent à la répartition de l'utilité totale agrégée entre les personnes qui le composent ; autrement dit, que Paul et Jean sont indifférents à la part d'utilité totale qui leur revient, pourvu que l'addition des parts résulte en un maximum. Cette hypothèse est indiscutablement très restrictive puisque, dans la réalité, les individus sont avant tout soucieux des parts respectives d'utilité totale qu'ils conserveront chacun après paiement de l'impôt.

Le barème des taux. — Le choix d'un concept d'équité ne permet pas *a priori* de tirer des conclusions quant à la nature du barème des taux d'impôt. Il faudrait pour cela connaître exactement les courbes d'utilité totale et marginale. On se heurte ici aux questions fondamentales, abordées plus loin, que posent la définition et la mesure de l'utilité.

Pour le concept du sacrifice absolu égal ou pour celui du sacrifice proportionnel égal, la théorie ne permet pas non plus de préciser *a priori* si le barème doit être progressif, proportionnel ou régressif, même en admettant l'hypothèse de l'utilité marginale décroissante du revenu (Musgrave, 1959, p. 98-102).

En ce qui concerne le concept du sacrifice marginal égal, une courbe d'utilité marginale décroissante, telle que celle dessinée dans le graphique 2.1 *b*, exige une progression maximale du barème d'imposition. Cela signifie qu'il faudrait percevoir les impôts en diminution des revenus les plus élevés d'abord, jusqu'à ce que le rendement fiscal fixé d'avance soit obtenu (Musgrave et Musgrave, 1980, p. 252-253). Dans l'exemple proposé, il faudrait d'abord imposer Paul et lui enlever un montant *ef* de revenu. Si le produit *ef* est moins important que *T*, le rendement fiscal fixé, alors il convient de prélever une nouvelle tranche d'impôt, cette fois aussi bien sur le revenu de Jean (*oe*) que sur le revenu disponible restant à Paul après la première ponction fiscale (*of — ef = oe*), ici pour un montant égal à $(T - ef)/2$, soit *ne*. Ainsi Paul paiera $ef + ne = nf$, et Jean *ne*.

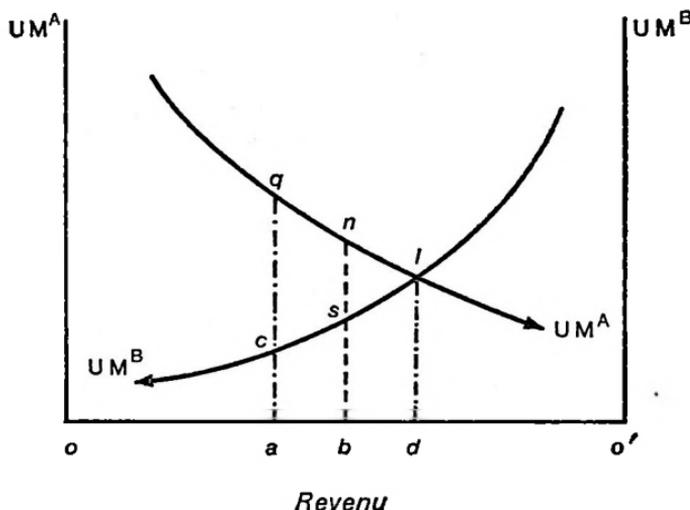
Le moindre sacrifice global. — En admettant une courbe d'utilité marginale décroissante du revenu identique pour tous

les revenus, le choix du concept du sacrifice marginal égal implique un barème d'imposition caractérisé par une progression maximale. Toutefois, si l'imposition des revenus les plus élevés suffit à obtenir le rendement fiscal requis, la règle du sacrifice marginal égal n'est pas applicable. Pour une économie de deux contribuables, telle qu'illustrée dans le graphique 2.1 b, cette situation se présente si $ef > T$, c'est-à-dire si le prélèvement fiscal nécessaire pour égaliser l'utilité marginale de Paul à celle de Jean est supérieur au montant requis d'impôt. A moins de transferts entre les revenus oe et of , il n'est pas possible d'égaliser les utilités marginales des revenus : on pourrait tout au plus chercher à minimiser le sacrifice total d'utilité. Il ne s'agit alors plus seulement de respecter une règle établie en fonction d'un concept d'équité, mais encore d'arranger le système fiscal selon une norme d'efficacité, consistant à maximiser le revenu privé disponible.

Le concept du moindre sacrifice global d'utilité, comme prolongement de celui du sacrifice marginal égal, est particulièrement important lorsqu'on abandonne l'hypothèse de l'identité de l'utilité marginale décroissante du revenu pour tous les contribuables (Musgrave, 1959, p. 106-108). En effet, les résultats de l'analyse diffèrent s'il n'est pas possible de personnaliser avec certitude chaque courbe d'utilité marginale du revenu. Dans ces circonstances, toute distribution tendant à égaliser les revenus monétaires (et non plus les sacrifices d'utilité) permet un accroissement du bien-être, ce qu'illustre le graphique 2.2 (Musgrave, 1959, p. 105-108).

Soit deux contribuables A et B, ayant respectivement des courbes d'utilité marginale, UM^A et UM^B , celle de A, mesurée de gauche à droite, étant différente de celle de B, mesurée de droite à gauche. Le revenu total disponible oo' est attribué aux deux individus dans des proportions identiques, de sorte que chacun reçoit $ob = o'b$. Dans cette situation, l'utilité totale (de A et de B) pourrait être maximisée en levant un impôt égal à bd sur le revenu de B et en transférant ce même montant à A, augmentant ainsi son revenu de ob à od , et diminuant du même coup l'utilité marginale le long de UM^A , de bn à dl . La raison de cette démarche fiscale est que, pour des revenus initiaux $ob = o'b$, l'utilité marginale qu'en dérive A est plus forte que celle de B : $bn > bs$. Le produit de l'impôt transféré

à A augmente son revenu de ob à od : cela se traduit par un gain d'utilité totale représenté par la surface $bdln$. Le contribuable B, par contre, appelé à supporter un impôt bd égal au transfert, voit son utilité totale diminuer de $dbsl$, son revenu disponible diminuant de $o'b$ à $o'd$. Pour la communauté, le gain net d'utilité totale est $bdln - dbsl = sln$. Du point de vue



GRAPHIQUE 2.2. — Le moindre sacrifice global

purement utilitariste, la maximisation du bien-être exige une redistribution des revenus, initialement égaux, en des quotités finalement disponibles de od pour A et de $o'd$ pour B.

Si l'attribution des courbes d'utilité à A, respectivement B, est incertaine, la solution la meilleure s'écarte de celle indiquée ci-dessus : il vaut mieux garder un partage strictement égal des revenus monétaires. Admettons que l'on attribue, par erreur, UM^B à A et UM^A à B. L'impôt bd est prélevé sur le revenu de A, ce qui correspond à $ab = bd$, pour être transféré à B. L'utilité totale de A diminue d'un montant représenté par la surface $abnq$, tandis que celle de B augmente de $bacs$ seulement. Pour la communauté (A + B), la perte nette est de $abnq - bacs = csnq$.

Le montant d'utilité totale que la communauté est susceptible de perdre si les courbes d'utilité ne sont pas attribuées correctement, est plus grand que le gain d'utilité totale résultant d'une attribution correcte. Dans le graphique la surface $csnq > sln$. Les deux solutions ayant une même probabilité, la théorie propose de s'en tenir à une distribution strictement égale des revenus.

Limites du modèle

Le modèle élaboré pour essayer de déterminer comment il faudrait procéder pour répartir équitablement le sacrifice imposé par le prélèvement fiscal entre des individus bénéficiant d'un revenu différent reposait sur un certain nombre d'hypothèses. Le lecteur averti aura déjà constaté que ces hypothèses sont très restrictives et réduisent d'autant la portée des enseignements glanés ci-dessus. Trois problèmes au moins doivent être mentionnés.

L'utilité du revenu. — L'analyse du principe de la capacité contributive repose essentiellement sur la thèse d'un sacrifice partiel de l'utilité du revenu. Les hypothèses retenues sont celles d'une utilité cardinale, identique pour tous et décroissante lorsque le revenu augmente. Toutes trois ont été contestées de sorte que plusieurs difficultés sont à signaler.

Premièrement, même s'il est plausible que la fonction d'utilité marginale du revenu soit, en principe, décroissante, certaines exceptions sont suffisamment importantes pour mettre en doute la valeur de cette hypothèse comme règle de politique fiscale. L'hypothèse de l'utilité marginale décroissante du revenu est fort différente de celle de l'utilité marginale décroissante de la consommation additionnelle d'un bien X. On peut raisonnablement concevoir que l'utilité dérivée de la consommation d'une n -ième unité d'un bien soit relativement moins grande que celle dérivée de la $(n - 1)$ -ième unité. Mais en est-il de même du revenu ? On pourrait aussi bien imaginer que la croissance du revenu s'accompagne, au moins dans certaines limites, d'une augmentation des besoins (nouveaux besoins, amélioration qualitative de besoins déjà identifiés) et, par conséquent, d'une utilité marginale croissante du revenu.

Deuxièmement, l'hypothèse de l'identité des fonctions indi-

viduelles d'utilité (totale et marginale) doit être abandonnée puisque, de toute évidence, les individus ont des aptitudes différentes à tirer profit de leur revenu. Il suffit, pour s'en convaincre, de constater qu'un même revenu satisfait l'un, alors qu'il est insuffisant pour l'autre ; ou bien encore de se demander si le même revenu attribué respectivement à un contribuable marié, ayant charges de famille, ou à une personne célibataire, leur offre exactement la même utilité.

La troisième difficulté concerne la possibilité de comparer les utilités individuelles. Si l'on admet une utilité marginale décroissante des revenus, identique pour Jean et Paul, alors une comparaison ordinale (un classement) des utilités respectives est suffisante, un revenu plus élevé, $of > oe$, correspondant *ipso facto* à une utilité marginale plus faible. La maximisation de l'utilité du groupe passe par l'uniformisation des revenus, selon la procédure du prélèvement fiscal par tranches successives prévue dans l'application du concept du sacrifice marginal égal. Si, par contre, les courbes individuelles d'utilité marginale ne sont pas identiques, toute comparaison basée sur la mesure ordinale de l'utilité est impossible. Il faut connaître exactement chaque « montant » d'utilité attribuée à chaque revenu. Or, la théorie économique n'a jamais été en mesure de fournir des critères satisfaisants pour quantifier l'utilité cardinale.

Faut-il conclure à l'échec ? Musgrave (1959, p. 108-110) évite le piège des comparaisons interpersonnelles d'utilité, en partant d'une réflexion de Robbins (1938) servant à guider l'action constitutionnelle. Il constate que l'égalité stricte de tous les individus appartenant au même groupe est impossible, notamment en matière économique ; mais il admet que toute procédure constitutionnelle qui ne les traiterait pas ainsi serait éthiquement inacceptable. Pour cette raison, il suggère de remplacer la mesure individuelle de l'utilité du revenu par une mesure sociale de l'utilité individuelle du revenu. Ainsi, l'utilité totale fonction du revenu, dans le graphique 2.1 a, ne serait plus celle de Jean ou de Paul telle que chacun d'eux l'estime, mais celle d'un Jean ou d'un Paul, contribuable type telle que le groupe l'estime par le biais d'une procédure politique. La subjectivité individuelle du principe de la capacité contributive est remplacée par des normes sociales, de groupe, la

question étant alors de trouver les procédures adéquates permettant d'explicitier lesdites normes.

L'incidence de l'impôt. — Deux autres remarques diminuent la valeur pratique du principe de la capacité contributive. D'une part, procédant de la statique comparative, l'analyse est ponctuelle et suppose l'absence de réaction de la part des contribuables face à l'impôt. Il s'ensuit que les solutions ne peuvent être que difficilement dynamisées. Si dans un régime fiscal basé sur le concept du sacrifice marginal égal, par exemple, le contribuable ayant un revenu brut *of* sait qu'il devra payer un impôt du montant *nf* et ne conservera qu'un revenu disponible net égal à *on*, ne sera-t-il pas enclin à relâcher son effort de travail, visant un salaire brut de *on*, égal au revenu dont il pourra finalement disposer ?

Si le système fiscal supprime toute différence entre les revenus disponibles après le prélèvement fiscal, comme cela se réalise par l'application du concept du sacrifice marginal égal, n'est-il pas probable que le revenu agrégé du groupe diminuera parce que le système fiscal annule un élément moteur de l'économie de marché : des revenus nets différenciés ? Ces comportements ne peuvent être ignorés dans le processus fiscal ; ils seront étudiés au chapitre 5.

La constance du rendement fiscal. — La comparaison des trois concepts de sacrifice exige, comme hypothèse, la constance du rendement fiscal. Or, la théorie keynésienne enseigne que le prélèvement fiscal n'a pas comme seul objectif d'accaparer une partie des revenus du groupe, mais encore de gérer la demande globale dans une perspective de politique conjoncturelle. Dans ce cas, les objectifs du secteur public peuvent être contradictoires.

S'il s'agit de maximiser l'utilité totale du groupe, pour un rendement fiscal constant, la solution est d'imposer d'abord les revenus élevés puisque le sacrifice sera moindre en terme d'utilité, compte tenu de l'utilité marginale décroissante du revenu. S'il s'agit, par contre, d'absorber une partie de la demande globale privée, sachant que les propensions marginales à consommer sont les plus fortes pour les revenus les plus faibles, la meilleure démarche consiste à imposer les revenus du bas de

l'échelle, le prélèvement fiscal étant alors minimisé par rapport à un résultat donné.

Les théories des systèmes d'impôts n'apportent aucune solution à de tels problèmes. Les choix et les pondérations entre ces objectifs contradictoires ne peuvent être opérés que par le biais de processus politiques.

2.2 | LE PRINCIPE D'ÉQUIVALENCE

2.2.1 | Exposition du principe

Le principe d'équivalence constitue le fondement des théories de l'échange volontaire. Celles-ci conçoivent le processus de détermination de la dépense publique et de la répartition de la charge fiscale comme une relation d'échange entre les consommateurs-citoyens, relation conditionnée d'ailleurs par une répartition initiale déterminée des revenus. Il s'ensuit que les charges fiscales supportées par les contribuables sont considérées comme des contributions volontaires, individualisées, versées en contrepartie des services que leur rend la dépense publique. Les consommateurs sont ainsi amenés à prendre simultanément en considération dépense publique et recette fiscale.

Ce processus a pour but de déterminer les valeurs d'équilibre de trois variables : le niveau de la dépense publique, la ventilation de cette dépense entre diverses tâches, et la répartition de la charge fiscale entre les utilisateurs des services collectifs. En raison de l'attention prépondérante accordée aux deux premières variables, l'exposé théorique du principe d'équivalence trouve place généralement dans les études relatives à l'analyse économique des dépenses publiques plutôt que dans celle de la fiscalité. En ce qui concerne la théorie de l'impôt, l'étude du principe d'équivalence montre qu'il existe des pseudo-prix fiscaux associés aux conditions d'une production optimale des services collectifs purs. Ces pseudo-prix, différenciés selon les utilisateurs, sont tels qu'à l'optimum la somme des dispositions marginales à payer des bénéficiaires doit être égale au coût marginal de production du service.

Autrement dit, pour que la dépense publique globale d'allocation, ou un service collectif donné, soit fixée à son niveau optimal, il faut que chaque utilisateur soit imposé à la valeur que représente pour lui la dernière unité de service ou la dernière unité de dépense (Terny, 1971, p. 255).

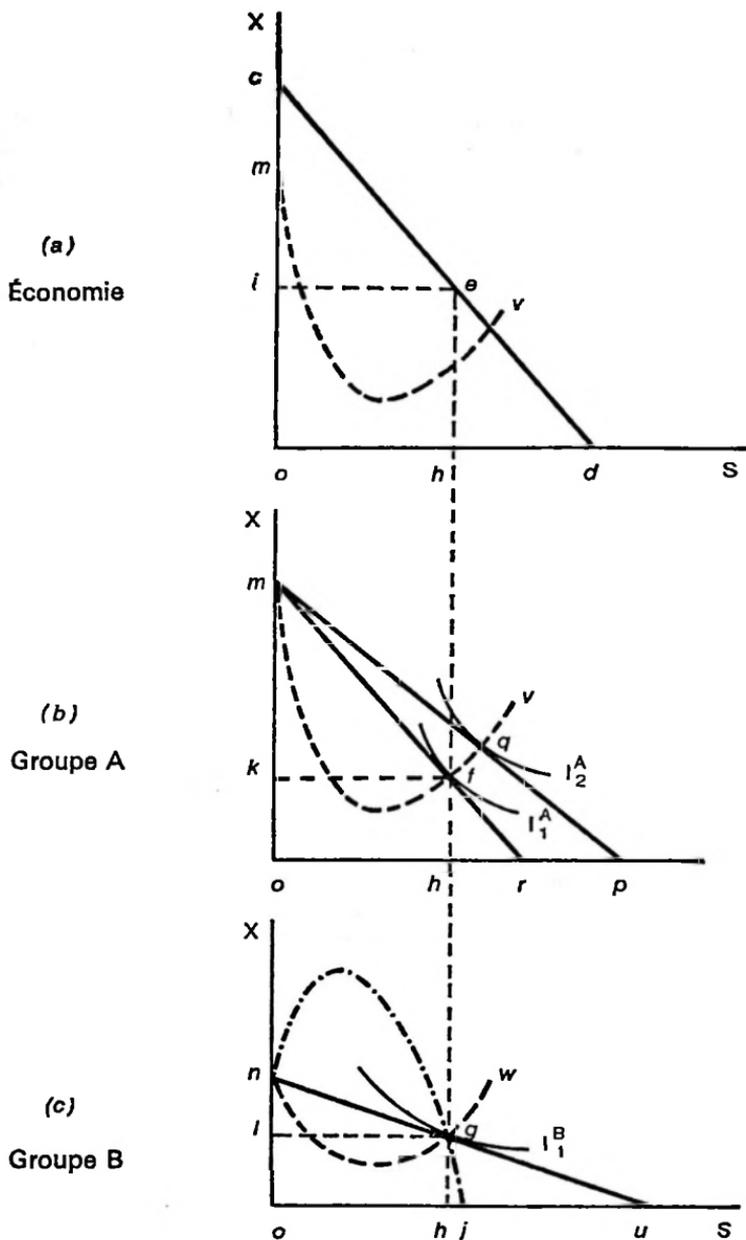
Ce principe est à la fois :

- un critère de justice fiscale, pour autant que l'on admette la thèse selon laquelle chaque agent économique ne paie pour les services collectifs qu'un impôt-prix correspondant aux avantages marginaux qu'il estime dériver de leur consommation, et
- une règle d'équilibre partiel pour l'allocation des ressources.

En effet, puisque les services collectifs sont caractérisés par des consommations non rivales et indivisibles, la solution d'équilibre ne permet pas de sélectionner des quantités adaptées aux besoins individuels étant donné le prix du marché, comme pour les biens privés. La solution est inversée : la quantité de service collectif offerte et consommée devant être unique, l'ajustement se fait par les prix, correspondant aux évaluations marginales individuelles des utilisateurs. Weber (1978, p. 109-110) décrit la solution de la façon suivante : la somme de l'évaluation marginale des utilisateurs de différentes quantités de service collectif, confrontée à l'offre, permet de définir la quantité et le prix optimaux. A cette quantité optimale, l'évaluation de la dernière unité produite, ou si l'on préfère l'utilité ou bénéfice marginal reçu par les utilisateurs avec cette dernière unité, diffère d'un consommateur à l'autre. Toutefois les conditions techniques d'optimalité de l'allocation sont parfaitement respectées puisque la somme des évaluations marginales par les utilisateurs est égale au coût marginal de production.

2.2.2 / Présentation graphique

On saisira mieux la portée théorique du principe d'équivalence en se référant au graphique 2.3 (Musgrave et Musgrave, 1980, p. 70-73). Par souci de simplification, le mécanisme d'échange volontaire se limite à la détermination du niveau de la dépense publique considérée comme un seul service



GRAPHIQUE 2.3. — Le mécanisme de l'échange volontaire
et la répartition de la charge fiscale
entre deux groupes de consommateurs-contribuables

collectif pur (S) et à la répartition de la charge fiscale entre deux consommateurs-contribuables, A et B (ou bien deux groupes de consommateurs-contribuables, pour autant que les individus appartenant à chaque groupe présentent des préférences identiques — et non seulement des systèmes de préférences identiques). Les autres hypothèses d'analyse sont les suivantes :

- la distribution initiale des revenus est donnée ;
- les choix budgétaires sont faits en concordance avec les besoins des consommateurs, conformément à leur évaluation des dépenses publiques et compte tenu du revenu dont ils disposent ;
- le coût de chaque service collectif est totalement financé par des impôts différenciés selon les évaluations individuelles dudit service ;
- pour chaque utilisateur-contribuable, toutes les unités de service collectif S sont vendues au même prix fiscal : il n'y a pas de prix fiscal différent (plus élevé) pour les quantités intramarginales.

L'analogie entre l'échange volontaire et les mécanismes du marché concurrentiel implique, en outre, le respect strict de certaines règles. Le rapport à la marge du prix de X, le bien privé, à celui de S, le service collectif, doit correspondre, pour chaque utilisateur, au taux marginal de substitution des consommations de S pour X. Les deux groupes de consommateurs A et B paient le même prix pour acquérir X, et ajustent les consommations individuelles ; par contre, pour obtenir une même quantité de S, ils paient des pseudo-prix fiscaux différenciés selon leur évaluation marginale.

La ligne des possibilités de production *cd*, dans le graphique 2.3 *a*, indique les combinaisons quantitatives de bien privé X et de service collectif S que l'économie considérée peut produire compte tenu de la technologie existante et des facteurs de production disponibles (plein emploi). La fonction de transformation est linéaire pour faciliter la dérivation d'une règle des prix fiscaux dont l'addition égale le coût de production du service collectif S. La répartition initiale du revenu entre A et B est donnée : A dispose d'une proportion *om/oc* du revenu global exprimée en consommation potentielle exclusive du bien

privé (oc) ; B dispose d'une proportion on/oc du même revenu global ; $om + on = oc$.

Le problème qui se pose pour les groupes de consommateurs-contribuables A et B est celui de l'allocation de leur budget entre les consommations de X et S, compte tenu des prix qu'ils auront à payer, afin de maximiser leur utilité. La ligne traitillée mv , dans le graphique 2.3 b, est une courbe de contrat représentant l'allocation optimale du budget de A compte tenu des rapports de prix possibles entre X et S. Elle correspond à la série des points de tangence entre les courbes d'indifférence du groupe A (I_1^A, I_2^A) et les lignes de prix successives (mo, mr, mp). Si le rapport des prix est égal à om/or , la position optimale du groupe A se situe au point f , son revenu permettant l'achat d'une quantité ok de bien privé X et oh de service collectif S. Si le pseudo-prix fiscal exigé réellement de A pour le service collectif S devait diminuer, le rapport des prix P_S^A/P_X diminuerait aussi, pour se fixer à om/op , la ligne de prix passant en mp . La position optimale du groupe A passerait de f en q : c'est à ce point, en effet, que la ligne de prix mp est tangente à la courbe d'indifférence I_2^A la plus élevée possible.

La ligne traitillée nw , dans le graphique 2.3 c, reproduit ce même processus pour le groupe B.

Restent à définir les comportements réciproques des groupes de consommateurs-citoyens A et B qui permettent de déterminer les quantités et les prix d'équilibre de l'économie tout entière. La méthode consiste à fixer le comportement d'un groupe, par exemple A, pour demander à l'autre groupe, en l'occurrence B, d'ajuster sa demande dans les limites des possibilités de production précédemment admises pour l'économie (soit cd dans le graphique 2.3 a). Rappelons que A et B peuvent ajuster leur consommation de X, mais doivent convenir d'une seule quantité de service collectif S. Si le groupe A se sert le premier conformément à la courbe-contrat mv , les quantités résiduelles disponibles pour B sont données par la différence entre la capacité de l'économie et la demande de A, soit $cd - mv = nj$ (graphique 2.3 c).

Les quantités disponibles résiduelles nj sont ensuite confrontées à la courbe-contrat nw des combinaisons de bien privé et de service collectif les plus favorables pour B. La position optimale pour ce groupe se situe en g , à l'intersection de nj et nw ,

c'est-à-dire à l'intersection de la courbe-contrat des combinaisons de consommation préférées de B et de la courbe d'offre restante. Le point g se trouve également sur la courbe d'indifférence la plus haute possible, I_1^B , pour un rapport de prix $P_S^B/P_X = on/ou$.

Ce résultat correspond à une position optimale e pour l'ensemble de l'économie, et f pour le groupe de consommateurs-contribuables A. La solution e, f, g possède les caractéristiques suivantes :

a / Elle est conforme à la distribution initiale supposée des revenus om/oc pour A et on/oc pour B.

b / Les deux groupes se répartissent la quantité oi de bien privé à raison de ok pour A et ol pour B, $ok + ol = oi$; ils bénéficient de la même quantité oh de service collectif.

c / Le prix P_X du bien privé X est unique pour les deux groupes.

Les pseudo-prix fiscaux, par contre, varient selon les évaluations marginales des groupes, de manière à égaliser pour chacun le taux marginal de substitution de la consommation de S pour celle de X au rapport des prix.

Pour le groupe A, la ligne de prix mr étant aussi la tangente au point f de la courbe d'indifférence I_1^A , il en résulte que :

$$\frac{om}{or} = \frac{P_S^A}{P_X} \text{ sur la ligne de prix } mr = TMS_S^A \text{ pour X.}$$

De même pour le groupe B :

$$\frac{on}{ou} = \frac{P_S^B}{P_X} \text{ sur la ligne de prix } nu = TMS_S^B \text{ pour X.}$$

Cette différenciation des pseudo-prix fiscaux est visible dans les graphiques 2.3 b et 2.3 c puisque la pente de mr pour A est plus forte que la pente de nu pour B, toutes deux étant les tangentes, aux points d'équilibre f et g , à la courbe d'indifférence la plus haute possible. Ces tangentes indiquent par conséquent les taux marginaux de substitution. Dans cet exemple, les contribuables du groupe A accordent subjectivement une plus

grande valeur marginale à S par rapport à X que ne le font les contribuables du groupe B. En effet, le groupe A accepterait de sacrifier marginalement une plus grande quantité de bien privé que B ($\Delta X^A > \Delta X^B$) pour obtenir une même quantité additionnelle de service collectif ΔS .

d / La somme des pseudo-prix fiscaux payés par A et B doit garantir exactement le financement de la production d'une quantité oh de service collectif. Soit T^A l'impôt total payé par A et T^B l'impôt total payé par B ; la somme des contributions des groupes A et B est égale à :

$$T^A + T^B = (P_S^A \times oh) \text{ pour A} + (P_S^B \times oh) \text{ pour B} \quad (2.1)$$

En admettant, comme numéraire, que le prix $P_X = 1$, on obtient les résultats suivants :

$$\frac{P_S^A}{P_X} = P_S^A = \frac{om}{or} \quad \frac{P_S^B}{P_X} = P_S^B = \frac{on}{ou} \quad (2.2)$$

$$T^A = \left(\frac{om}{or} \right) \times oh \quad T^B = \left(\frac{on}{ou} \right) \times oh$$

$$\frac{om}{or} = \frac{km}{kf} = \frac{km}{oh} \quad \frac{on}{ou} = \frac{ln}{lg} = \frac{ln}{oh}$$

$$T^A = \left(\frac{km}{oh} \right) \times oh \quad T^B = \left(\frac{ln}{oh} \right) \times oh$$

$$T^A = km \quad T^B = ln.$$

Pour l'économie considérée :

$$\frac{P_S}{P_X} = P_S = \frac{oc}{od} = \frac{ic}{ie} = \frac{ic}{oh} \quad (2.3)$$

Le coût total est $P_S \times oh = \left(\frac{ic}{oh} \right) \times oh = ic$.

Or, $km + ln = ic$ c.q.f.d.

En d'autres termes, on constate que la contribution totale de A est égale à km , tandis que celle du groupe B est de ln ,

la somme des contributions permettant de financer le coût total ic de production du service collectif selon la quantité oh désirée.

e / Enfin, le résultat obtenu correspond à un équilibre standard, défini selon le critère de l'égalité entre les taux marginaux de substitution des groupes A et B et le taux marginal de transformation de l'économie (Musgrave et Musgrave, 1980, p. 73) :

$$TMS_S^{I^A} \text{ pour } X + TMS_S^{I^B} \text{ pour } X = TMT_S^{\text{en } e} \text{ pour } X \quad (2.4)$$

$$\frac{om}{or} + \frac{on}{ou} = \frac{km}{oh} + \frac{ln}{oh} = \frac{ic}{oh} = \frac{ic}{ie} = \frac{oc}{od}$$

On notera, dans cette solution, que la condition d'équilibre requiert l'égalité du taux marginal de transformation TMT à la somme des taux marginaux de substitution des groupes A et B. Ce résultat est contraire à ce qui se passe pour l'économie privée, où la solution d'équilibre standard requiert l'égalité du taux marginal de transformation et des taux marginaux de substitution de chaque consommateur (Samuelson, 1954, p. 387 s.).

2.2.3 / Appréciation du modèle

Le modèle d'échange volontaire développé précédemment précise comment une économie peut assurer une allocation optimale des ressources pour un bien privé et un service collectif conformément aux préférences individuelles. A l'instar de la recherche d'une définition du sacrifice égal, ce modèle présente au niveau théorique certaines limitations qu'il est indispensable de connaître si l'on veut pouvoir apprécier ses apports potentiels pour l'élaboration d'un système de financement du secteur public. Nous ne mentionnerons ici que les principales (Bastin, 1977, p. 147 s.).

La révélation des préférences

Une première remarque adressée aux théories de l'échange volontaire concerne le déterminisme de la solution e . Une condi-

tion essentielle de convergence vers cette solution est que les courbes de demande du service collectif doivent être indiquées correctement. Cela implique, d'une part, que les utilisateurs dudit service soient capables d'en évaluer correctement les avantages et, d'autre part, qu'ils les révèlent sans comportement stratégique.

Cette dernière condition revient à dire que la solution e est un point d'équilibre du système allocatif pour autant que les parties en présence, A et B, procèdent à un ajustement de la quantité de service qu'ils consomment collectivement, considérant la répartition de la charge fiscale comme une donnée sur laquelle ils n'ont aucune action. Ce comportement est illustré par les courbes-contrat traitillées mv dans le graphique 2.3 b et nw dans le graphique 2.3 c.

Le déterminisme de la solution e est assuré par une procédure de tâtonnement. Admettons, par exemple, que le coût de la quantité oh de service collectif ne soit pas réparti conformément au résultat d'équilibre, mais selon $\rho_S^A < P_S^A$ pour A, et $\rho_S^B > P_S^B$ pour B. Pour un prix inférieur à $P_S^A = km$, le groupe A préfère obtenir une quantité de service collectif supérieure à oh , correspondant à un point situé à droite de f sur le segment fv , par exemple q . B désire une quantité inférieure à oh , située à gauche de g et indiquée par un point sur le segment nw . Afin d'inciter B à consentir à une plus grande quantité de dépense publique, A est enclin à proposer de prendre en charge une plus grande partie du coût total, ce qui conduit à une augmentation du prix de S pour lui. Le nouveau prix égal à $\rho_S^A + \Delta\rho_S^A$ se rapproche du prix d'équilibre P_S^A en f , c'est-à-dire que le rapport des prix tend vers om/or et la solution va de q vers f . Cette procédure de tâtonnement implique que les parties en présence ont la même force de négociation.

La nature même du service collectif ne fait-elle pas échouer une solution de type compétitif, où acheteurs et vendeurs maximisent leurs positions en fonction des termes de l'échange donnés ? Le problème est, ici, que les groupes A et B sont conscients de l'influence qu'ils peuvent exercer sur le pourcentage du coût total du service collectif qui leur sera imposé. La probabilité est assez forte que les courbes de demande de dépense publique ne soient pas, ou pas totalement, exprimées. L'indivisibilité du service collectif fait que chaque individu

n'a, en principe, aucun avantage à faire savoir qu'il bénéficie de ce bien — il en profitera de toute façon pour un prix nul ; et dans le cas où une révélation partielle pourrait lui faire espérer une satisfaction accrue, il ne fait connaître que le strict minimum nécessaire.

Ces comportements stratégiques, qui ont plus de similitudes avec les théories du duopole ou de l'oligopole qu'avec celle de la concurrence pure, sont à l'origine des difficultés d'une allocation efficiente des ressources dans le secteur public. Outre l'importance de l'indivisibilité du service collectif, l'ampleur des difficultés dépend du nombre de personnes concernées.

La procédure de tâtonnement décrite précédemment n'est possible que si l'échange volontaire se réalise entre deux groupes, ou un petit nombre de parties, comme le démontre élégamment Buchanan (1968, p. 29 s.). Par contre, elle n'est pas envisageable dès l'instant où le modèle est élargi à un grand nombre de participants. Des comportements de « cavalier solitaire » et des comportements stratégiques interviennent, qui ne garantissent plus d'aboutir forcément à une solution d'équilibre *e*. La théorie de l'échange volontaire devient une théorie du marchandage, avec les règles différentes que cela comporte.

Un autre problème ne peut être ignoré. Le mécanisme de l'échange volontaire est fondé sur la conception individualiste du choix social, autrement dit sur l'hypothèse que les consommateurs-contribuables sont capables de procéder à l'évaluation de l'utilité qu'ils dérivent des dépenses publiques. Si tel n'est pas le cas, de nouvelles difficultés surgissent. Or, pour une catégorie de dépenses publiques, celles concernant les biens sous tutelle, le secteur public justifie son intervention par la présence et la nature d'effets externes : les incidences de ces services collectifs semblent trop indirectes, éloignées ou compliquées pour qu'ils puissent être appréciés à leur juste valeur par la majorité des consommateurs. Cela signifie qu'on ne peut en abandonner l'estimation aux individus et qu'il faut une appréciation par la collectivité. Le principe d'équivalence entre l'impôt-prix et l'évaluation marginale privée des avantages des services collectifs ne garantit plus une solution efficiente pour l'économie. L'évaluation marginale privée doit être remplacée par une évaluation marginale sociale (Musgrave et

Musgrave, 1976, p. 704), ce qui implique d'avoir recours à une fonction de bien-être politiquement déterminée (Weber, 1978, p. 121).

La distribution des revenus

Une autre particularité de l'échange volontaire provient du fait que la solution e dépend de la distribution initiale du revenu (des droits de propriété) avant l'introduction de la dépense publique et de la répartition de la charge fiscale. Dans l'exposé graphique, la solution e dépend de la distribution de oc en om/oc pour A et on/oc pour B. Toute autre distribution modifierait la répartition finale de la production entre bien privé et service collectif, les consommations privées des groupes A et B et la répartition du coût de production du service collectif. Ainsi, la solution e est efficiente au sens de Pareto, du point de vue de l'allocation des ressources, mais elle n'est pas unique. Deux questions surgissent alors : la distribution initiale du revenu convient-elle ? Dans l'affirmative, la répartition même des impôts-prix n'influence-t-elle pas la distribution ?

Si la distribution initiale ne convient pas, la solution globale comporterait, selon Musgrave et Musgrave (1980, p. 74), deux démarches : premièrement la correction de la distribution initiale pour la rendre optimale ; deuxièmement, la solution du problème allocatif qui nous préoccupe, à savoir l'introduction de la dépense publique et la répartition de la charge fiscale.

La réponse à la deuxième question découle de la théorie selon laquelle une distribution du revenu idéale, établie préalablement à toute offre de bien public pur, ne garantit pas qu'elle sera encore idéale après l'offre de bien public. Des mesures redistributives ultérieures peuvent s'avérer nécessaires. Autrement dit, la fonction de bien-être collectif, qui a pour but de déterminer la situation distributive préférée, ne peut pas se contenter de prendre en compte la situation antérieure aux décisions relatives à la production et au financement des services collectifs. Si l'application du principe d'équivalence consiste à attribuer des charges croissantes aux groupes socialement les plus défavorisés, justement parce que ceux-ci révèlent des préférences marquées pour les services collectifs, le processus d'échange volontaire aboutit à une répartition intolérable socialement. Peu importe que l'état initial de la répartition

était optimal. La raison de cela est qu'une juste distribution des coûts d'une production jointe est davantage une question d'utilités totales que d'utilités marginales (Myrdall, cité par Bastin, 1977, p. 165). La valeur pratique du principe d'équivalence dépend donc de la relation entre les fonctions d'allocation et de distribution du secteur public (Terny, 1971, p. 175 s.).

La différenciation des prix

Si l'on admet que les deux problèmes précédents (celui d'une révélation fidèle des préférences individuelles et celui relatif à la distribution initiale des droits de propriété) peuvent être résolus, reste une troisième difficulté. La solution exige une différenciation des impôts-prix P_S^A et P_S^B . Comme nous le verrons, la solution e , qui correspond à ces prix marginaux, est purement conventionnelle, ce qui en réduit considérablement la portée.

Pour en comprendre la raison, il faut d'abord s'interroger sur le sens de l'analogie couramment retenue entre les conditions d'allocation optimale des services collectifs et le cas des biens privés conjointement produits analysé par Marshall (Weber, 1978, p. 107-116). Dans le cas présenté par Marshall, la production jointe (la laine et la viande de mouton) est un fait technique, modelant l'offre des produits finals ; rien n'empêche qu'un agent économique achète pour la revendre une quantité plus ou moins grande de l'un ou de l'autre produit joint. Cette possibilité de revente empêche toute discrimination des prix par le producteur, selon les acheteurs ou pour des quantités différentes. Autrement dit, la solution à laquelle parviennent les mécanismes du marché décentralisé est déterminée : l'équilibre caractérisé par les prix marginaux des (deux) produits joints définit *ipso facto* leur prix moyen, qui est le prix du marché, quels que soient l'acheteur ou la quantité vendue (Buchanan, 1968, p. 37-38). Rien de tel dans le cas des services collectifs purs. La revente est exclue en raison du caractère indivisible des consommations. Cela signifie que l'équilibre obtenu ne définit précisément que les prix marginaux (P_S^A pour le groupe A et P_S^B pour le groupe B). Dans l'exemple du graphique 2.3, la condition d'allocation optimale du service collectif exige l'égalité (l'équivalence) à la marge des prix P_S^A et P_S^B

avec l'utilité d'une quantité oh de service collectif estimée respectivement par le groupe A et le groupe B. L'équilibre ainsi défini peut admettre pour les quantités intramarginales toutes sortes d'autres prix que les prix marginaux (Buchanan, 1968, p. 37).

Musgrave et Musgrave (1980, p. 73) proposent deux solutions : a) les prix demandés pour les quantités intramarginales sont les mêmes que les prix marginaux individuels ; b) l'offre discrimine les prix pour accaparer en tout ou en partie la rente du consommateur, égale à kfm pour le groupe A et à lgn pour le groupe B. D'autres solutions ont été proposées (par exemple, Buchanan, 1968, p. 40 s.). Point n'est besoin ici de les développer ; il suffit de constater que la théorie en suggère plusieurs. Chaque postulat détermine un résultat particulier ; par exemple, la solution e dans le graphique 2.4 résulte du choix de l'hypothèse a) ci-dessus. Buchanan et Musgrave admettent que cette hypothèse de l'uniformité des prix marginaux pour n'importe quelle quantité de service collectif entre o et h est raisonnable et probablement aussi la plus facile à appliquer par le biais du processus de vote. Il n'en reste pas moins que c'est un choix. L'équilibre est déterminé par un jugement de valeur. Si l'on admet que le service collectif est offert à un coût marginal constant et que les prix fiscaux individuels sont uniformes pour toute quantité entre o et h , alors on obtient une solution d'équilibre e parce qu'on postule *ipso facto* un partage unique des gains de l'échange entre les groupes A et B. Seule l'hypothèse a) mentionnée auparavant permet par analogie de comparer le processus d'équilibre dans le secteur public avec celui d'une économie de marché. Il faut se rappeler toutefois que cette hypothèse a un sens propre dans la théorie de l'échange volontaire. L'uniformité du prix est due, dans une économie de marché, à la possibilité des reventes, qui est un aspect technique. Cette possibilité n'existe pas dans le secteur public : une règle « constitutionnelle », admise par tous, doit lui être substituée (Buchanan, 1968, p. 44). Le choix est, dans cette circonstance, de nature éthique.

Nous verrons dans la troisième partie de ce livre qu'en dépit des critiques adressées à ce modèle de l'échange volontaire ou à d'autres, le principe d'équivalence connaît actuellement un regain d'intérêt dans la réflexion sur le financement du sec-

teur public. Nous examinerons en particulier comment certaines difficultés mentionnées peuvent être évitées en partie, ainsi que les conditions d'une application approximative, mais néanmoins satisfaisante, du principe d'équivalence.

2.3 | LE CRITÈRE DE NEUTRALITÉ DE L'IMPÔT

2.3.1 | Exposition du critère

Le critère de neutralité de l'impôt permet de préciser les conditions d'une affectation optimale des ressources malgré l'intervention fiscale du secteur public. Le respect de ce critère exige du prélèvement fiscal qu'il n'entraîne pas de charge excédentaire. La charge fiscale excédentaire correspond à la différence entre la charge totale qu'un impôt occasionne pour l'économie et la mesure monétaire de l'impôt. C'est la conséquence d'un effet de substitution qui se produit lorsque l'introduction d'un impôt entraîne des distorsions des choix privés, par exemple entre la consommation d'un bien par rapport à d'autres biens, quant à la répartition du temps disponible entre travail et loisirs, ou bien encore quant à l'utilisation immédiate ou différée du revenu acquis.

La théorie économique, rappelons-le, considère que l'affectation des ressources n'est pas optimale au sens de Pareto si une réorganisation de la production et/ou de la distribution des produits permet d'améliorer la situation d'un agent économique au moins, sans aggraver celle des autres. Les conditions essentielles d'efficacité économique sont triples (Brown et Jackson, 1978, p. 10 s.) :

a / Le taux marginal de substitution (TMS) pour chaque paire de produits offerts à la consommation doit être égal au taux marginal de transformation de la production (TMT) de cette même paire.

b / Pour une dotation fixe du facteur capital et dans un système de décisions décentralisées, le taux marginal de substitution des loisirs pour des produits (ceux-ci étant l'image des

préférences des agents économiques offrant leur force de travail doit être égal au taux marginal de transformation (TMT) des loisirs en produits (*via* l'effort de travail), et au taux de salaire.

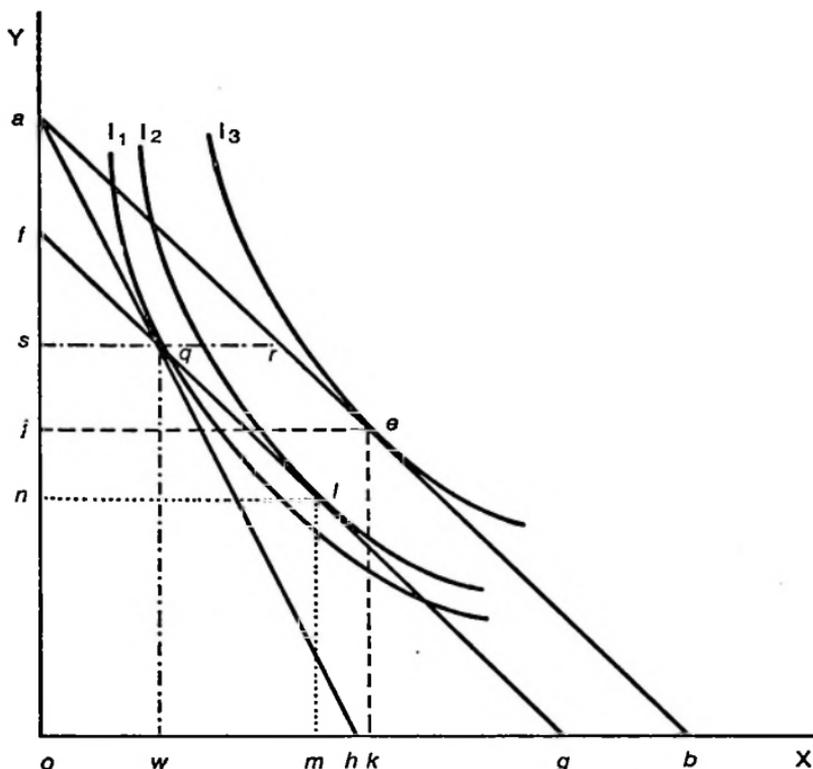
c / Le taux marginal de substitution de la consommation actuelle pour une consommation future, tel qu'estimé par les consommateurs et les épargnants, doit être égal au taux de transformation de produits actuels en produits futurs, et au taux d'intérêt.

Toute interférence du prélèvement fiscal avec l'une de ces trois conditions entraîne une charge fiscale excédentaire. La violation des conditions d'optimalité peut se produire dans un seul des trois marchés, des produits, du travail ou des capitaux, ou simultanément sur l'ensemble de ces marchés. Par souci de simplification méthodologique, nous ne considérons toutefois qu'une seule possibilité de choix à la fois, les conditions existant sur les autres marchés étant supposées constantes.

2.3.2 / Effets de l'impôt sur le choix des consommations X ou Y

Supposons que les agents économiques n'aient à choisir qu'entre deux biens X et Y, et que cette décision n'affecte pas leur comportement en matière de loisirs et d'épargne. La situation initiale est formalisée dans un marché de concurrence pure, la répartition du temps disponible entre travail et loisirs, de même que les décisions d'épargne, étant fixées d'avance. Le rendement fiscal est supposé constant. Enfin, les courbes d'indifférence I_1 , I_2 et I_3 reproduites dans le graphique 2.4 sont homogènes et représentent les préférences d'un individu type. L'équilibre initial se trouve en e , au point de tangence de la ligne de budget ab et de la courbe d'indifférence I_3 . Avec son revenu, le consommateur type considéré peut acheter une quantité oa de produit Y ou ob de produit X ; il choisit la combinaison oj de bien Y et ok de bien X, qui maximise son utilité sous la contrainte budgétaire ab .

Considérons initialement l'introduction d'un impôt général sur la consommation (de X et de Y dans le cas particulier, puisque le système économique considéré ne propose que ces



GRAPHIQUE 2.4. — Le critère de neutralité

deux biens). Le montant de l'impôt est égal à gb s'il est exprimé en terme du bien X, ou à fa en terme du bien Y. Cet impôt proportionnel n'affecte pas le choix des consommateurs. Il diminue le revenu réel, ce qu'exprime le déplacement de la ligne de budget de ab en fg , pour atteindre un nouvel équilibre, l . Après l'introduction d'un tel impôt, le consommateur obtient, avec son revenu, une quantité on de bien Y et om de bien X ; alternativement, on peut dire qu'il renonce à consommer une quantité na de bien Y pour consommer om de bien X et pour payer l'impôt gb .

Le nouvel équilibre l touche la courbe d'indifférence I_2 ,

moins favorable. Toutefois, l'impôt étant proportionnel ($t = \frac{fa}{oa} = \frac{gb}{ob}$), les conditions initiales d'équilibre :

$$\text{TMS} = \text{TMT} = P_X/P_Y$$

satisfaites en e , ne sont pas modifiées :

$$\text{TMS}_{\text{en } t} = \frac{of}{og} = \frac{oa - fa}{ob - gb} = \frac{(1-t) oa}{(1-t) ob} = \frac{oa}{ob} = \text{TMS}_{\text{en } e} \quad (2.5)$$

On notera que l'introduction d'un impôt personnel forfaitaire ou d'un impôt proportionnel sur le revenu aurait abouti au même résultat.

Supposons, dans une seconde étape, que le gouvernement modifie sa politique fiscale et décide l'introduction d'un impôt sélectif sur la consommation du seul bien X, à la place d'un impôt général de consommation du type étudié ci-dessus, tout en formulant l'exigence d'un même rendement fiscal. Pour un revenu initial exprimé par la ligne de budget ab , le consommateur obtient alors une quantité inférieure de bien X puisque sa dépense brute sert en partie à payer l'impôt sélectif prélevé sur X. Pour un même rendement fiscal, le taux de cet impôt sur le bien X devra être de $t_X = hb/ob$. Il est déterminé par le jeu des deux conditions suivantes. Premièrement, il doit permettre au fisc d'obtenir le même rendement que celui de l'impôt général sur la consommation ; par conséquent la solution doit se trouver le long de la ligne fg . Deuxièmement, cette solution doit être acceptée par le consommateur, ce qui correspond à la tangente à une courbe d'indifférence, en l'occurrence I_1 . Ce taux, égal aussi à qr/sr , produit un rendement fiscal $qr = gb$. Le nouvel équilibre se trouve en q , et indique une consommation os de bien Y et ow de bien X.

Au point d'équilibre q , la pente de la droite de budget ah , qui n'est autre que le TMS, est plus forte que celle de la droite fg , correspondant au TMT. Pourquoi cette différence ? L'impôt sélectif sur le bien X entraîne une hausse du prix relatif de celui-ci. Le consommateur doit, à la marge, abandonner une plus grande quantité du bien Y pour bénéficier d'une consommation supplémentaire de X, puisqu'il doit en plus maintenant

payer un impôt. Les comparaisons qu'il établit pour les valeurs relatives des consommations de X ou de Y se fondent sur les prix payés, y compris l'impôt sur le bien X, soit :

$$\frac{P_X^{\text{nouveau}}}{P_Y} = \frac{(1 + t_X) \times P_X^{\text{initial}}}{P_Y} = \text{TMS}_{\text{en } a} = \frac{oa}{oh} = \frac{sa}{sq} \quad (2.6)$$

Par contre, le taux marginal de transformation de Y en X ne varie pas puisqu'il représente la tangente à la frontière des possibilités de production. Il s'agit de données techniques que l'impôt n'influence pas.

Ainsi le taux marginal de transformation est égal au rapport des coûts marginaux de production de X et de Y, et encore au rapport des prix initiaux (Brown et Jackson, 1978, p. 12-14) :

$$\text{TMT}_{Y \text{ en } X} = \frac{\text{CM}_X}{\text{CM}_Y} = \frac{P_X^{\text{initial}}}{P_Y} = \text{TMS}_{\text{en } e} \quad (2.7)$$

Par rapport aux grandeurs indiquées dans le graphique 2.5, le $\text{TMT}_{Y \text{ en } X} = \frac{of}{og} = \frac{oa}{ob}$ est plus petit que le $\text{TMS}_{\text{en } e}$. La condition d'égalité entre le taux marginal de substitution et le taux marginal de transformation n'est plus respectée : un impôt sélectif sur la seule consommation de X provoque une inégalité ; il n'est donc pas neutre.

Il s'ensuit que, du point de vue de la neutralité, un impôt sur la consommation globale, perçu à un taux uniforme, est meilleur qu'un impôt perçu à des taux différenciés ou qu'un impôt sélectif sur la consommation d'un seul bien. La raison est que ces deux dernières formes d'impôt entraînent une réorganisation des choix individuels de consommation caractérisée à la fois par un effet de substitution et par un effet de revenu. Un impôt sélectif sur la consommation du bien X, par exemple, provoque un effet de revenu puisque l'augmentation du prix du produit X correspond à une baisse du revenu réel. Mais il cause en plus un effet de substitution parce qu'il modifie les prix relatifs des produits X et Y en défaveur de X. Cette conséquence peut être représentée par un glissement du point d'équilibre de *l* en *q*. Le consommateur se retrouve finalement

sur une courbe d'indifférence I_1 lui procurant une satisfaction inférieure à ce qu'elle était sur la courbe d'indifférence I_2 .

La charge fiscale excédentaire, représentée par ce glissement du point d'équilibre de l en q , est due à l'effet de substitution (Musgrave et Musgrave, 1980, p. 311).

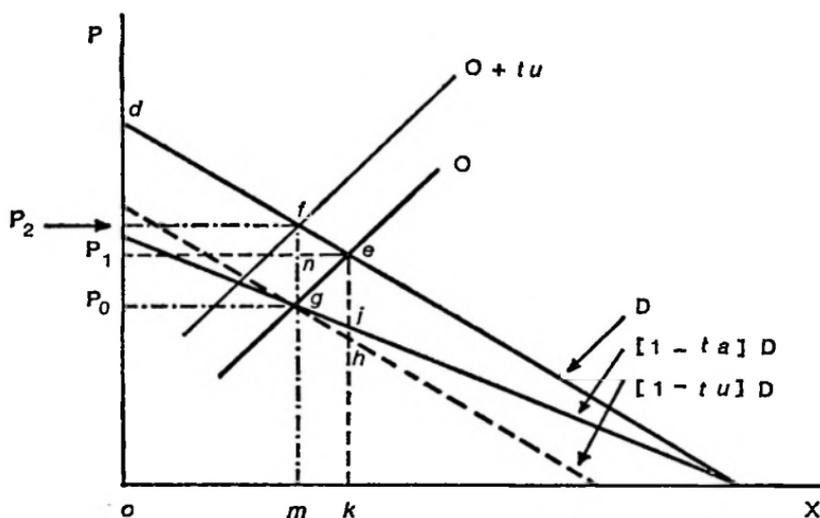
Il convient de préciser encore que l'explication, donnée ci-dessus par rapport au critère de neutralité, ne permet pas de conclure qu'un impôt sur la consommation perçu à un taux uniforme est préférable, du point de vue de l'efficacité allocative parétienne, à un impôt sur la consommation perçu à des taux différenciés. L'élasticité-prix de la demande joue également un rôle (Atkinson et Stiglitz, 1980, p. 366 s.). On n'oubliera pas non plus que, dans bien des circonstances, un impôt est choisi justement parce que le critère de neutralité n'est pas respecté : lorsque l'État perçoit, par exemple, un impôt sélectif sur les boissons alcoolisées, la fiscalité sert à influencer les décisions des producteurs et des consommateurs pour limiter des effets externes négatifs.

2.3.3 / La mesure de la charge fiscale excédentaire

L'étude des effets de l'impôt sur le choix des consommations X ou Y permet simplement de préciser que, dans les circonstances établies et limitées par les hypothèses, le critère de neutralité de l'impôt est violé si le prélèvement fiscal ne touche qu'un produit X , tandis qu'il exonère l'autre, Y . L'analyse précédente ne permet pas de mesurer la charge fiscale excédentaire qui peut en être la conséquence. Il faut recourir pour cela aux notions de surplus du consommateur et du producteur.

Impôt unitaire

Les droites d'offre (O) et de demande (D) pour le produit X sont, dans le graphique 2.5, conformes à l'analyse marshallienne. L'équilibre initial se trouve au point d'intersection e , pour une quantité demandée et offerte ok et un prix P_1 . On suppose d'abord l'introduction d'un impôt unitaire tu . L'offre se déplace verticalement, de O en $O + tu$, la distance verticale entre O et $O + tu$ mesurant l'impôt. Le nouvel équilibre partiel se trouve en f , pour une produc-



GRAPHIQUE 2.5. — La charge fiscale excédentaire

tion om et un prix de vente P_2 . Le prix net qu'obtiennent les producteurs n'est que P_0 , la différence $P_2 - P_0 = gf$ étant l'impôt dû. La charge fiscale excédentaire est donnée par la surface gef : elle correspond à une perte nette des producteurs et des consommateurs, sans qu'une compensation s'effectue par le biais des recettes fiscales. On trouve la surface gef en calculant la charge fiscale totale supportée par les acheteurs et les producteurs, de laquelle est déduit le rendement de l'impôt qui échoit à l'Etat.

— Acheteurs :

- | | |
|--|----------|
| 1. Satisfaction totale avant l'introduction d'un impôt | $oked$ |
| 2. Dépense $P_1 \times ok$ | $okeP_1$ |
| 3. Surplus du consommateur (1 - 2) | $P_1 ed$ |
| 4. Satisfaction totale après l'introduction d'un impôt spécifique sur les produits X | $omfd$ |
| 5. Dépense $P_2 \times om$ | $omfP_2$ |

6. Surplus du consommateur après l'introduction d'un impôt spécifique sur les produits (4 — 5) $P_2 fd$
7. Charge fiscale excédentaire du consommateur, due à l'impôt spécifique sur les produits (3 — 6) $P_1 efP_2$

— Vendeurs :

8. Chiffre d'affaires avant l'impôt : $P_1 \times ok$ $okeP_1$
9. Chiffre d'affaires net après l'impôt : $P_0 \times om$ $omgP_0$
10. Diminution du chiffre d'affaires par suite de l'introduction d'un impôt sur les produits X (8 — 9) $P_0 geP_1 + mkeg$
11. En supposant que le producteur puisse utiliser pour d'autres productions les facteurs libérés par une diminution mk de la quantité X produite, la perte $mkeg$ pourrait être compensée. La perte nette de chiffre d'affaires serait alors de $P_0 geP_1$

— Etat :

12. La recette fiscale correspondant à un impôt sélectif sur le produit X est égale à la quantité vendue om multipliée par le montant de l'impôt unitaire, soit $tu \times om = gf \times om = P_0 gfP_2$

— Economic :

Pour l'ensemble de l'économie, englobant le secteur privé et le secteur public, la charge fiscale excédentaire due à l'introduction d'un impôt sélectif sur X est égale à la part des pertes, subies par les acheteurs et les vendeurs, qui n'est pas compensée par le rendement fiscal correspondant, soit les grandeurs 7 + 11 — 12

$$P_1 efP_2 + P_0 geP_1 - P_0 gfP_2 = P_0 gfP_2 + gef - P_0 gfP_2 = gef.$$

Consommateurs et producteurs ont non seulement à payer un impôt $P_0 gfP_2$, mais supportent également une charge fiscale excédentaire gef due à une distorsion des choix (réduction de la consommation du bien X imposé). L'importance de la charge fiscale excédentaire, c'est-à-dire de la surface gef , dépend directement des élasticités-prix de l'offre et de la demande. Nous étudierons ce point plus en détail dans le chapitre 4.

Impôt ad valorem

Un impôt spécifique sur la consommation du bien X peut également être introduit sous une forme *ad valorem*, c'est-à-dire en pourcentage du prix plutôt que sous forme d'un montant fixe par unité de produit comme précédemment. Bien que le problème de l'incidence de l'impôt soit identique, ces deux formes de prélèvement fiscal influencent la formation du prix de vente de façon différente.

Par l'introduction d'un impôt *ad valorem* ta , l'acheteur n'obtient plus, pour une même dépense, autant de produits X qu'en l'absence de tout impôt. Ainsi, dans le graphique 2.6, D devient la demande brute, tandis que $(1 - ta) D$ correspond à la demande nette — comme $(1 - tu) D$ correspondait à la demande nette dans l'explication de l'impôt unitaire. La comparaison des deux formes d'impôt ne peut se faire que sous l'hypothèse d'un rendement fiscal constant : $(1 - ta) D = (1 - tu) D_{en\sigma}$. La quantité d'équilibre diminue en om ; le prix brut est $P_2 = (1 + ta) P_0$ où $ta = je/ke$.

L'impôt *ad valorem* entraîne une même charge fiscale excédentaire gef pour un même rendement de l'impôt $P_0 gfP_2$, la seule différence étant le rapport impôt/prix initial. Pour la quantité initialement livrée ok , l'impôt unitaire correspond à une proportion he de P_1 , alors que l'impôt *ad valorem* équivaut à une part je , $he > je$.

On constate enfin que l'augmentation du prix de vente correspond à $P_1 P_2$ et qu'elle est inférieure à l'impôt unitaire et à l'impôt *ad valorem*. Les acheteurs paient une part $P_1 nfP_2$ de l'impôt, tandis que les vendeurs supportent $P_0 gnP_1$. La charge fiscale excédentaire gef est aussi répartie entre vendeurs et acheteurs, respectivement pour gen et nef . Cette répartition

dépend des élasticités-prix de l'offre et de la demande; cela sera examiné en détail dans le chapitre consacré à l'étude des critères de translation des impôts.

2.4 | DE L'IMPOSITION OPTIMALE AUX CHOIX POLITIQUES

Les conclusions des sections précédentes convergent au moins sur un point : quel que soit le principe ou le critère choisi pour établir une norme d'imposition, il n'est guère possible d'en dériver des propositions directement applicables. Les difficultés sont de deux natures : techniques, d'une part, en raison des hypothèses nécessaires à la théorie; éthiques, d'autre part, en raison des choix intervenant à divers moments de l'analyse.

C'est pourquoi l'analyse formelle développée dans ce chapitre est presque toujours complétée par l'énumération des critères d'un « bon » système fiscal (Rapport « Meade », 1978, p. 7-23). Force est de constater cependant que ces critères ne vont pas au-delà de la déclaration de principes généraux, fondés et raisonnables certes, mais sans grande validité opérationnelle. Pour cela, ils doivent être dûment complétés par des données issues de délicates analyses empiriques et par des jugements de valeur qui ne peuvent émaner que de procédures politiques des choix collectifs.

Néanmoins, dès les années 70 surtout, des économistes se sont efforcés de développer des théories de l'imposition optimale, eu égard notamment au conflit entre les problèmes d'équité et d'efficacité (Brown et Jackson, 1978, p. 389-406).

La réflexion, se fondant le plus souvent sur l'utilisation de modèles mathématiques sophistiqués, aborde trois thèmes. L'un se concentre sur le choix du meilleur barème d'impôt sur le revenu, à savoir celui qui équilibre les pertes dues à l'effet de dissuasion de cet impôt (cf. chap. 5) et les gains obtenus par une redistribution plus égale du revenu après l'impôt (Atkinson et Stiglitz, 1980, p. 394 s.). Un deuxième groupe d'études cherche à définir les taux optimaux qu'il faudrait appliquer sur les biens et services pour équilibrer les pertes d'efficacité, correspondant à la charge fiscale excédentaire, et les gains en équité

(Atkinson et Stiglitz, 1980, p. 366 s.). Enfin, le troisième thème abordé est celui d'une combinaison optimale entre impôts directs et impôts indirects (Atkinson et Stiglitz, 1980, p. 424 s.).

Par nécessité de simplification, ces théories ont jusqu'à présent négligé des questions aussi importantes que celles des frais administratifs de perception, de l'évasion fiscale, et n'ont pas non plus envisagé d'autres objectifs que l'équité et l'efficacité.

Une autre critique, plus fondamentale encore, s'en prend à l'ambition de vouloir définir l'imposition optimale en recourant au cadre normatif de l'économie de bien-être social du type utilitariste. L'utilité de chaque individu, qui dépend de sa consommation de biens et de services, y compris de loisirs, est mesurée cardinalement. Les individus ont les mêmes goûts, d'où la possibilité des comparaisons interpersonnelles d'utilité ; les effets externes de consommation sont ignorés, ce qui fait que l'envie et l'altruisme n'ont aucune influence sur l'utilité des individus. Différentes fonctions de bien-être social ont été retenues comme objectif de maximisation. Nous n'entrerons pas en matière ici sur les critiques bien connues adressées par les théoriciens de l'économie du bien-être parétienne à l'utilitarisme — en particulier l'impossibilité des comparaisons interpersonnelles d'utilité. Nous nous contenterons de nous demander avec Peacock (1981, p. 11 s.) si l'élaboration d'un système fiscal optimal au moyen d'une réflexion scientifique normative peut raisonnablement être substitué au processus politique traditionnel.

Comme nous l'avons déjà remarqué au sujet des choix en matière de dépenses publiques (Weber, 1978, p. 191-203), la réponse est négative. La constatation que le succès ou l'échec d'une réforme fiscale dépend finalement de sa compatibilité avec les opinions exprimées au travers du processus de décision démocratique est à l'origine d'une approche alternative, maintenant bien connue, de l'échange volontaire ou contractuel, mise en évidence en tout premier par Wicksell (1896), puis développée récemment par différents auteurs et tout particulièrement Buchanan (1976). Bien qu'elle envisage le problème en termes extrêmement généraux, cette approche a en tout cas l'avantage de souligner deux caractéristiques fondamentales de toute réforme fiscale.

D'une part, il est indispensable de considérer simultanément

non seulement les recettes fiscales, mais également les dépenses publiques, car les premières ne sont rien d'autre qu'une souscription volontaire (Kolm, 1971, p. 193) pour financer les secondes. D'autre part — et c'est encore ce qui est le plus important dans ce contexte —, elles placent délibérément les choix en matière de réformes fiscales, à l'instar de ceux en matière de dépenses publiques, dans le cadre des choix sociaux. Les décisions en matière de fisc sont politiques et, s'il y a une influence économique, elle doit être analysée dans un cadre explicite d'interdépendance politico-économique (Frey, 1976, p. 32). Dans une démocratie en particulier, les valeurs ou normes qui entrent dans toute approche normative ne peuvent pas sortir du néant, mais doivent être analysées comme le fruit d'un processus politique. C'est pourquoi les impôts qualifiés d'optimaux, sur la base notamment des normes de distribution retenues dans les modèles d'imposition optimale, ne pourront être effectivement appliqués que s'ils sont acceptables au sein du processus politico-économique.

De portée générale, cette remarque vaut également pour cet ouvrage qui décrit entre autres un certain nombre de thèses et propositions visant toutes à améliorer les systèmes fiscaux, à savoir en fait à les rendre plus conformes à un certain optimum. Non seulement toutes les suggestions énoncées sont-elles discutables sur le plan théorique, mais surtout il ne s'agit toujours que de projets conçus sur la base d'une réflexion normative. Aussi importantes que ces contributions puissent être pour la connaissance et le développement des systèmes fiscaux, elles ne peuvent avoir de réalité pratique que si elles sont acceptées politiquement.

La réflexion économique — positive ou normative — n'est pas vaine pour autant. Elle permet de mettre en évidence certaines conséquences économiques ou distributionnelles du système fiscal existant et envisagé, et de sensibiliser les responsables d'une réforme sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre certains objectifs. Cet apport de la science économique en faveur d'une meilleure transparence du système fiscal est déjà, en soi, de toute première importance : en améliorant et en diminuant le coût de l'information, la théorie contribue à ce que les décisions politiques soient prises sur la base d'une connaissance raisonnable du sujet. Si les choix demeurent politiques, à savoir

fondés sur le rapport de force entre les différents intérêts en présence, l'amélioration de la transparence des conséquences économiques et distributionnelles d'une modification du système fiscal permet d'éviter que des positions ou intérêts soient défendus sur la base d'une représentation erronée de ses avantages et désavantages pour différents groupes d'agents économiques.

Cette conception paraîtra certainement insuffisamment ambitieuse aux yeux de certains économistes. Il faudra alors se souvenir de deux enseignements : d'une part, cette approche est conforme à la réalité des choix sociaux ; d'autre part, la science économique concourt plus à la recherche de bonnes solutions en contribuant à la transparence des effets allocatifs et distributifs de la fiscalité qu'en voulant — vainement — imposer des concepts fondés sur des normes discutables et un raisonnement nécessairement fragile et perfectible.

DEUXIÈME PARTIE

*FINANCEMENT
SELON LE PRINCIPE
DE LA CAPACITÉ CONTRIBUTIVE*

La technique fiscale

La théorie des systèmes d'impôts développée dans le chapitre 2 a mis en évidence qu'une part essentielle des recettes fiscales d'une collectivité publique est prélevée selon le principe de la capacité contributive. Ce chapitre examine les principaux types d'impôts qui répondent à ce principe.

L'étude de la technique fiscale, c'est-à-dire des moyens de prélèvement à disposition du fisc, relève traditionnellement du droit fiscal : pour avoir force de loi, toutes les modalités d'imposition doivent être précisées dans un texte constitutionnel ou légal. Néanmoins, l'analyse économique des formes d'impôt est également de première importance puisqu'elle attache une attention toute particulière à la question — fondamentale — des effets de différents types d'impôts sur l'allocation des ressources et la distribution du bien-être. Ce chapitre le démontre pour les principaux impôts traditionnels prélevés dans les pays occidentaux. Nous verrons en outre dans les chapitres 4 et 5 que si les approches juridique et économique traitent parallèlement de la technique fiscale, la seconde aborde en plus le domaine extrêmement important de l'incidence et des effets micro-économiques de la fiscalité.

3.1 | IMPÔT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES

3.1.1 / Généralités

Introduit en 1799 déjà en Grande-Bretagne, l'impôt sur le revenu des personnes physiques n'a guère été utilisé avant le milieu du XIX^e siècle, et encore de manière très disparate et partielle dans des pays comme le Japon et l'Australie, de même que dans certains états allemands et cantons suisses. En fait, ce n'est pas avant le début du XX^e siècle qu'il fut admis dans les grandes nations industrielles, et cela en relation plus ou moins directe avec la première guerre mondiale. Adopté en 1913 aux Etats-Unis, l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été introduit sous des formes et des appellations variées en France (1914-1917), en Suisse (gouvernement fédéral, 1915), en Belgique et en Allemagne en 1919 (Beltrame, 1975, p. 42-45).

Conçu à l'origine comme un impôt de classe frappant les plus riches, seule une infime part de la population y était soumise. Sa forme était très nettement *cédulaire* : chaque catégorie de revenu était imposée selon des règles d'assiette et des taux propres. Les conditions de la seconde guerre mondiale, puis de la période de croissance qui suivit, le transformèrent radicalement en un impôt de masse acquitté par une forte majorité des bénéficiaires de revenu. Cette métamorphose peut être illustrée par le cas des Etats-Unis où la part de la population assujettie à l'impôt sur le revenu a passé de 5 à 81 % entre 1939 et 1970 (Goode, 1976, p. 2-4). Etant à l'origine un instrument de redistribution du revenu par une imposition supplémentaire des contribuables particulièrement aisés, il est ainsi devenu avant tout un moyen de financement de l'Etat. Parallèlement, l'imposition *unitaire* s'est quasiment généralisée : l'ensemble des revenus imposables, sans distinction de leur source, est soumis à un taux d'imposition uniforme.

Si la forme cédulaire assure la souplesse de perception, ce qui est souhaitable compte tenu des difficultés inégales d'évaluation des différentes sources de revenu (revenu du travail, agricole, des professions libérales, du capital, etc.), elle souffre de deux inconvénients majeurs qui justifient l'imposition uni-

taire. D'une part, elle ne permet pas une vue d'ensemble de la situation financière du contribuable et rend difficile une personnalisation de l'impôt par des déductions différenciées. D'autre part, puisque chaque impôt cédulaire ne porte que sur une fraction des facultés contributives du redevable, son taux ne peut être que proportionnel à l'élément de revenu considéré ; l'application de taux progressifs notamment serait injuste puisqu'elle conduirait à frapper de façon inégale des individus jouissant d'un même revenu total, mais provenant de sources différentes (Beltrame, 1975, p. 44). Nous verrons pourtant ultérieurement que l'institution d'un impôt strictement unitaire, sans aucun caractère cédulaire, n'est guère envisageable.

3.1.2 / Définition et évaluation du revenu net

Définition du revenu

La définition et l'évaluation du revenu constituent le principal problème conceptuel et administratif soulevé par l'impôt sur le revenu des personnes physiques, prélevé sur une base unitaire. La notion de revenu peut, en théorie, être envisagée selon quatre perspectives (Goode, 1977, p. 1-10). Seules deux d'entre elles sont cependant opérationnelles :

a / Le revenu correspond au flux de paiements et, dans une mesure limitée, de biens provenant de sources permanentes et reçus par un individu durant une période donnée, en général l'année ; on en déduit certaines dépenses d'acquisition du revenu (notion des *sources* ou de la *périodicité du revenu*).

b / Le revenu équivaut à la somme de la consommation et de la variation de la fortune nette d'un individu durant une période donnée, en général l'année (notion de l'accroissement du pouvoir économique ou *définition exhaustive* du revenu).

Les législations concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques ne se risquent toutefois pas à proposer une définition générale de la notion de revenu. Elles retiennent pour l'essentiel, de façon très pragmatique, la première approche *a /* fondée sur le flux de paiements. Toutes les recettes provenant

de sources périodiques stables, comme les salaires, les intérêts, les dividendes, les loyers, les profits d'entreprises personnelles, sont simplement additionnées, nettes des frais d'acquisition, pour déterminer le revenu total de la période. Cette définition néglige donc les gains occasionnels tels que les successions ou les gains de loterie. De plus, interprétée strictement, elle restreint la notion de revenu aux paiements en espèces et ignore par conséquent divers revenus en nature ou imputés. Pour les raisons que nous préciserons plus loin, cette définition est restrictive ; c'est pourquoi toutes les législations fiscales considèrent également d'autres éléments qui ressortissent à la seconde approche.

Le deuxième concept *b* /, développé à l'origine par Schanz (1896) et repris ultérieurement par Haig (1921, p. 7) et Simons (1938, p. 50), utilise une description exhaustive du revenu, conforme à l'approche économique. En définissant le revenu d'un individu comme la somme algébrique de la variation de sa fortune nette et de la valeur de marché des droits qu'il exerce à des fins de consommation, ces économistes insistent sur la valeur monétaire de l'enrichissement net d'un individu entre deux moments donnés. En d'autres termes, le revenu d'un contribuable correspond à la valeur de ce qu'il aurait pu consommer durant la période sans entamer son capital physique (rapport « Meade », 1978, p. 31).

Cette définition assimile la perception d'un revenu à l'accroissement du pouvoir économique d'un contribuable, c'est-à-dire à son aptitude (exercée ou non selon qu'il consomme ou épargne) à satisfaire ses besoins. Ce faisant, elle stipule qu'il ne suffit pas, pour définir la matière imposable, de retenir les seuls revenus monétaires, mais qu'il faut aussi prendre en considération tous les éléments qui contribuent à cet accroissement et qui sont susceptibles d'être évalués en termes monétaires.

Parce qu'elle fournit une définition formelle et exhaustive du revenu, cette deuxième approche a fortement influencé l'élaboration des législations qui prennent en considération un certain nombre d'éléments négligés par la notion des sources ou de la périodicité du revenu. Cela peut être précisé en examinant plus en détail les principales divergences entre les deux concepts et les obstacles qui s'opposent au respect strict de la définition exhaustive. Nous supposerons que cette dernière

ne soulève pas de difficultés conceptuelles, ce qui n'est pas entièrement correct comme nous le verrons ultérieurement.

Principales divergences entre les deux définitions du revenu

Du point de vue économique, les définitions du revenu, en terme de périodicité et en terme d'accroissement du pouvoir économique, doivent être comparées selon leurs conséquences dans les domaines de l'allocation des ressources et de la distribution du revenu. La principale implication de la définition exhaustive est que tous les revenus qui contribuent à l'accroissement du pouvoir économique d'un individu doivent être non seulement pris en compte, mais encore traités uniformément, indépendamment de leur source. Toute divergence à ce principe entraîne des discriminations. Deux conséquences dommageables en découlent. D'une part, un traitement différencié des sources de revenu provoque un effet de substitution et par conséquent une perte de bien-être. D'autre part, il en résulte une modification non recherchée de la distribution (ou redistribution) des revenus parce que les sources de revenu privilégiées (ou désavantagées) ne sont, en règle générale, pas également réparties entre les contribuables de toutes les classes de revenu ou catégories socio-professionnelles.

Formes non monétaires de revenu. — En mettant l'accent sur l'accroissement du pouvoir économique, la définition exhaustive du revenu inclut sans équivoque les formes non monétaires de revenu, ce qui n'est pas le cas du concept de la périodicité ou des sources. Des différences de traitement en résultent, par exemple pour la *part de la récolte qu'un agriculteur garde pour sa propre consommation* ou pour le *travail d'un bricoleur* qui répare sa voiture ou repeint sa maison. Selon la définition exhaustive, ce sont des éléments de revenu. Ils ne sont pourtant que rarement considérés comme tels par les législations fiscales.

Vouloir les prendre en compte soulève des problèmes administratifs puisque ces activités sont difficiles à identifier si elles ne sont pas annoncées spontanément, ce qui est évidemment illusoire. En outre, leur évaluation est malaisée parce qu'elles ne donnent pas lieu à une rémunération en espèces. Si la part de la récolte qu'un agriculteur retient pour sa propre

consommation constitue sans doute un revenu, qu'en est-il des travaux de bricolage ? L'individu qui s'y adonne est-il principalement intéressé au résultat ou recherche-t-il surtout un moyen agréable de passer ses loisirs ? Si la première hypothèse est correcte, il s'agit d'un revenu devant par principe être soumis à l'impôt. En revanche, si la seconde prédomine, il est vraisemblable que le travail effectué est nettement plus important que s'il avait été acheté ; son estimation est par conséquent délicate.

Ainsi, même la définition exhaustive du revenu ne justifie qu'une imposition partielle des gains en nature. En revanche, en les ignorant totalement, on favorise les catégories d'individus qui bénéficient de conditions propices à l'obtention de revenus non monétaires et on risque de les inciter à modifier partiellement leur activité principale.

Le travail domestique soulève une question analogue. Même s'il n'est pas comptabilisé dans la mesure du produit national, il constitue une valeur ajoutée au revenu réel de la nation. Une personne qui n'exerce pas d'activité lucrative mais qui consacre son temps à son ménage produit un revenu en nature non imposable, alors que celle qui travaille à l'extérieur et qui doit acheter sur le marché les services domestiques qu'elle ne fournit plus elle-même, est imposée pour son revenu monétaire. Il y a donc encouragement fiscal du travail domestique. Il n'est cependant guère envisagé d'inclure le travail ménager dans le revenu ; non seulement cela poserait des problèmes insurmontables d'évaluation, mais serait ressenti comme particulièrement inéquitable pour le conjoint qui n'a pas d'activité professionnelle, notamment parce que le travail qu'il fournit ne produit pas de revenu monétaire avec lequel l'impôt pourrait être payé.

Le problème soulevé par les *facilités ou dons en nature* accordés par certaines entreprises à leurs employés tels que repas, logement, voiture (ou remboursement des frais y relatifs), vacances ou ventes de biens et services à des prix de faveur, est beaucoup plus réel. Sans doute ces libéralités constituent-elles pour leurs bénéficiaires des revenus non monétaires impossibles selon la définition exhaustive. Toutefois, elles soulèvent aussi des problèmes d'estimation car leur valeur est presque toujours supérieure au prix qu'ils seraient d'accord de payer s'ils avaient à les financer eux-mêmes. Il conviendrait donc,

en principe, de retenir comme revenu, non pas leur valeur commerciale effective, mais le prix que les bénéficiaires seraient disposés à payer de leur libre choix. Une telle solution est cependant trop délicate pour pouvoir être envisagée administrativement. Néanmoins, celle de la non-imposition qui est la plus souvent retenue, si ce n'est formellement, en tout cas dans les faits, encourage inévitablement le développement de ces faveurs, ce qui est discriminatoire à l'égard des individus qui n'en profitent pas.

Enfin, la définition exhaustive du revenu exige que la *valeur locative d'une maison ou d'un appartement occupé par son propriétaire* soit imputée à son revenu, nette des frais d'entretien ou hypothécaires. Le propriétaire jouit en effet d'une rente imputée correspondant au loyer qu'il pourrait exiger s'il louait son bien-fonds. Cet élément de revenu est facilement saisissable et ne soulève pas de grosses difficultés d'estimation ; c'est pourquoi les législations de certains pays le prennent en considération. A l'instar des autres revenus en nature, négliger cette source de revenu crée une discrimination entre diverses formes d'investissement d'un patrimoine individuel. Il en résulte des inégalités de traitement et une distorsion de l'allocation des ressources.

Gains en capital. — Qu'ils soient réalisés ou non, les gains en capital ou plus-values sont à l'origine d'une deuxième source, particulièrement importante et sujette à controverse, de divergences entre la définition issue du concept des sources et celle relative à l'accroissement du pouvoir économique. Selon la définition exhaustive du revenu, les gains en capital *réalisés* doivent sans doute être considérés comme une augmentation de revenu et les pertes comme une diminution de ce dernier.

D'une part, la réalisation d'un gain sur une opération d'achat/vente de titres ou d'immeuble, par exemple, permet une dépense de consommation additionnelle identique à celle d'un gain de même montant obtenu grâce à des heures de travail supplémentaires. D'autre part, l'accroissement du pouvoir économique d'un individu est le même, que le revenu du capital soit payé régulièrement sous forme de dividende ou de loyer, ou qu'il soit accumulé et réalisé seulement au moment de la vente de l'actif.

Pourtant, les législations fiscales accordent aux gains en capital diverses modalités de traitement privilégié. Certaines prévoient une exonération totale des gains en capital réalisés, bien qu'ils se matérialisent par un flux monétaire ; d'autres leur octroient un traitement préférentiel ou encore ne frappent que les gains provenant de certaines sources (en général les gains immobiliers). La justification de tels traitements préférentiels est d'abord fournie par des considérations individuelles. En raison de la progressivité des barèmes, l'imposition, au moment de leur réalisation, de plus-values qui sont le fruit d'une accumulation durant plusieurs années est défavorable à leurs bénéficiaires, car elle entraîne une surcharge par rapport à l'imposition d'un flux de revenu équivalent mais régulier durant le même laps de temps. Le contribuable objectera par ailleurs qu'il ne peut pas compter sur cette forme de revenu à cause de sa volatilité. Bien que fondamentaux pour le concept des sources, ces deux arguments ne mettent cependant pas en cause la nature de revenu des gains en capital réalisés ; il suffirait simplement d'en tenir compte par une disposition fiscale d'ordre technique visant, par exemple, à étaler leur imposition sur plusieurs années.

Sur le plan économique, on craint que l'imposition des gains en capital réalisés incite les investisseurs à ne pas vendre leurs actifs afin d'éviter l'imposition, d'où un effet d'« emprisonnement » de certains composants du patrimoine néfaste à la mobilité du capital. Nous verrons ci-dessous que le seul moyen de pallier à cette distorsion serait de frapper également les plus-values non réalisées.

Un traitement de faveur des gains en capital réalisés a cependant surtout des conséquences dommageables sur le plan de l'équité puisque les revenus qui proviennent d'une plus-value des actifs sont favorisés par rapport à d'autres sources de revenu. L'individu qui place ses avoirs en actions ou en immeubles est favorisé par rapport à celui qui choisit l'épargne ou des obligations.

Cette dérogation au principe d'équité horizontale se double d'une injustice du point de vue de l'équité verticale. Un tel traitement préférentiel rend en effet l'impôt sur le revenu des personnes physiques moins progressif qu'il n'y paraît sur la base des barèmes parce que les gains en capitaux se concentrent

tout particulièrement sur les tranches de revenus moyens et surtout élevés. En d'autres termes, il y a une très bonne corrélation entre le niveau de revenu et la part du revenu résultant de gains en capital (David, 1968, p. 86).

Par ailleurs, cette situation induit un effort d'évasion consistant à transformer des revenus ordinaires en gains en capital non imposés ou imposés selon des conditions préférentielles. Or, de telles manipulations sont coûteuses puisqu'elles requièrent des ressources productives (conseillers fiscaux) et engendrent une distorsion dans le choix des investissements.

A ce stade, on doit se demander s'il suffit, pour assurer l'imposition exhaustive du revenu, de frapper les gains en capital lorsqu'ils sont réalisés. De toute évidence, la définition exhaustive du revenu ne justifie pas une telle limitation car les plus-values *non réalisées* accroissent elles aussi le pouvoir économique des contribuables. Selon la définition de Schanz, Haig et Simons, toutes les plus-values devraient être frappées, qu'elles soient réalisées ou non. Pour ces auteurs et leurs disciples, l'application stricte de l'imposition exhaustive du revenu présenterait de sérieux avantages. La prise en considération, période après période, des fluctuations de la valeur des actifs nets supprimerait la plupart des problèmes soulevés par la seule imposition des gains en capital réalisés. En évitant les accumulations de gains imposables au moment de leur réalisation, elle éliminerait les sauts de la charge fiscale provoqués par la progressivité des barèmes ; mais surtout, elle ferait disparaître la discrimination dont sont victimes les revenus qui se concrétisent par des flux monétaires de paiements. Enfin, et ceci est d'importance aussi bien dans l'optique de l'équité que dans celle de l'allocation des ressources, l'imposition des gains en capital non réalisés supprimerait toute incitation à sélectionner les placements les plus susceptibles d'apporter des plus-values ou à ne pas réaliser des plus-values afin d'échapper à l'impôt (effet d'emprisonnement).

Le principe de l'imposition des gains en capital non réalisés a cependant été souvent critiqué. Parmi les nombreux arguments qui ont été avancés, certains sont convaincants, d'autres moins. En ce qui concerne le contribuable, il est sans doute correct d'affirmer qu'une plus-value n'intéresse l'individu que si elle est réalisée. Cependant, une telle objection n'est sérieuse

que pour les éléments du patrimoine relativement difficiles à réaliser, tels que les collections artistiques ou certains biens immobiliers ; elle ne l'est pas pour des titres qui peuvent être vendus sans délai à la bourse. En revanche, ces dispositions ne seraient pas tolérées si elles condamnaient certains contribuables à réaliser des actifs pour pouvoir payer les impôts dus sur des gains non réalisés. Par ailleurs, la symétrie de traitement que l'on doit respecter pour les pertes non réalisées, en autorisant leur déduction des autres revenus, peut aboutir, une année de chute des cours à la bourse par exemple, à la disparition complète du revenu imposable d'un millionnaire dont les revenus courants seraient compensés par des pertes non réalisées sur des titres en portefeuille. Une telle situation ne serait sans doute pas prise en compte par de larges milieux.

De tous les problèmes soulevés par l'imposition des plus-values non réalisées, ce sont sans doute les difficultés pratiques d'évaluation et d'application qui sont les plus contraignantes. Si la valeur de certains éléments du patrimoine, tels que les titres, est connue pratiquement sans discontinuité grâce à la bourse, celle d'autres actifs comme les terrains, les bâtiments ou les collections d'art est malaisée, voire impossible, à estimer à un rythme annuel ou bisannuel. Pour remédier à cette difficulté, deux solutions ont été proposées. La première reviendrait à n'imposer que les plus-values acquises sur des actions de sociétés privées. Toutefois, si cette restriction pouvait encore se justifier au cours des années 60, parce que les valeurs boursières étaient à l'origine d'une part importante des gains en capital, cela n'est plus le cas aujourd'hui, en raison de la diversification des formes de placement (bien-fonds, œuvres d'art, objets précieux, etc.). Une telle solution serait donc encore source de distorsions. L'autre possibilité consisterait à retenir toutes les plus-values non réalisées, mais à ne les frapper qu'une seule fois à l'occasion du décès du contribuable ou d'une donation. Pour ne pas contraindre les contribuables à réaliser une partie des actifs seulement pour pouvoir payer l'impôt dû, on introduirait, comme pour les gains en capital réalisés, un système d'étalement des paiements dans le temps.

Legs, donations et gains exceptionnels. — Le traitement fiscal des legs, donations et gains exceptionnels tels que les gains de

loterie constitue une autre source de différences entre les définitions du revenu. Contrairement à la définition exhaustive qui les inclut dans l'accroissement de la capacité économique individuelle, les législations fiscales prévoient le plus souvent une imposition séparée. La principale justification de cette façon de procéder réside dans l'extrême irrégularité de ces revenus qui serait à l'origine d'un alourdissement momentané de l'imposition. Toutefois, cet inconvénient peut être atténué par l'échelonnement de l'impôt sur plusieurs années de sorte qu'une procédure fiscale séparée ne se justifie plus. Une telle intégration, en particulier de l'impôt sur les successions dans l'impôt sur le revenu, aurait en tout cas l'avantage de faire varier la charge en fonction de l'enrichissement de l'héritier.

Cotisations et prestations de prévoyance. — Les mouvements de fonds liés à toutes les formes de prévoyance-vieillesse, invalidité et décès, soulèvent également des problèmes d'imposition délicats, qu'il s'agisse de fonds publics ou d'assurances privées. Deux questions méritent qu'on s'y attarde. *Primo*, faut-il exonérer les cotisations et autres primes payées et, par conséquent, imposer la rente ou le capital distribué comme prestation ? Ou, au contraire, faut-il imposer le revenu même s'il sert à payer des cotisations ou des primes, et alors exonérer les prestations ? Par extension, comment faut-il traiter le rendement (les intérêts) du placement des cotisations et primes ? *Secundo*, faut-il traiter différemment le versement des prestations sous la forme d'un capital ou sous celle d'une rente ?

La seconde question soulève le problème déjà envisagé de l'irrégularité d'un paiement et peut trouver une solution analogue. Quant à la première, la solution devrait logiquement s'en tenir à l'exonération des prestations et, par conséquent, ne pas accepter que les cotisations et les primes soient déduites du revenu imposable. Ces dernières constituent en effet une forme d'épargne parmi d'autres : un traitement préférentiel ne se justifie donc pas dans le cadre de l'impôt sur le revenu. Néanmoins, le caractère obligatoire des fonds de prévoyance publics peut forcer les assurés à constituer un fonds de prévoyance plus élevé qu'ils ne le souhaiteraient, ce qui peut justifier certains allègements. En revanche, l'inverse désavanta-

gerait ceux qui assurent leur prévoyance-vieillesse par l'accumulation d'un capital parce qu'ils n'ont pas la possibilité de déduire de leur revenu les fonds épargnés.

Dans toutes les situations envisagées jusqu'ici, on constate que la définition exhaustive du revenu a l'avantage de fournir des solutions cohérentes et néanmoins susceptibles d'être aménagées de cas en cas.

Problèmes conceptuels

Le concept exhaustif du revenu, selon Schanz, Haig et Simons, permet, comme nous l'avons vu, d'en mieux identifier les déterminants que ne le fait celui de la périodicité ou des sources. Mais l'évaluation des deux principaux composants du pouvoir économique d'un contribuable retenus par cette définition — la variation de la richesse et la consommation — soulève tout de même des difficultés. Nous examinerons ici celles relatives à la variation de la richesse, tandis que les problèmes liés à l'évaluation de la consommation seront étudiés dans la rubrique suivante consacrée au revenu net.

L'évaluation des variations de la richesse nette fait en théorie l'objet de nombreuses controverses. Si, selon une interprétation stricte, toutes les variations doivent être prises en compte, certains auteurs, en particulier Kaldor (1955, p. 54-78), ont relevé que quelques gains ou pertes sont purement fictifs, ou en tout cas n'ont pas la même valeur que d'autres formes de variation de la richesse ; ainsi, par exemple, celle qui provient d'une modification du taux d'intérêt ou du niveau général des prix.

Fluctuation du taux d'intérêt. — Toute variation du taux d'intérêt est à l'origine de gains ou de pertes en capital car la valeur (actuelle) d'un actif procurant un revenu périodique donné varie conformément au taux d'intérêt du marché. En d'autres termes, une simple modification du taux d'intérêt, qui sert à escompter le rendement futur d'un actif pour en définir la valeur actuelle, suffit à faire apparaître des gains ou des pertes en capital.

Imaginons par exemple un rentier dont la fortune de 1 million de francs est investie dans un placement perpétuel à un taux d'intérêt fixe de 10 %, ce qui lui rapporte annuellement un

revenu de 100 000 F. Si le taux du marché baissait à 8 %, la valeur escomptée (actuelle) de sa fortune passerait à 1 250 000 F, de même que la valeur boursière d'une obligation de 1 000 F à dix ans s'élèverait à 1 134 F.

Serait-il alors justifié — conformément à la définition exhaustive du revenu — de considérer ce gain en capital comme un revenu, partant de l'idée qu'il accroît le pouvoir d'achat de ce contribuable pour autant qu'il accepte de liquider une partie de son capital ? Toutefois, s'il réalisait une partie de son capital afin de concrétiser cette plus-value par une consommation supplémentaire, il réduirait, toute chose égale d'ailleurs, son flux futur de revenu.

Kaldor (1955, p. 54-78) argue que toute augmentation (ou diminution) de capital due à une baisse (hausse) du taux d'intérêt est purement fictive ; elle traduit une variation nominale et non réelle de la valeur du capital. Il n'y a donc augmentation réelle du capital — et par conséquent gain véritable — que si l'individu peut accroître à la fois sa consommation et ses sources de revenu. Or, lorsque le gain en capital est dû à une baisse du taux d'intérêt, le rendement futur du capital demeure évidemment inchangé, de sorte que la consommation ne peut être accrue qu'au détriment du revenu futur. En revanche, dans le cas d'un gain *réel*, l'appréciation du capital permet à la fois une augmentation de la consommation présente et du revenu futur des placements parce que ces derniers ont été augmentés par le gain. Pour obtenir une définition correcte du revenu qui tienne compte, hormis la consommation, de la variation *réelle* du capital, il convient, selon Kaldor (1955, p. 70), de corriger de façon adéquate l'accumulation nominale de capital lorsqu'elle est due à une variation du taux d'intérêt. Cette correction pose cependant des problèmes insolubles car seules les variations de la valeur des placements peuvent être observées sur les marchés. Or, lorsque la valeur des titres augmente, il n'est pas possible de préciser dans quelle mesure le marché anticipe des profits supplémentaires ou s'il bénéficie d'une confiance accrue, qui se concrétise par une diminution du taux auquel il faut escompter les profits futurs. Outre les difficultés pratiques d'évaluation, ces considérations ont conduit Kaldor à la conclusion pessimiste que le problème de la définition du revenu est insoluble sur le plan des principes (1955,

p. 70). Ce constat l'a incité à préférer la consommation comme assiette de l'impôt.

Si elles étaient admises, les considérations très strictes émises par Kaldor sur la conservation du capital constitueraient une critique irrémédiable de la définition exhaustive du revenu. Néanmoins, certains auteurs, et en particulier Goode (1976, p. 15-16 et 184 ; 1977, p. 13-14), les jugent trop astreignantes. Pourquoi le revenu doit-il être considéré comme réel seulement s'il permet un accroissement de la consommation et des actifs, à savoir un accroissement de la consommation présente et future ? Selon cet auteur, l'augmentation immédiate du pouvoir de consommer, qui apparaît lorsque les taux d'intérêt fléchissent, constitue pour les détenteurs d'un portefeuille de titres une opportunité supplémentaire que n'ont pas les salariés ; elle doit donc être prise en considération dans l'indice de la capacité contributive. Conformément à la définition exhaustive du revenu, l'augmentation du pouvoir économique de consommer est une condition suffisante ; il y a revenu, que ce pouvoir soit exercé ou non.

Variation du niveau des prix. — L'appréciation de la valeur nominale d'un actif due exclusivement à une hausse générale du niveau des prix est, en revanche, assurément un gain fictif car elle n'apporte aucun pouvoir de consommation supplémentaire à son détenteur (Goode, 1976, p. 183-186). De plus, son imposition impliquerait pour lui un traitement discriminatoire par rapport à d'autres formes de revenu.

Ceci peut être illustré par un exemple dans lequel on suppose que l'indice des prix à la consommation, les salaires, les dividendes et la valeur moyenne des actions augmentent tous d'un même pourcentage. Salariés et détenteurs d'un portefeuille de titres enregistrent donc une augmentation strictement nominale de leur revenu. Si l'on admet maintenant que seuls les gains en capital réalisés sont considérés comme revenu et que le barème d'impôt est proportionnel (taux constant et pas d'exonération), le fardeau fiscal reste le même pour les trois formes de revenu. En revanche, si les seconds vendent une partie de leurs titres pour réaliser un gain nominal, leur revenu imposable sera accru de façon supplémentaire du montant de la plus-value induite par l'inflation. Si le barème d'imposition

est progressif, les bénéficiaires de tous les revenus subiront un alourdissement de la charge d'impôt, mais qui sera plus fort pour les bénéficiaires de gains en capital.

Contrairement au cas précédent, il est techniquement possible de ne pas inclure ces plus-values fictives dans l'assiette de l'impôt en procédant à une correction pour éliminer les effets de l'inflation. Selon Goode (1976, p. 184), le meilleur moyen est de mesurer le gain imposable comme la différence entre le revenu obtenu par la vente des titres et leur prix d'achat pondéré par un facteur reflétant la hausse des prix durant la période de détention. Une autre procédure consiste à corriger le gain réalisé par l'indice des prix à la consommation, puis à comparer le montant ainsi obtenu au prix d'acquisition des titres vendus, la différence positive donnant alors l'assiette de l'impôt. Cette manière de faire est cependant moins satisfaisante que la première car elle se réfère à une période antérieure, celle de l'acquisition des titres vendus, alors que les autres revenus sont évalués en prix courants.

Le principe même de la correction des gains en capital de l'inflation soulève aussi des problèmes administratifs et d'équité. Avec un impôt progressif, les bénéficiaires de gains en capital corrigés de l'inflation seraient avantagés, par exemple, par rapport aux bénéficiaires de revenus courants qui, eux, sont pénalisés par le phénomène de la progression à froid. Pour éviter toute discrimination, il conviendrait donc de corriger des effets de l'inflation non seulement tous les éléments du patrimoine, mais également tous les revenus, ce qui s'avérerait extrêmement difficile, si ce n'est totalement impossible.

Détermination du revenu net

Comme nous l'avons annoncé au début de la rubrique précédente, l'évaluation de l'autre composant du revenu selon la définition exhaustive, à savoir la consommation, soulève également des difficultés conceptuelles et administratives. Les problèmes posés sont d'ailleurs si complexes que, selon l'aveu même de Simons (1938, p. 110-124), il n'est guère possible d'espérer obtenir une définition parfaitement rigoureuse du revenu.

Au début de cette section, nous avons déjà examiné le traitement des biens et services produits et consommés à l'inté-

rier même d'un ménage (produits de la ferme, entretien du ménage et de la maison, etc.). Nous avons vu alors qu'il faudrait en principe considérer comme revenu les biens et travaux qui accroissent le pouvoir économique de consommation des individus et les ignorer si ces activités sont recherchées par leurs auteurs pour le plaisir qu'elles leur apportent, ou si elles posent des problèmes d'identification et d'évaluation insurmontables.

Un autre aspect dont il doit être question ici est celui de la distinction entre les dépenses de consommation et d'acquisition du revenu ou, en d'autres termes, entre les biens et services qui produisent une satisfaction directe à leurs bénéficiaires et les biens et services intermédiaires qui contribuent à un produit final.

Bien qu'elle se pose de façon très différente, cette distinction est indispensable pour les deux notions du revenu envisagées. Pour la définition exhaustive qui retient la consommation comme l'un des deux indicateurs du pouvoir économique d'un individu, il convient formellement de ne prendre en considération que les dépenses qui assurent une satisfaction directe et finale à leurs auteurs, à l'exclusion de celles nécessaires pour assurer la production, et donc le revenu.

Pour le concept des sources ou de la périodicité, il s'agit plus précisément de déduire de la somme des revenus retenus pour définir le revenu brut total, tous les frais engagés pour acquérir ce dernier afin de déterminer le revenu net.

Dans la pratique, la détermination des dépenses de production ou d'acquisition du revenu revient au même que l'on se réfère à l'un ou l'autre concept. Cela tient au fait que la définition exhaustive du revenu est un guide conceptuel et non une procédure de calcul du revenu. Celui-ci n'est pas évalué par agrégation de la consommation et de l'accumulation de richesse, mais par simple addition des transactions retenues et classées selon les conventions comptables habituelles.

Quelle que soit la définition considérée, il convient donc de préciser et d'évaluer les dépenses de production ou d'acquisition du revenu afin de pouvoir les soustraire du revenu brut pour définir le revenu net. Cette distinction entre les biens et services de consommation finale et les biens et services intermédiaires, indispensable du point de vue des concepts, est cependant extrêmement délicate à concrétiser car le caractère

de production ou de consommation des dépenses dépend beaucoup des intentions effectives de leurs auteurs ou encore des coutumes ou conventions propres à une époque, à un pays ou à une profession.

Certes, la plupart des dépenses de production d'un artisan ou commerçant, telles que frais de matériel, de personnel, etc., ne créent pas de difficultés particulières. Néanmoins, certaines d'entre elles, facilement identifiables, sont malaisées à délimiter. Tel est par exemple le cas de l'amortissement des biens d'équipement dont le montant maximum admissible selon les règles fiscales peut ne pas correspondre au désir de l'entrepreneur. Par ailleurs, il existe toute une série de dépenses pour lesquelles la distinction entre dépenses de consommation et dépenses de production n'est pas claire car elles peuvent être effectuées pour un motif comme pour l'autre. Il s'agit en particulier du problème délicat, parce que constituant un moyen privilégié d'évasion fiscale, des frais professionnels de représentation, qui se pose avant tout pour les indépendants et dans une certaine mesure aussi pour les cadres salariés. Les frais d'invitations, de voiture, de voyages et de congrès encourus à des fins professionnelles sont-ils tous indispensables à la marche des affaires ? A partir de quel seuil provoquent-ils une satisfaction directe chez leurs bénéficiaires, ce qui correspond à une dépense de consommation ? Inviter un client à dîner, puis dans un cabaret, peut s'avérer fructueux pour emporter une affaire, mais est-on certain que cela ne répond pas aussi à un besoin de consommation ?

Dans le même ordre d'idée, les frais de déplacement du domicile au lieu de travail sont-ils toujours indispensables à l'acquisition du revenu, ce qui justifierait leur déduction, ou résultent-ils parfois d'un désir de confort par le choix d'un domicile dans une zone résidentielle hors de ville ?

A l'instar de la détermination des éléments à inclure dans la définition du revenu brut, ces quelques exemples montrent bien que les solutions qui sont retenues pour délimiter les frais d'acquisition du revenu peuvent être à l'origine d'inégalités de traitement et de distorsions de l'allocation des ressources. Une reconnaissance très large de ces frais avantage de toute évidence les indépendants et certains salariés par rapport à la majorité des salariés puisque les premiers sont en mesure de faire passer comme frais professionnels — et par conséquent

de les déduire de leur revenu — des dépenses qui ont un degré plus ou moins marqué de consommation. Il en va de même pour les privilèges en nature accordés par certaines entreprises à leurs salariés.

Il en résulte aussi une distorsion de l'allocation des ressources, car les entrepreneurs sont incités à accroître ces dépenses déductibles plus que cela est nécessaire pour la bonne marche de leur entreprise, au détriment d'autres dépenses plus productives. Ainsi, par exemple, des prescriptions d'amortissement trop généreuses peuvent encourager des investissements de prestige économiquement injustifiables, et des règles de déductions trop larges poussent à un contrôle très laxiste des coûts. C'est pourquoi le risque de créer des inégalités et des distorsions est plus faible si les autorités fiscales poursuivent une politique restrictive en la matière.

3.1.3 / Les déductions personnelles

Justification des déductions

Après calcul du revenu net selon les principes énoncés ci-dessus, on détermine le revenu imposable par le dégrèvement d'une certaine somme qui correspond à une série de déductions autorisées pour différents motifs, principalement d'ordre social.

Personnalisation de l'impôt. — De par son caractère personnel, une des qualités de l'impôt sur le revenu est de permettre l'adaptation de la charge fiscale des contribuables bénéficiant d'un même revenu net à leur situation économique et sociale personnelle. En autorisant le dégrèvement du revenu net de tout ou partie de certaines dépenses étroitement dépendantes des circonstances particulières de chaque contribuable, il est possible de faire du revenu imposable un meilleur indicateur de la capacité contributive de chacun. Conçues dans cet esprit, les déductions répondent donc au motif d'équité.

La principale raison d'être des déductions réside dans la prise en considération des charges de famille du contribuable (épouse, enfants et personnes à charge selon la définition de l'unité familiale), ce qui atténue la rigueur d'un barème unique d'imposition. Il est évident qu'à revenu égal, une famille nom-

breuse n'a pas la même capacité contributive qu'un contribuable célibataire.

Des déductions sont aussi autorisées pour des dépenses imprévisibles et le plus souvent inévitables : les frais médicaux en particulier peuvent réduire substantiellement la capacité contributive des personnes qui ont à les assumer. Néanmoins, si un large consensus existe sur le principe, les modalités d'application soulèvent des questions délicates car l'importance des frais médicaux d'un ménage ne dépend pas seulement de l'état de santé, mais aussi du choix du traitement et par conséquent de son coût. Or, les analyses économiques des problèmes de la santé montrent que ce choix est dans une certaine mesure aussi le fruit d'une décision individuelle et contient donc un élément de consommation (Due, 1977, p. 45-47). De plus, il est démontré médicalement que vivre sainement réduit significativement la probabilité de maladies. En conséquence, les frais médicaux sont partiellement le reflet de décisions personnelles de consommation, ce qui peut être pris en considération en limitant l'ampleur des dépenses déductibles.

Encouragement à certaines dépenses. — Les déductions ne sont pas seulement accordées pour ajuster le revenu imposable à la capacité contributive, mais aussi pour encourager certaines dépenses. Elles peuvent être assimilées, dans ce cas, à une subvention que l'Etat octroie aux particuliers. Cette pratique est très courante pour les primes d'assurance maladie et accident ou celles de la prévoyance-vieillesse, invalidité, décès. Des déductions sont parfois autorisées pour encourager les dons à des œuvres de charité ou la formation d'épargne. Notons dans ce dernier cas que si la législation fiscale permet le dégrèvement de la totalité des montants épargnés, l'impôt sur le revenu correspond à un impôt sur la dépense.

L'équité est, sans aucun doute, la justification majeure des déductions accordées dans cet esprit. Certes, on peut chercher par ce biais à atteindre d'autres objectifs spécifiques de politique économique tels que la promotion de l'épargne ou les économies d'énergie. Néanmoins, dans le cas traditionnel des primes d'assurance, on vise manifestement à faciliter l'accès à cette forme de protection de toutes les catégories de revenu car cela constitue un élément important de la politique de redistribution.

Simplification administrative. — Si, en règle générale, les déductions créent plutôt des complications administratives, certaines d'entre elles sont susceptibles au contraire d'alléger les procédures de taxation. Tel est le cas, par exemple, de l'autorisation de déduire *tous* les intérêts payés, qu'ils soient la conséquence d'un emprunt à des fins d'investissement ou de consommation. On évite ainsi de devoir établir une distinction entre ces deux types d'emprunts.

Délimitation et mode d'application des déductions

Bien que plusieurs arguments soient susceptibles de justifier la déduction de certaines dépenses, il n'est pas inutile de relever que son principe même est discutable : selon une version stricte de la définition exhaustive du revenu, aucune déduction ne devrait être accordée pour des dépenses de consommation de quelque nature qu'elles soient (Due, 1977, p. 37). L'argument avancé est que toute déduction favorise les contribuables procédant à des dépenses supérieures à la moyenne sur des objets déductibles. En outre, comme les montants déductibles varient en règle générale selon les catégories de revenu, une modification de la distribution du fardeau fiscal prévue par le barème peut en résulter. De même, la possibilité de déductions encourage la conversion de certaines dépenses en dépenses déductibles et facilite l'évasion fiscale car il est difficile, sur le plan administratif, d'en contrôler le bien-fondé. Enfin, ces dégrèvements sont équivalents à des dépenses publiques supplémentaires effectuées pour des objets spécifiques, ce qui est critiquable pour les raisons que nous envisagerons ultérieurement.

C'est pourquoi, s'il est indéniable que le souci de justice nécessite que certaines dépenses — et en particulier celles permettant de personnaliser l'impôt — puissent être dégrévés du revenu, les considérations ci-dessus exigent une grande retenue dans la rédaction d'une liste des déductions. Un soin particulier doit être accordé au choix de la formule retenue pour calculer le dégrèvement octroyé. Divers systèmes peuvent être envisagés, voire même combinés : déduction sans restriction du montant de la dépense encourue, déduction d'un certain pourcentage de ladite dépense, ou déduction d'un montant forfaitaire qui peut être soit un minimum auquel tous les contribuables ont droit, qu'ils aient effectué la dépense envisagée ou

non, soit un montant maximum destiné à limiter le montant du dégrèvement effectué.

Le choix de la formule de déductions peut avoir une influence sensible sur la distribution de la charge fiscale. Le forfait maximum par exemple provoque une diminution de la part des déductions dans le revenu net en fonction de l'accroissement de ce dernier, et ceci même si le montant des dépenses retenues dans la liste des déductions tend à augmenter plus ou moins proportionnellement par rapport au revenu. Une tendance identique peut être observée pour les déductions accordées en proportion de la dépense encourue si cette dernière progresse moins rapidement que le revenu net des contribuables.

Pour déterminer l'impact des déductions autorisées sur la charge fiscale des contribuables, il faut encore tenir compte du fait que l'allégement fiscal apporté par la déduction d'un montant donné dépend aussi du taux auquel ce revenu serait frappé en l'absence de déduction. En effet, les barèmes progressifs appliqués pour l'impôt sur le revenu attribuent, en terme d'allégement fiscal, d'autant plus de valeur à un dégrèvement donné que le revenu imposable du contribuable est élevé. Ainsi, une déduction forfaitaire de 2 000 F pour frais de maladie, par exemple, entraîne une plus grande économie d'impôt en chiffres absolus pour un contribuable aisé que pour un contribuable modeste. Appliquée aux déductions, la progressivité des barèmes d'imposition a par conséquent un effet secondaire non souhaité.

Il y a deux façons d'y remédier. D'une part, nous avons vu que cet effet est d'autant plus faible que la liste des déductions autorisées est réduite et que leur montant est limité. D'autre part, il suffit, pour l'éviter, de remplacer les déductions accordées sous la forme de dégrèvement du revenu net par des déductions octroyées sous la forme d'un crédit d'impôt que le contribuable peut soustraire du montant de l'impôt calculé, dans ce cas, à partir de son revenu net (Due, 1977, p. 56).

Traitements préférentiels ou « dépenses fiscales »

L'examen des problèmes relatifs à la définition du revenu net et des déductions personnelles a mis en évidence que les législations et pratiques fiscales déterminent un revenu imposable dont l'importance est plus ou moins inférieure à celle qui

résulterait d'une application stricte de la définition exhaustive du revenu. Les divergences, parfois substantielles, proviennent du fait que certains composants du revenu :

- ont été explicitement ou implicitement exclus de sa définition pour des raisons conceptuelles ou administratives. C'est par exemple le cas, selon les législations, des plus-values non réalisées, voire réalisées, de certains revenus en nature, de la valeur locative des maisons habitées par leur propriétaire, etc. ;
- sont déduits alors qu'ils ne devraient pas l'être. Il s'agit de certains frais d'acquisition du revenu ou de certaines déductions personnelles.

Les législations et pratiques fiscales institutionnalisent aussi, volontairement ou involontairement, de nombreuses échappatoires ou, en termes plus discrets, une imposition préférentielle de certains revenus. Nous avons déjà eu l'occasion d'envisager les conséquences de cet état de fait pour les objectifs d'équité et d'allocation des ressources. Nous n'y reviendrons donc pas ici.

En revanche, il est très utile d'éclairer les conséquences de ces divergences sous l'angle budgétaire. Une première conséquence est que toute divergence entre la définition légale du revenu imposable et celle qui respecterait la définition exhaustive du revenu est équivalente à des dépenses publiques supplémentaires, d'où l'appellation de « dépenses fiscales » qui leur a été donnée plus récemment. Très étroitement lié à celui de traitement préférentiel, ce nouveau concept met en évidence que l'exclusion de certaines formes de revenu et l'octroi de dégrèvements impliquent un subventionnement déguisé.

Conformément à la législation dont elles dépendent, ces dépenses fiscales sont fixées pour une longue période et ne sont pas soumises automatiquement à une procédure d'évaluation périodique comme les autres dépenses publiques. En outre, leur caractère caché peut être à l'origine d'un volume de dépenses supérieur à celui que le pouvoir politique serait effectivement disposé à consacrer à ces domaines. On peut donc se poser deux questions. D'une part, les objectifs poursuivis par ces traitements préférentiels sont-ils au moins aussi importants que tous ceux pour lesquels le politique a fixé un ordre de priorité dans le cadre de la planification des dépenses publiques ? D'autre

part, le moyen utilisé pour favoriser ces revenus ou ces dépenses est-il véritablement moins coûteux que ne le serait une subvention directe ? Seuls des examens de cas en cas permettraient de répondre à ces questions, mais la transparence du système gagnerait beaucoup en évitant autant que possible ces formes déguisées de subventionnement.

Une autre conséquence touche aux ressources financières de l'Etat puisque ces traitements préférentiels se traduisent par des pertes substantielles. Des études portant sur le budget fédéral des Etats-Unis ont montré que la perte de revenu s'élevait en 1979 à quelque 30 %, sans même tenir compte de la non-imposition des plus-values non réalisées (Musgrave et Musgrave, 1980, p. 368). Cela signifie qu'une définition plus exhaustive du revenu imposable permettrait de produire la même recette en réduisant linéairement le barème d'imposition de 30 %. Soulignons néanmoins que cette augmentation des taux d'imposition nécessitée par les traitements préférentiels de certains revenus ou dépenses a d'autant plus d'importance que les taux élevés incitent vraisemblablement les agents économiques à l'évasion, voire à la fraude fiscale.

Relevons, pour conclure, que l'origine de ces préférences mérite d'être expliquée politiquement. On peut en effet émettre l'hypothèse que la plupart d'entre elles sont le fruit de concessions qui ont dû être accordées pour atteindre un consensus entre des groupes qui avaient des intérêts divergents sur la forme de l'impôt.

3.1.4 / Le calcul de l'impôt

Le calcul ou, selon le jargon fiscal, la liquidation de l'impôt, comprend deux volets : la prise en compte d'un montant exonéré d'impôt et le calcul proprement dit de l'impôt obtenu en multipliant le revenu imposable par le taux d'imposition adéquat.

Les exonérations

En plus des déductions accordées aux contribuables à titre personnel, les législations fiscales prévoient une exonération d'impôt généralisée pour les revenus les plus faibles. Celle-ci sert à libérer de l'impôt le revenu indispensable au maintien

d'un niveau de vie minimal. En d'autres termes, l'exonération permet de déterminer le point sur l'échelle des revenus à partir duquel ceux-ci peuvent être soumis à l'impôt sans engendrer des charges excessives pour les contribuables. Toute imposition directe qui absorberait une partie du revenu des contribuables nécessaire pour garantir leur minimum vital serait non seulement inhumaine, mais entraînerait une dégradation de leur santé qui se traduirait à terme par des dépenses publiques d'assistance accrues.

Si le principe est largement admis, la définition du minimum vital est évidemment sujette à des controverses politiques parce qu'elle dépend de la conception que la société s'en fait et évolue avec les conditions économiques. L'application de l'exonération d'impôt dépend de l'interprétation que l'on donne à sa justification. Selon la conception :

- du *coût de subsistance*, on admet qu'une tranche initiale du revenu est indispensable pour assurer le minimum vital et ne doit par conséquent pas être imposée ;
- de la *capacité à payer des impôts*, seules les personnes dont la capacité contributive est insuffisante, compte tenu du revenu nécessaire pour assurer le minimum vital, doivent être libérées de l'impôt.

Selon la première conception, une exonération d'un certain montant est accordée à tous les contribuables, quel que soit leur revenu. Cet abattement à la base vient en déduction du revenu net moins les déductions personnelles afin de déterminer le revenu imposable sur la base duquel le barème d'imposition est appliqué pour liquider l'impôt.

Le lien entre les déductions personnelles et cette exonération collective nécessite deux remarques. D'une part, le revenu imposable, tel qu'il avait été déterminé dans la section précédente par déduction d'un certain nombre de dépenses personnelles, est encore corrigé par cette exonération accordée à tous les contribuables. D'autre part — il s'agit là d'un problème de forme et non de fond — les déductions personnelles pour charges de famille peuvent aussi être considérées comme des exonérations destinées à fixer le point dans l'échelle des revenus à partir duquel l'imposition commence. Ce point doit naturellement différer selon le nombre de personnes à charge.

S'il est conforme à une certaine philosophie, le concept du coût de subsistance n'en a pas moins deux inconvénients. Premièrement, cette solution est onéreuse pour le trésor public. En particulier, toute augmentation du montant exonéré visant à élever le seuil d'imposition est extrêmement coûteuse car elle profite à tous les contribuables, quelle que soit leur situation, au lieu d'être réservée aux seuls contribuables ayant un revenu plus modeste. Deuxièmement, la valeur en terme d'économie d'impôt des exonérations est d'autant plus grande que le revenu est fort et, par conséquent, le taux d'imposition élevé. La valeur de l'allègement fiscal peut cependant être rendue indépendante du revenu des contribuables en l'exprimant sous la forme d'un crédit à déduire de l'impôt.

Ces deux inconvénients incitent à retenir plutôt la seconde conception d'une exemption réservée exclusivement aux contribuables dont le revenu est insuffisant. Dans ce cas, le revenu imposable est celui que l'on a déterminé sur la base du revenu net et des déductions personnelles. La solution est alors étroitement liée à celle du calcul de l'impôt proprement dit puisqu'elle revient à appliquer un taux d'imposition nul à la première tranche de revenu que l'on souhaite exonérer.

Nous verrons encore dans l'annexe technique qu'en plus de la définition du seuil de pauvreté, les exonérations jouent un rôle important dans la progressivité du barème d'imposition, tout particulièrement pour les tranches de revenus faibles et moyens.

Le calcul de l'impôt

Le montant de l'impôt se calcule par application du barème d'imposition au revenu imposable corrigé, le cas échéant, par les exonérations. Le barème ou tarif d'imposition peut théoriquement avoir plusieurs formes que nous expliquerons plus en détail dans l'annexe à ce chapitre. En principe cependant, les législations fiscales relatives à l'imposition du revenu des personnes physiques retiennent un barème progressif, ce qui signifie que le montant d'impôt augmente plus que proportionnellement par rapport au revenu.

Bien que la présentation des barèmes d'imposition soit quelque peu différente d'une législation à l'autre, leur construction de base est nécessairement la même. Le tableau 3.1 illustre

TABLEAU 3.1

Exemple possible de barème fiscal
(méthode de la progressivité par tranches)

Tranches de revenu (1)	Impôt de la tranche		Impôt total (cumulé)	
	En % (taux marginal) (2)	En francs (3)	En francs (4)	En % (taux moyen) (5)
1- 5 000	0	0	0	0
5 001- 6 000	4,5	45	45	0,75
6 001- 7 000	5,5	55	100	1,4
7 001- 8 000	6,5	65	165	2,1
8 001- 9 000	7,5	75	240	2,7
...				
25 001- 30 000	24,5	1 225	4 025	13,4
30 001- 45 000	25,5	3 825	7 850	17,4
...				
100 001-125 000	28,5	7 125	29 800	23,8
Plus de 125 000	30			tendant vers 30

leurs principaux éléments constitutifs. Le revenu imposable est divisé en tranches de nombre et de taille inégales selon les législations, en regard desquelles figure le taux d'imposition exprimé en pour cent. Le taux de la première tranche de revenu, de zéro jusqu'à un certain seuil, est en règle générale nul car cette tranche correspond à une catégorie de revenus faibles que l'on tient à exonérer pour les raisons et selon le mode envisagés ci-dessus. Le taux prévu pour les tranches ultérieures est ensuite croissant selon la progressivité désirée. Enfin, un taux d'imposition unique et constant est applicable à tous les revenus situés dans la dernière tranche qui couvre l'ensemble des revenus supérieurs à un certain montant.

Ainsi, la présentation de la base des barèmes d'imposition met principalement en évidence le taux marginal d'imposition, c'est-à-dire le taux se rapportant à la part du revenu de chaque

contribuable entrant dans la tranche la plus élevée. A partir de là, on peut théoriquement concevoir la progressivité de deux manières.

La première, qualifiée de *progressivité globale*, consiste à appliquer le taux de la tranche dans laquelle se situe le revenu du contribuable à l'ensemble de son revenu. Cette méthode a l'avantage de la simplicité de calcul, mais présente deux inconvénients majeurs qui ont justifié son abandon. D'une part, elle est défavorable aux revenus élevés, car l'ensemble du revenu, y compris les tranches de revenu faible nécessaire pour assurer une existence décente, est frappé du taux le plus élevé ; d'autre part, elle provoque pour la même raison des sauts dans le montant d'impôt lorsque le revenu imposable passe d'une tranche à une autre frappée d'un taux supérieur (Barrère, 1972, p. 278-281).

La seconde méthode, dite de la *progressivité par tranches*, est moins commode car le taux prévu en regard de chaque tranche de revenu ne se rapporte qu'à cette dernière et non pas au revenu total (cf. tableau 3.1). Le montant d'impôt doit donc être calculé en multipliant la part du revenu total propre à chaque tranche par le taux correspondant, puis en additionnant les montants ainsi obtenus. Pour éviter des calculs répétitifs, deux simplifications sont possibles.

L'une consiste à mettre en regard de chaque tranche de revenu le taux et le montant de l'impôt marginal, ainsi que le montant cumulé de l'impôt (colonnes 2, 3 et 4 du tableau 3.1). On peut alors aisément calculer l'impôt dû, par exemple, pour un revenu de 33 000 F, en ajoutant à l'impôt cumulé correspondant à la tranche de revenu immédiatement inférieure (ici 4 025 F pour 30 000 F de revenu) l'impôt marginal dû pour la part de revenu supérieure à cette tranche (ici 3 000 F au taux de 25,5 % = 765 F, ce qui correspond à un total à payer de $4\,025 + 765 = 4\,790$ F).

L'autre simplification consiste à publier un barème d'imposition détaillé, correspondant à tous les revenus imposables, échelonnés en règle générale de 100 F en 100 F pour les revenus modestes et moyens, et en tranches plus larges pour les revenus supérieurs. Elle est établie sur la base des principes énoncés ci-dessus.

On peut souhaiter connaître en plus la charge fiscale moyenne

qui est égale au rapport, exprimé en pour cent, entre le montant d'impôt total pour un revenu donné et ce revenu (colonne 5 du tableau 3.1).

3.1.5 / L'unité contribuable : la famille ou l'individu ?

Nous avons utilisé jusqu'ici la notion de contribuable sans la préciser. Or, la définition que l'on retient exerce une influence importante sur la progressivité de l'impôt et la répartition de la charge fiscale relative entre les individus. En outre, elle peut être à l'origine de distorsions dans le comportement économique ou social des individus. Concrètement, il s'agit avant tout de savoir si l'on considère l'individu ou le couple comme unité contribuable. D'autres problèmes, comme par exemple le gain d'enfants vivant chez leurs parents, en découlent ; mais ils sont accessoires et nous ne les étudierons pas ici.

Si l'imposition du revenu était proportionnelle, ces questions n'auraient guère d'intérêt puisque la dette d'impôt de deux individus serait par définition la même avec une imposition séparée ou commune des deux revenus ; en revanche, la progressivité directe voulue par les barèmes et indirecte provoquée par les exonérations peut engendrer une charge fiscale fort différente selon la solution retenue.

Ce problème réapparaît presque chaque fois que le politique envisage une révision de l'impôt sur le revenu. Il est délicat car il fait appel à des jugements de valeur, propres à une communauté, qui se modifient relativement rapidement selon l'évolution socio-économique. Il est aussi difficile, parce que pour satisfaire les mêmes objectifs et réduire au maximum les conflits qui peuvent opposer différentes politiques, plusieurs combinaisons de la définition de l'unité contribuable, du montant des déductions et des exonérations personnelles et de la forme des barèmes peuvent prétendre aboutir à peu près au même résultat.

La réflexion que suscite la définition de l'unité contribuable doit permettre de répondre à deux questions :

— Quelle doit être la charge fiscale d'un contribuable célibataire par rapport à celle d'un couple jouissant d'un même revenu imposable avant les déductions et les exonérations pour charges de famille ?

— Quelle doit être la charge fiscale d'un couple avec un seul salaire par rapport à celle d'un couple à double gain bénéficiant d'un revenu imposable équivalent avant déductions/exonérations pour charges de famille.

La nature de ce problème peut être illustrée à l'aide d'un exemple considérant trois possibilités :

1. M. (ou Mme) A vit seul(e) ; il (elle) bénéficie d'un revenu imposable de 50 000 F ;
2. Le couple B dispose, grâce au travail de l'un de ses membres, d'un revenu imposable, avant déductions/exonérations pour charges de famille, de 50 000 F ;
3. Le couple C jouit d'un double gain (avant déductions/exonérations) de 25 000 F pour chaque conjoint.

Des solutions doivent être trouvées en se basant, comme précédemment, sur le principe de la capacité contributive et sur le critère de neutralité.

Choix de l'unité contribuable dans l'optique du critère de capacité contributive

Le principe de la capacité contributive est à l'origine des principales controverses relatives à la définition de l'unité contribuable. Deux conceptions diamétralement opposées s'affrontent (McIntyre et Oldman, 1977, p. 208).

Approche de l'unité familiale. — Les défenseurs de la première approche considèrent que le ménage constitue la véritable unité familiale puisque l'essentiel des décisions de consommation sont prises, si ce n'est toujours explicitement au moins implicitement, conjointement par le mari et son épouse sur la base de leur revenu total. En d'autres termes, c'est le revenu total du ménage qui est le véritable indicateur de la puissance économique de celui-ci. Il est en conséquence normal que le ménage serve de base au calcul de leur capacité contributive, qu'il soit composé d'une ou de plusieurs personnes et d'un ou de deux bénéficiaires de revenu.

Il convient ensuite de tenir compte, par le biais des déductions et des exonérations, de la différence de capacité contri-

butive entre un ménage formé d'une ou de deux personnes, soit, dans notre exemple, les ménages A et B. Les dépenses indispensables pour préserver le minimum vital d'une famille de deux personnes sont sans doute supérieures à celles d'un célibataire ; toutefois, elles ne doublent certainement pas car un ménage de deux ou plusieurs personnes réalise des économies d'échelle, notamment pour son logement et son équipement.

En revanche, on peut considérer que les deux couples B et C ont la même capacité contributive pour autant que les frais d'acquisition du second revenu aient été déduits pour déterminer le revenu net. Certains souhaitent en outre prendre en considération le fait qu'un couple a moins de temps à disposition pour réaliser lui-même et pour son propre bénéfice un certain nombre de services indispensables si les deux membres exercent une activité rémunérée (C par rapport à B dans l'exemple) (McIntyre et Oldman, 1977, p. 223-224). Une différenciation pourrait théoriquement être obtenue de deux façons. On pourrait inclure, dans la définition globale du revenu, une imputation du revenu résultant des services que la famille effectue pour son propre compte, ce qui gonflerait le revenu du ménage à un seul gain par rapport à celui à deux gains. Cette idée est cependant irréalisable tant du point de vue conceptuel qu'administratif. L'alternative consiste à accorder une déduction supplémentaire à tous les ménages à double revenu pour les dédommager du fait qu'ils ont moins de temps à disposition pour produire personnellement les services qu'ils consomment.

Certains arguments s'opposent à une telle différenciation. En particulier, il s'avère que l'intensité de la demande de services ménagers dépend beaucoup moins du temps disponible, en dehors du travail rémunéré, que de l'aptitude à les produire soi-même et surtout du style de vie ou des possibilités financières (McIntyre et Oldman, 1977, p. 224). Par exemple, les personnes âgées et les jeunes couples recourent plus aux services d'un personnel de maison que les autres. En conséquence, l'acceptation ou le rejet du principe d'une différenciation entre les couples B et C ne devrait pas être une question de dogme, mais dépendre d'un examen empirique de la corrélation qui existe effectivement entre le temps libre et le volume de services produits au sein du ménage. En outre, si le principe de cette différenciation devait être accepté, les célibataires devraient béné-

ficier des mêmes avantages que les couples à double gain puisque leur temps libre est, par tête, identique.

En admettant ces quelques considérations sur la capacité contributive de l'unité contribuable, un traitement différencié entre A, le célibataire, et les couples B et C peut être obtenu par les mesures conjointes suivantes :

- l'imposition commune de tous les gains d'un ménage ;
- l'attribution d'une déduction/exonération de minimum vital plus importante (mais pas double) pour les couples que pour les célibataires ;
- l'application d'un barème unique pour toutes les unités contribuables.

Approche de l'imposition séparée. — La conception du couple comme « unité de décision » justifiant la mise en commun des revenus des deux membres ne fait plus l'unanimité dans les sociétés actuelles. Elle s'oppose en effet à une attitude très répandue depuis les années 60 selon laquelle les femmes mariées doivent être considérées comme des personnes indépendantes, non seulement sur les plans social, économique et juridique, mais également fiscal. Selon cette approche, chacun devrait être imposé sur son propre revenu et selon un barème unique, indépendamment de son état civil.

Sans pour autant remettre en cause ces postulats d'égalité de traitement et d'indépendance de la femme, il faut se demander s'ils changent quelque chose au fait social que les décisions essentielles qui influencent le revenu imposable des conjoints sont, dans la grande majorité des cas, prises par le couple ; même les décisions qui ne sont explicitement prises que par l'un doivent presque nécessairement être, au moins implicitement, tolérées par l'autre. Sous cet aspect, l'unité du couple en matière de décisions économiques et sociales ne paraît donc pas devoir être mise en question.

De plus, l'application séparée d'un barème progressif unique (accompagné ou non d'une exonération de minimum vital par individu) défavoriserait considérablement le contribuable A (revenu imposable de 50 000 F) et, dans une certaine mesure aussi le ménage B (même revenu avant les déductions et les exonérations pour charges de famille), par rapport au couple C qui serait imposé sur la base de deux fois 25 000 F (avant

déductions/exonérations pour charges de famille). Le privilège accordé à ce dernier ménage serait sans commune mesure avec les frais supplémentaires qu'il subit parce qu'il dispose de moins de temps pour les travaux domestiques.

Choix de l'unité familiale dans l'optique du critère de neutralité

Même si une solution de consensus pouvait être trouvée sur le plan de l'équité, le choix de l'unité imposable ne serait pas encore définitif puisqu'il faudrait encore l'examiner dans l'optique du critère de neutralité de l'impôt. Ce choix peut influencer de trois manières au moins les décisions économiques et sociales individuelles.

Volonté de travailler de l'épouse. — Le choix de l'unité d'imposition, combiné au degré de progressivité de l'impôt, peut influencer de façon significative la volonté de travailler de la femme mariée lorsque son revenu n'est pas indispensable à la famille. Cette conséquence est particulièrement réelle en cas d'imposition commune car le revenu de la femme — considéré comme un revenu additionnel — est imposé à des taux marginaux plus élevés que ceux frappant le gain principal, ce qui augmente par ailleurs le taux d'imposition moyen frappant ce dernier. Ce phénomène est tout particulièrement prononcé pour les revenus moyens et élevés pour lesquels la valeur relative des abattements à la base devient très faible. Une étude du Comité des Affaires fiscales de l'OCDE (1977, p. 55-69) suggère cependant que l'imposition moyenne du revenu de la famille s'élève aussi dans un système d'imposition séparée en raison de la progressivité des barèmes, plus spécialement lorsque le revenu de la femme représente une proportion élevée de celui du mari.

En fait, l'incidence de l'impôt sur le revenu sur la volonté de travailler des femmes mariées rejoint un autre problème, celui de l'incidence de l'impôt sur la volonté de travailler en général que nous analyserons dans le chapitre 5.

Evasion fiscale. — Le choix de l'unité d'imposition peut également inciter à l'évasion, voire à la fraude. La solution de l'imposition séparée des époux donne en effet l'occasion aux

contribuables fortunés de minimiser leur dette d'impôt au titre du revenu de leur fortune : il leur suffit de la répartir autant que possible en parts égales par des donations entre époux afin de soumettre leur revenu aux taux d'imposition les plus faibles possible. Comme il est extrêmement difficile de lutter contre cette pratique sur le plan administratif, les législations fiscales qui prévoient l'imposition séparée ne le font en règle générale que pour les revenus du travail et frappent les revenus de la fortune sur une base agrégée pour la famille.

Incidence sur le mariage. — Le choix de l'unité imposable est susceptible de décourager le mariage selon que le montant total d'impôt dû par deux célibataires salariés, vivant maritalement, est inférieur à celui qu'ils paieraient s'ils étaient mariés. Si, pour des raisons d'équité, on doit souhaiter que l'état civil n'influence pas la charge fiscale, de même peut-on exiger que l'impôt soit neutre à l'égard de l'institution du mariage. Des considérations de politique familiale pourraient toutefois être invoquées pour justifier des mesures fiscales favorables au mariage.

Le problème se pose ainsi de deux manières. D'une part, il convient de considérer l'incidence du régime fiscal sur la volonté de se marier d'un couple qui a l'intention de conserver un double salaire. De prime abord, il semblerait plus aisé d'assurer une neutralité à l'égard du mariage en pratiquant une imposition séparée des revenus ; c'est d'ailleurs ce qui a décidé plusieurs pays à choisir ce système. Néanmoins, l'étude du Comité des Affaires fiscales de l'OCDE, mentionnée précédemment, démontre que le mariage peut être défavorable sur le plan fiscal, même dans des pays qui appliquent l'imposition séparée.

D'autre part, il convient de comparer la situation fiscale d'un couple marié disposant d'un salaire avec celle d'un couple non marié vivant également d'un salaire. Or, il ressort de telles comparaisons que le premier paie toujours moins d'impôt que le second en raison des abattements accordés au couple marié, et dont ne bénéficient pas les couples non mariés. Cette situation ne manque pas de susciter les critiques des opposants à l'institution du mariage, alors qu'elle ne retient guère l'attention dans les discussions sur la définition de l'unité fiscale.

Solutions alternatives ou complémentaires

Cette synthèse sur la notion de l'unité contribuable a démontré d'une part qu'elle peut influencer la répartition du fardeau fiscal relatif entre des contribuables se trouvant dans différentes situations d'état civil et, d'autre part, qu'elle peut entraîner une modification du comportement économique et social des individus. Il est également apparu que le choix de l'unité d'imposition n'est pas déterminant à lui seul et que l'on peut s'efforcer d'atteindre un objectif donné par d'autres moyens alternatifs ou complémentaires. Ainsi, les buts poursuivis, à savoir la neutralité de l'impôt à l'égard du mariage et de l'offre de travail de la femme mariée, peuvent aussi être atteints à l'aide des barèmes différents.

Barèmes multiples. — Au lieu d'appliquer un barème d'imposition unique, il est possible de différencier les situations en appliquant des barèmes distincts. Par une imposition légèrement plus lourde des célibataires que des couples mariés, on peut par exemple tenir compte non seulement des dépenses supplémentaires qui découlent obligatoirement du mariage, mais encore réduire l'incitation au concubinage et/ou à diminuer l'offre de travail que provoque l'imposition d'un double salaire selon un barème unique.

Fractionnement du revenu. — Le législateur prévoit fréquemment une autre variante située entre l'imposition unique et l'imposition séparée. Il s'agit du fractionnement du revenu (*splitting*), auquel les Etats-Unis et la République fédérale allemande recourent, ou du quotient familial, qui est un fractionnement du revenu étendu à toute la famille, appliqué en France.

Dans sa forme la plus simple, le système du fractionnement du revenu consiste à diviser le revenu imposable d'un couple — qu'il soit le produit d'un ou de deux gains — par deux, et d'appliquer au revenu total le taux d'imposition correspondant au revenu moyen ainsi calculé, soit :

$$T = \bar{t} \times (Y_h + Y_f)$$

où T représente le montant de l'impôt, \bar{t} le taux d'imposition donné par le barème pour un revenu imposable $1/2(Y_h + Y_f)$

et Y_h et Y_f , le revenu des deux conjoints. Une variante consiste à appliquer au revenu total le taux d'impôt correspondant à celui des deux revenus des conjoints qui est le plus élevé : si $Y_h > Y_f$, alors Y_h détermine le taux t^{Y_h} appliqué à $Y_h + Y_f$, c'est-à-dire :

$$T = t^{Y_h} \times (Y_h + Y_f).$$

Avec un barème progressif, ces calculs sont évidemment plus avantageux pour les couples que la solution traditionnelle d'imposition selon le taux moyen correspondant au revenu total.

La principale critique que l'on peut adresser à ce calcul est qu'il procure un avantage fiscal en fonction du revenu imposable ; il est en effet d'autant plus important, en valeur absolue, que le revenu total est élevé et que la différence entre le revenu total et le revenu moyen se situe dans une tranche du barème caractérisée par une forte progressivité. Ce problème pourrait toutefois être corrigé par une modification adéquate du barème ou par l'introduction d'un correctif dans la formule de calcul du revenu imposable.

3.1.6 / Impôt sur le revenu et inflation

Le phénomène de la progression à froid

L'importance prise par le phénomène inflationniste au cours des années 70 a soulevé des problèmes considérables pour le calcul de l'impôt sur le revenu. En effet, en période d'inflation et à défaut de mesures compensatoires, l'impôt sur le revenu risque d'avoir trois effets secondaires indésirables ou en tout cas non explicitement recherchés par le législateur : une diminution ou un net ralentissement de la croissance du pouvoir d'achat de la majorité des contribuables, une modification de la répartition de la charge fiscale entre eux, et une expansion automatique de la taille du secteur public. En effet, même si le revenu réel des contribuables avant imposition est maintenu grâce à la compensation du renchérissement qui leur est accordée en particulier au niveau du salaire, l'accroissement du revenu monétaire engendre dans les systèmes actuels de l'impôt sur le revenu une augmentation du taux moyen d'imposition effectif ; il en résulte un accroissement de la part du revenu absorbée par

l'impôt et par conséquent — en l'absence d'une augmentation réelle de salaire — une diminution du revenu réel et donc du pouvoir d'achat.

L'origine de ce phénomène est double. D'une part, les exonérations et certaines déductions sociales autorisées sont exprimées sous la forme d'un forfait dont l'importance relative diminue, toute chose égale par ailleurs, au fur et à mesure que le revenu monétaire augmente. D'autre part, la progressivité des barèmes fait passer les contribuables dans des tranches de revenu dont le taux est plus élevé ou, pour les contribuables modestes, leur fait franchir le seuil de l'abattement de base à partir duquel l'imposition commence.

Ce phénomène est évidemment d'autant plus marqué que les barèmes sont très progressifs. Dans la pratique cependant, une étude du Comité des Affaires fiscales de l'OCDE (1976, p. 10) suggère que la dévalorisation des abattements fiscaux évalués en pouvoir d'achat réel contribue plus encore que la progressivité du système à faire augmenter l'imposition réelle.

Lorsque le gonflement nominal (inflationniste) des revenus coïncide avec une croissance réelle, ce qui a en général été le cas dans les économies occidentales jusqu'à aujourd'hui, l'incidence de l'alourdissement relatif de la ponction fiscale se limite à une expansion plus lente du revenu disponible réel que du revenu primaire réel. En revanche, lorsque la croissance réelle du revenu primaire est nulle ou quasi nulle, l'augmentation nominale du revenu provoque effectivement une diminution du pouvoir d'achat, ce qui est beaucoup plus difficilement tolérable.

Cette augmentation relative du taux d'imposition moyen est d'autant plus insatisfaisante qu'elle touche inégalement les contribuables. Sur le plan de l'équité verticale tout particulièrement, elle frappe en principe moins les gros contribuables qui bénéficient en règle générale d'un arrêt de progression et parce que les divers abattements ne jouent plus pour eux qu'un rôle marginal. En revanche, les contribuables modestes et moyens sont plus durement frappés étant donné qu'ils se situent dans une zone du barème où la progression est particulièrement rapide. Des discriminations se produisent également au niveau de l'équité horizontale du fait que les déductions sociales ou les frais d'acquisition du revenu ont une importance inégale selon les contribuables. Ainsi, l'inflation engendre non seulement

une imposition des individus dans l'ensemble plus lourde que celle prévue par la législation, mais encore une modification de la répartition de ce fardeau entre les ménages.

Une autre critique de poids concerne l'influence que l'inflation peut avoir sur l'importance du secteur public. Grâce aux recettes supplémentaires qu'elle assure automatiquement au trésor public, les exécutifs et parlementaires peuvent voter des dépenses additionnelles qui n'étaient pas envisageables au moment de l'acceptation des lois fiscales ; de surcroît, leur volonté de lutter contre l'inflation et de contrôler les dépenses publiques en est réduite.

Relevons enfin que l'inflation n'a pas seulement des conséquences défavorables sur le fardeau fiscal individuel et sa répartition en raison du mode de calcul de l'impôt, mais qu'elle en a déjà sur l'étape précédente de la détermination de la base de calcul de l'impôt. En effet, si l'on retient la définition exhaustive du revenu, l'inflation fait ressortir, au niveau du second élément de la définition, l'accumulation de richesse, des gains en capital qui ne sont en fait que des gonflements purement monétaires. Nous avons déjà mentionné les sérieuses difficultés conceptuelles et pratiques soulevées par cette question et n'y reviendrons donc pas.

Le phénomène que nous venons de décrire est très connu sous le label de progression à froid, terme qui désigne la surcharge fiscale consécutive à une hausse du niveau des prix. Cependant, ce phénomène de hausse relative de la ponction fiscale lorsque le revenu augmente n'est pas uniquement une conséquence de l'inflation, mais se produit également, selon le même mécanisme, avec la croissance économique. La surcharge fiscale nominale ou progression à froid devient alors une surcharge fiscale réelle dont les conséquences sont les mêmes à la différence qu'elles ne risquent pas d'entraîner une diminution du pouvoir d'achat des individus.

Correction de la progression à froid

La progression à froid a incité de nombreux pays à prendre des mesures pour en neutraliser totalement ou partiellement les effets néfastes. Ainsi qu'il ressort d'un inventaire établi, il y a quelques années, par le Comité des Affaires fiscales de l'OCDE (1976), les solutions retenues divergent substantiellement d'un

pays à l'autre et peuvent être classées sur une échelle mesurant l'exhaustivité du système.

A l'une des extrémités de la gamme se trouvent les véritables systèmes d'indexation qui prévoient une compensation automatique, en principe, de l'intégralité des effets de l'inflation. La grande majorité des gouvernements qui ont reconnu la nécessité de tenir compte des effets de l'inflation lui préférèrent cependant des mesures discrétionnaires. La loi sur l'impôt peut alors prévoir une clause d'ajustement directive qui définit les modalités de l'ajustement, ce qui lie en conséquence les gouvernements. Elle peut aussi se contenter d'une clause générale qui spécifie que l'impôt doit être ajusté pour tenir compte de l'inflation, et précise en général le choix du moment et de la forme. Quel que soit le degré d'automatisme ou de discrétion, la correction peut être intégrale ou seulement partielle.

Relevons enfin, sur le plan technique, que l'indexation peut porter soit sur les exonérations et les déductions sociales forfaitaires, soit sur le barème. Selon la première solution, on indexe le montant des divers abattements à un indice de prix : une exonération de 4 000 F, par exemple, sera augmentée à 4 400 F l'année fiscale suivante si l'indice retenu s'élève de 10 %. Lorsque l'indexation porte sur le barème, tous les montants qui délimitent chaque tranche du barème sont multipliés par un coefficient qui correspond au rapport entre la valeur de l'indice à la date retenue pour l'indexation et sa valeur initiale. Sous réserve des effets résultant d'une indexation imparfaite des exonérations et déductions sociales, ce système permet de stabiliser le poids relatif du fardeau fiscal en termes réels.

Dans un cas comme dans l'autre, il convient bien sûr de choisir un indice de prix approprié. Sans entrer dans une discussion de détail sur les avantages respectifs de divers indices possibles, notons que le choix porte en général soit sur l'indice des prix à la consommation, soit sur celui du produit intérieur brut. Relevons toutefois que certains auteurs (Rapport « Meade », 1978, p. 117-118) sont favorables à une correction non seulement de la surcharge fiscale nominale due à l'inflation, mais également à celle de la surcharge fiscale réelle consécutive à la croissance économique. Ils arguent que toute extension relative des ressources de l'État doit être le fruit d'une décision délibérée du souverain, condition qui, comme nous l'avons vu, ne peut

pas être satisfaite uniquement avec l'élimination de la progression à froid. Pour obtenir cet ajustement exhaustif, il suffit de remplacer l'indice des prix par un indice des gains moyens puisque ce dernier évolue non seulement en fonction de l'inflation, mais également des augmentations réelles de salaires.

Les diverses formules d'indexation envisageables ont toutes des avantages et des inconvénients. Celles qui prévoient l'automatisme et l'intégralité de la correction permettent sans doute d'éliminer les conséquences néfastes de l'inflation sur l'imposition du revenu. Mais des objections fondées peuvent être élevées contre une indexation trop parfaite. L'argument le plus souvent cité met en évidence le conflit avec l'objectif de stabilité économique : l'indexation atténuée plus ou moins fortement l'effet de stabilisation automatique de l'impôt sur le revenu et risque de réduire la pression fiscale dans une période d'excédent de la demande qui exigerait des mesures contraires. On invoque aussi que les prix relatifs du secteur public se dégradent parce que les prestations qu'il est tenu de fournir ne lui permettent pas les mêmes gains de productivité et que, de surcroît, il est plus durement touché que le secteur privé par l'inflation. À défaut d'une reconnaissance explicite de ce désavantage concrétisé par une augmentation délibérée de la fiscalité, les autorités ferment volontiers les yeux sur la progression à froid pour se procurer des recettes additionnelles de façon moins transparente.

3.1.7 / Un complément à l'impôt sur le revenu : les cotisations sociales

Déjà en vigueur dans certains pays durant l'entre-deux-guerres, les cotisations sociales prélevées pour assurer des prestations pour la retraite, l'invalidité, le veuvage, la maladie, l'accident et enfin le chômage, se sont généralisées après guerre et ont connu un essor extraordinaire depuis lors. Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, elles représentaient, en 1980, 8,5 % du produit intérieur brut, soit presque autant que les recettes au titre de l'impôt direct sur le revenu (12 %), avec lequel elles présentent d'ailleurs des similitudes croissantes.

À l'origine, les cotisations sociales avaient été conçues pour respecter le principe d'équivalence. Les bénéficiaires potentiels

achetaient des prestations d'assurance. La prime était retenue sous la forme d'un prélèvement proportionnel sur les salaires, qui alimentait un fonds permettant de financer les prestations. La seule différence significative avec un contrat d'assurance privé résidait dans le caractère obligatoire de l'affiliation. Dictée par le principe d'équivalence, l'équité du système voulait que les individus, statistiquement, perçoivent des prestations correspondant à leurs cotisations.

Assez rapidement et généralement, les systèmes de sécurité sociale ont dévié de l'idée d'équivalence et une volonté de redistribution des revenus a été intégrée. Il en est résulté que certains individus reçoivent des prestations nettement supérieures et d'autres nettement inférieures à ce qu'ils ont payé, et cela pour des raisons tout autres que celles liées à la probabilité d'être frappés par un des risques mentionnés ci-dessus. En conséquence, les cotisations sociales prélevées sur les salaires peuvent être appréciées comme l'impôt sur le revenu, indépendamment du volet prestation du système de sécurité sociale.

Si l'on accepte ce point de vue, les développements relatifs à l'imposition du revenu font apparaître que les cotisations sociales sur les salaires dérogent aux normes en matière de neutralité et d'équité. Sur le plan de l'objectif de neutralité, la répercussion, au moins partielle, des cotisations sur le coût du travail incite les entrepreneurs à y substituer plus de capital, d'où la création d'une charge fiscale excédentaire, source d'une perte de bien-être. Mais le système des cotisations sociales sur les salaires soulève surtout des problèmes d'équité. Le principe d'équité horizontale n'est pas satisfait parce que seul le revenu du travail est frappé. Quant à l'équité verticale, elle est caractérisée par une forte régressivité qui provient de l'exclusion des revenus du capital dont l'importance croît, comme on l'a vu, avec le niveau du revenu total. Fondées sur une répercussion entière de la cotisation sur le travail, ces conclusions ne sont qu'à peine modifiées si l'on admet qu'une partie de la cotisation est répercutée sur les prix puisque cela entraîne une réduction de la valeur réelle du salaire nominal. Dans ce cas cependant, le fardeau est atténué parce que partagé avec les consommateurs tirant une partie de leurs ressources de revenus du capital.

Vus sous l'angle du financement, les systèmes de sécurité sociale alimentés par des cotisations frappant uniquement les

salaires sont donc critiquables. Néanmoins, les inconvénients, en particulier pour l'équité, que nous avons relevés, peuvent être tout ou en partie compensés par des dispositions redistributives du côté des prestations, par exemple par l'octroi d'une prestation unique quel que soit le revenu du bénéficiaire ou par le plafonnement, à un certain niveau, d'une prestation jusque-là fonction du revenu. De toute façon, il s'avère très difficile de déterminer empiriquement si la distribution du fardeau net est progressive comme souhaité ou si elle n'est pas en réalité régressive, ce qui fait que les systèmes de sécurité sociale sont peu transparents.

3.1.8 / Une alternative : l'impôt personnel progressif sur la dépense (consommation)

Alternativement ou éventuellement conjointement au prélèvement d'un impôt sur le revenu des personnes physiques, des économistes proposent depuis très longtemps le prélèvement d'un impôt sur les dépenses de consommation des personnes physiques. L'idée de frapper la consommation plutôt que le revenu remonte au moins à Hobbes, au XVII^e siècle, et a fait l'objet de projets de réalisation concrets de la part du trésor américain en 1942, et celle de Kaldor en 1955, ainsi que de deux applications limitées dans l'ampleur et dans le temps en Inde et à Ceylan, sur recommandation du dernier nommé. Curieusement, bien qu'un tel impôt ne soit actuellement en vigueur nulle part, il compte toujours de nombreux adeptes. Des études récentes ont même été entreprises sur l'initiative de gouvernements ou d'organisations économiques parmi lesquelles on notera tout particulièrement le rapport « Meade » (1978). Faute de place, nous nous contenterons ici de mentionner le principal argument invoqué en sa faveur et de décrire succinctement son calcul.

La supériorité présumée de l'impôt sur la dépense sur l'impôt sur le revenu repose sur un jugement de valeur selon lequel il serait préférable de frapper les individus en fonction de leurs prélèvements sur l'économie (consommation) plutôt qu'en fonction de leur contribution à la production (Bradford, 1980, p. 102). En effet, alors que le revenu mesure le pouvoir de

consommer, la consommation prend en compte la ponction que le contribuable effectue sur les ressources de la communauté.

Conçu pour se substituer à l'impôt sur le revenu, l'impôt sur la dépense est un impôt sur les personnes par opposition aux impôts sur les ventes qui frappent des choses. A l'instar du premier, il peut être personnalisé selon les circonstances particulières de chaque contribuable par l'octroi de déductions ou exonérations appropriées. De plus, conformément à l'imposition du revenu, mais contrairement à celle des ventes, il peut être progressif en fonction du volume de consommation.

Pour définir la consommation annuelle soumise à l'impôt, plusieurs méthodes peuvent être envisagées. Les diverses formules proposées (Rapport « Meade », 1978, p. 150-152 et Musgrave et Musgrave, 1980, p. 457) s'apparentent cependant à la définition du revenu. La définition exhaustive retenue précédemment exprimait en effet le revenu comme la source de la consommation et la variation de la fortune nette durant la période envisagée. Pour déterminer la consommation de la période, il suffit donc de retrancher l'épargne de la période au revenu de la période tel qu'on l'aura établi par addition de tous les éléments de revenu retenus par la définition exhaustive.

3.2 | IMPOT SUR LE BÉNÉFICE DES SOCIÉTÉS

3.2.1 | Généralités

En examinant l'impôt sur le revenu des personnes physiques, nous avons supposé implicitement que tous les revenus qui découlent de la formation du produit national étaient touchés par des personnes physiques en compensation des facteurs de production ou des biens et services qu'elles fournissent à l'économie. Or, l'existence de personnes morales — juridiquement distinctes des personnes physiques — interfère avec ce principe puisque ces dernières constituent des entités légales placées entre les individus qui possèdent l'entreprise — les actionnaires — et le bénéficiaire initial du revenu, la société. Cette situation soulève d'importantes difficultés pour l'imposition exhaustive du revenu des personnes physiques et la

plupart des systèmes fiscaux prévoient un impôt supplémentaire pour frapper le revenu des personnes morales.

Tandis que l'impôt sur le revenu des personnes physiques est un impôt général appliqué à toutes les formes de revenu, l'impôt sur le revenu des sociétés frappe exclusivement le revenu du capital. De plus, il ne touche pas toutes les formes de revenu du capital, mais seulement les bénéfices ou les profits.

Le principe de calcul de l'impôt sur le bénéfice des sociétés est simple : on détermine le bénéfice net de l'exercice et on y applique un taux d'imposition qui peut être proportionnel ou progressif, ou encore dépendre du rapport entre le bénéfice net et la somme des fonds propres et des réserves.

Afin d'intégrer de façon optimale l'impôt sur le bénéfice des sociétés dans le système fiscal, il convient au préalable de savoir si, et le cas échéant comment, il est répercuté. Il s'agit de déterminer si l'impôt sur le bénéfice des sociétés est en règle générale payé effectivement par une ponction sur le bénéfice ou si, au contraire, les sociétés sont en mesure de le répercuter sur les prix et/ou sur les salaires. Si tel était le cas, cet impôt, que l'on destine formellement à frapper les bénéfices, serait en réalité un impôt déguisé sur les ventes ou les salaires.

Il n'y a guère, dans la théorie économique de l'impôt, de question plus controversée. La réflexion purement théorique ne fournit pas, comme nous le verrons au chapitre 4, de réponse claire et définie car la possibilité de répercuter l'impôt sur les bénéfices diffère non seulement entre le court et le long termes, mais surtout selon la structure du marché et le comportement des entrepreneurs. De même, les nombreuses analyses empiriques qui ont été faites pour répondre aux questions laissées sans réponse sur le plan théorique ont fourni, en raison surtout de la complexité du problème, des résultats souvent contradictoires.

Les conséquences de cette situation sont évidemment sérieuses car, tant que l'on ignore qui paie effectivement cet impôt, on ne peut connaître ni la répartition de son fardeau entre les individus, ni ses effets économiques, ce qui serait pourtant indispensable pour éviter des conséquences néfastes ou pour mener une politique active.

Dans les développements qui vont suivre, nous supposerons que l'impôt sur le bénéfice des sociétés ne peut pas être répercuté et diminue donc les profits. En règle générale d'ailleurs, le

raisonnement développé sur la base de ce postulat demeure valable même si d'autres hypothèses s'avèrent plus appropriées ; seules les conclusions changent.

3.2.2 / Place dans le système fiscal

Contrairement à une opinion largement répandue, la place de l'impôt sur le bénéfice des sociétés dans le système fiscal n'est pas évidente. Les principaux arguments qui ont été invoqués pour justifier son prélèvement peuvent être réunis sous trois titres : contribuer à la justice fiscale et fournir des ressources supplémentaires à l'Etat ; mettre à disposition des autorités un moyen de régulation ou de contrôle des sociétés ; intégrer les bénéfices des sociétés dans l'imposition du revenu des personnes physiques (Musgrave et Musgrave, 1980, p. 398-403).

Justice fiscale et ressources financières de l'Etat

L'impôt sur le bénéfice des sociétés jouit d'un très large support politique et fait plus souvent l'objet de propositions d'alourdissement que d'allègement, voire d'abolition. Cette attitude est sans doute le fruit d'une croyance très répandue selon laquelle il n'est pas payé par des individus, mais par les sociétés elles-mêmes. Leur personnalité juridique, la disproportion de pouvoir qui existe dans les grandes sociétés entre la direction ainsi que quelques gros actionnaires et la masse des petits actionnaires, de même que l'image d'opulence qui émane de certaines d'entre elles donnent l'impression qu'elles ont une capacité fiscale propre et qu'il serait en conséquence inéquitable de ne pas imposer leurs bénéfices, et cela qu'ils soient distribués ou non.

Une telle position repose pourtant sur une conception erronée des personnes morales. S'il est vrai que les sociétés constituent des unités de décision dont les initiatives ne répondent parfois que très faiblement aux vœux de leurs actionnaires, cela n'implique pas qu'elles ont une capacité contributive propre, ni qu'elles peuvent effectivement être frappées par un impôt. De toute évidence, l'impôt sur les sociétés, à l'instar de tous les impôts, frappe en dernier ressort toujours des personnes. En conséquence, qu'ils soient distribués ou non, les

bénéfices des sociétés font partie du revenu des actionnaires, et l'impôt sur le bénéfice des sociétés ne constitue rien d'autre qu'un des moyens envisageables pour le frapper. L'octroi éventuel aux travailleurs d'une participation aux bénéfices ne changerait rien au fait que ceux-ci sont un revenu qui revient à des personnes, et que ce sont ces personnes qui, d'une manière ou d'une autre, supporteront le fardeau de l'impôt.

Mais l'argument principal, qui explique sans doute la faveur dont jouit cet impôt dans de larges milieux, est qu'il constitue pour l'Etat un moyen de se procurer des ressources considérables.

Instrument de contrôle des sociétés

Le second train d'arguments justifiant le prélèvement d'un impôt sur le bénéfice des sociétés considère que ce dernier permet d'influencer leur comportement. Pour l'essentiel, l'objectif poursuivi peut être de deux natures. D'une part, on peut chercher par ce biais à contrôler leur dimension ou, le cas échéant, à affaiblir leur position monopolistique. D'autre part, cet impôt peut être utilisé comme instrument d'encouragement de la croissance économique en favorisant la formation d'épargne au niveau de l'entreprise ; on procédera, pour ce faire, à une imposition plus lourde des bénéfices distribués que des bénéfices retenus et/ou on forgera directement des incitations à l'investissement en jouant par exemple sur le rythme d'amortissement ou en accordant des rabais d'impôt sur certains investissements. Sans contester que l'impôt sur le bénéfice des sociétés peut contribuer à satisfaire ces objectifs, il s'avère cependant que souvent il n'est pas le meilleur instrument disponible.

Intégration du bénéfice non distribué des sociétés dans l'impôt sur le revenu des personnes physiques

La principale justification de l'imposition du bénéfice des sociétés — qui n'implique pas encore qu'elle soit indispensable — est d'éviter l'exonération totale des bénéfices non distribués. D'une part, leur non-imposition discriminerait les entreprises qui n'ont pas de personnalité juridique propre car leurs bénéfices sont imposés à des taux progressifs, selon les barèmes d'imposition du revenu, même s'ils sont conservés comme réserve ou réinvestis. D'autre part, elle serait non seulement inéquitable car profitable aux actionnaires des

sociétés, mais pourrait de surcroît être la source d'une mésallocation des ressources, les placements à faible rendement mais susceptibles de bonnes plus-values étant privilégiés.

Nous verrons cependant plus loin que pour frapper ces bénéficiaires non distribués, il n'est nullement indispensable de prélever un impôt *spécial* sur le bénéfice des sociétés. Il suffit simplement d'intégrer ces bénéfices non distribués dans l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ce qui peut être fait de différentes manières.

3.2.3 / *Systèmes d'imposition du bénéfice des sociétés*

La question de l'imposition du bénéfice des sociétés, et en particulier du bénéfice non distribué, a été réglée de manières fort diverses selon les pays (Comité des Affaires fiscales de l'OCDE, 1973). Le choix des solutions retenues est essentiellement le produit de deux influences.

La première concerne la conception dominante de la personne morale, et en particulier la reconnaissance ou non d'une capacité contributive propre. La seconde influence provient du phénomène de double imposition des bénéfices qui se produit lorsque l'on frappe à la fois l'ensemble des bénéfices d'une société par un impôt et les dividendes distribués par l'impôt sur le revenu des personnes physiques. De surcroît, les profits non distribués sont frappés à un taux différent de celui qui aurait été en vigueur s'ils avaient été imposés au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Selon la conception dominante de la personne morale et l'importance relative attribuée au problème de la double imposition des bénéfices, trois types d'imposition des profits des sociétés ont été retenus ou proposés : l'imposition autonome des sociétés ; l'intégration totale de l'imposition des sociétés au système d'imposition personnelle ; l'intégration partielle.

Imposition autonome

Le système de l'impôt autonome, qualifié parfois aussi de système classique, ne fait que peu ou pas de différence entre les bénéfices mis en réserve ou réinvestis et les bénéfices distribués sous forme de dividendes. Comme il ne prévoit pas

d'exonération des dividendes au niveau de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, il ne tient pas compte de la double imposition qui en résulte. Celle-ci est ignorée car on part du principe que la qualité de personne morale dont jouit la société lui confère également une capacité contributive propre.

Une variante consiste à accorder un faible allègement de la double imposition, soit au niveau de la société sous la forme d'une déduction d'une certaine proportion des dividendes de l'assiette de l'impôt, soit au niveau de l'actionnaire auquel on accorde une déduction forfaitaire sur les dividendes perçus.

Intégration totale

On trouve à l'autre extrême les propositions d'intégration de l'imposition des sociétés dans celle des personnes physiques. Les initiateurs ne reconnaissent aucune capacité contributive aux entreprises et s'opposent tant à la double imposition des dividendes qu'à l'imposition différente des bénéfices non distribués. Ils reconnaissent non seulement que seuls des individus peuvent être frappés par un impôt, mais encore que l'objectif d'équité ne peut être assuré que par une imposition des personnes. Selon cette vue intégrationniste, l'imposition des sociétés serait superflue si les entreprises distribuaient l'intégralité de leurs bénéfices, car ces derniers seraient frappés en tant que dividendes au niveau des personnes physiques, contribuables dans le pays. Cependant, les entreprises renoncent en règle générale à distribuer le montant total de leurs bénéfices, d'où la nécessité de chercher un moyen permettant d'intégrer ces bénéfices non distribués dans la base d'imposition du revenu national. Diverses solutions prévoyant un degré plus ou moins prononcé d'intégration de l'imposition des personnes physiques ont été imaginées.

La méthode des plus-values en capital repose sur une imposition véritablement exhaustive des revenus privés. Si les dividendes sont frappés normalement comme revenu des personnes physiques, les profits non distribués sont imposés sur la base de la plus-value des titres de la société qui découle de sa politique de rétention d'une partie de ses bénéfices. Cette formule permet de renoncer entièrement à une évaluation fiscale des bénéfices de la société. Du côté des personnes physiques, elle

implique en revanche une imposition des plus-values non réalisées afin d'éviter que les actionnaires n'échappent à l'impôt en conservant leurs titres. On remarquera cependant que ce système soulève précisément les difficultés majeures envisagées au sujet de l'impôt sur le revenu. En outre, on doit craindre que les revenus non distribués ne se reflètent pas entièrement dans la plus-value des titres et échappent ainsi partiellement à l'imposition. Cependant, si cette crainte était fondée, les actionnaires ne pourraient, par là même, pas disposer d'un revenu supplémentaire égal à la plus-value théorique ; il serait donc normal de ne pas l'imposer.

La méthode de l'association prévoit d'imposer au niveau des personnes physiques les dividendes selon la procédure courante et d'imputer au revenu de chaque actionnaire, au prorata du montant des actions qu'il détient, sa part des bénéfices de la société qui ne lui a pas été versée sous la forme d'un dividende. Le bénéfice total de la société est ainsi retenu dans la base d'imposition des personnes physiques, qu'il ait été versé sous la forme d'un dividende ou seulement imputé sur la base des informations que la société fournit à cet effet sur ses bénéfices non distribués. En d'autres termes, les actionnaires sont traités comme des associés de sociétés qui n'ont pas la personnalité morale.

Ce système peut être appliqué selon deux variantes principales : les sociétés sont tenues de déclarer leurs bénéfices non distribués, mais sont entièrement libérées du souci de payer l'impôt ou alors elles sont tenues de procéder à un prélèvement à la source à un taux proportionnel d'une partie de l'impôt dû par les actionnaires. Ceux-ci bénéficient dans ce cas, sur leur dette d'impôt, d'un crédit égal à ce prélèvement anticipé.

Intégration partielle

La plupart des pays qui ont renoncé à l'imposition autonome pour résoudre le problème de l'imposition double et différenciée des bénéfices se sont contentés d'une intégration partielle. Différents systèmes ont été envisagés ; comme précédemment, les uns prévoient l'allègement au niveau de la société, les autres à celui des actionnaires.

Le système des taux différenciés appliqué au niveau de la société prévoit une imposition des bénéfices distribués à un taux inférieur à celui des bénéfices mis en réserve. Un résultat analogue peut être obtenu par la méthode du *crédit pour les dividendes payés* : les sociétés sont autorisées à déduire de leur revenu imposable tout ou partie des dividendes qu'elles paient, et l'impôt sur le bénéfice est appliqué au reste. L'octroi d'un crédit égal à la somme des dividendes payés correspond en principe à la fixation d'un taux d'imposition nul sur les bénéfices distribués. Cette méthode a l'avantage d'assurer un allègement proportionnel à tous les niveaux de revenu et de traiter les dividendes plus ou moins comme des intérêts, ce qui réduit la discrimination opérée contre le financement des sociétés par les fonds propres (Pechman, 1971, p. 142-144).

Le système de l'imputation du crédit d'impôt pour dividendes reçus, ou encore de l'avoir fiscal, accorde aux actionnaires un crédit au titre d'une partie de l'impôt sur les sociétés qui a frappé les bénéfices distribués au même taux que les bénéfices mis en réserve. En d'autres termes, la société paie un impôt à taux unique sur l'ensemble de ses bénéfices, mais les actionnaires bénéficient d'un crédit qu'ils peuvent déduire de leurs impôts. Différentes solutions sont appliquées pour calculer le montant du crédit. L'une d'elles consiste à considérer la part de l'impôt sur le bénéfice des sociétés imputable aux bénéfices distribués comme un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu personnel des actionnaires. Afin de déterminer leur revenu imposable total, ceux-ci doivent alors imputer ce crédit au montant des dividendes reçus et appliquer le taux d'imposition de l'impôt sur le revenu sur le montant des dividendes et du crédit (et des autres revenus). Le crédit d'impôt correspondant au prélèvement à la source par la société peut alors être déduit de la dette de l'impôt.

3.2.4 / Calcul de l'impôt sur le bénéfice des sociétés

A l'instar de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la détermination du bénéfice imposable des sociétés soulève des problèmes conceptuels et pratiques importants. Un concept

exhaustif (pur) du bénéfice imposable des sociétés peut être tiré de la théorie du bilan qui stipule que le bénéfice fiscal est égal à la variation de l'actif net de la société au cours de la période d'imposition (Beltrame, 1975, p. 59). En d'autres termes, le bénéfice net imposable est égal à la somme du bénéfice courant d'exploitation (chiffre d'affaires moins salaires, matières premières, amortissements sur immobilisations et intérêts sur dette) et des plus-values nettes (moins les moins-values) réalisées sur la valeur des biens-fonds, de l'équipement et des stocks de matières premières et de produits finis, ainsi que sur les avoirs et les engagements financiers.

Dans la pratique, les législations fiscales sont moins ambitieuses ; outre le bénéfice d'exploitation, elles ne retiennent en principe que les gains ou pertes éventuellement réalisés sur la cession d'éléments de l'actif. Le bénéfice net peut être déterminé en deux étapes (Beltrame, 1975, p. 60). Dans la première, on additionne les éléments positifs du bénéfice, à savoir le bénéfice brut qui est égal à la somme des ventes de l'exercice et de la valeur du stock de sortie diminuée de la somme des achats de l'exercice et de la valeur du stock d'entrée, ainsi que les recettes accessoires et plus-values nettes (moins les moins-values). Dans la deuxième, on déduit les éléments négatifs que constituent les charges de l'entreprise (frais généraux, intérêts négatifs, pertes, amortissements et provisions). Ainsi obtenu, le bénéfice net peut encore être éventuellement ajusté pour tenir compte en particulier de déficits antérieurs afin de déterminer le bénéfice imposable.

Parmi les nombreux problèmes posés par la définition du revenu, nous rélèverons plus particulièrement ceux liés à l'évaluation des stocks et des plus-values ainsi que des amortissements et des déductions pour frais généraux.

Evaluation des stocks et des plus-values

Les variations de la valeur des stocks détenus par une entreprise constituent un élément de son bénéfice. En cas de dépréciation, c'est-à-dire lorsque la valeur du marché en fin d'année est inférieure au prix d'achat, la plupart des législations acceptent la prise en compte de cette perte. Dans le cas contraire d'une appréciation du stock, qu'elle soit due à l'inflation ou à des facteurs réels, différentes procédures comptables sont uti-

lisées pour atténuer l'incidence de cette plus-value sur le bénéfice imposable. Les entreprises peuvent être autorisées à créer au passif du bilan une réserve franche d'impôt d'un montant correspondant à l'augmentation de la valeur du stock durant l'année. Il est également possible de jouer avec la valeur du stock à l'entrée et à la sortie. Ainsi, la méthode LIFO (*Last in, first out*) prévoit que les unités de stock achetées en dernier lieu sont les premières utilisées, ce qui, en période de hausse de prix, laisse en fin de période un stock dont la valeur est déterminée par les unités achetées en premier lieu à un prix inférieur. En période d'inflation continue, cette méthode dégage une base d'imposition continuellement inférieure et élimine les gains inflationnistes de la base d'imposition. En cas de variations cycliques de la valeur des stocks, elle tend à atténuer les fluctuations de la base d'imposition puisque, par symétrie, elle réduit aussi la moins-value des stocks. La méthode alternative FIFO (*First in, first out*), qui revient à évaluer les stocks en fonction de la valeur des dernières unités rentrées, est plus favorable en cas de baisse de prix. Une troisième méthode, dite du stock-outil, consiste à évaluer à prix constants (prix de revient initial) la part des stocks considérée comme le minimum indispensable au fonctionnement de l'entreprise, limitant ainsi l'impact fiscal de hausse de prix.

Une problématique analogue apparaît avec les plus- ou moins-values réalisées sur les actifs immobilisés (immeubles, équipements, etc.). Si les moins-values sont en principe considérées comme des pertes de gain, les plus-values sont en général mises au bénéfice de traitements spéciaux pour éviter d'imposer en période d'inflation des gains purement nominaux. Un premier système, dit de l'exonération sous condition de réemploi, consiste à exonérer ces plus-values, à condition qu'elles soient utilisées dans un certain délai pour réaliser des investissements agréés par l'administration fiscale. Cette technique permet à l'Etat, s'il le souhaite, d'orienter les investissements vers des domaines considérés comme prioritaires. Un deuxième système prévoit une différenciation du taux d'imposition en fonction de la durée de détention de l'élément cédé. Les plus-values obtenues sur une courte période sont considérées comme spéculatives et imposées plus lourdement que celles réalisées après une période de détention plus longue. Enfin, un système de

décote, par lequel une partie de la plus-value réalisée est exonérée, peut être envisagé.

Délimitation des frais généraux

Les frais généraux soulèvent des problèmes de délimitation parfois insolubles. Comme ils peuvent être déduits du bénéfice brut et des autres recettes, les sociétés sont naturellement incitées à les gonfler. Si cela n'est en principe guère possible pour les salaires ou les frais de fonctionnement, de très nombreuses occasions sont offertes au niveau des frais de représentation ou du traitement des dirigeants. Les cas les plus typiques sont ceux de l'utilisation à des fins privées de maisons ou de voitures appartenant à l'entreprise et du gonflement des dépenses de représentation. Le contrôle s'avère extrêmement délicat pour le fisc car il lui incombe de prouver que ces dépenses ne sont pas nécessaires à la bonne marche de l'entreprise. C'est pourquoi le gonflement des frais généraux constitue, pour les personnes morales comme pour les personnes physiques indépendantes, le moyen le plus commode d'échapper à l'impôt.

Définition et calcul des amortissements

De toutes les difficultés soulevées par la détermination du bénéfice imposable, c'est sans doute la définition des amortissements autorisés qui porte le plus à conséquence parce qu'elle a des implications pour la politique macroéconomique que les autres éléments n'ont pas. Or, le choix de la méthode d'amortissement — et par conséquent la durée de l'amortissement — ainsi que l'échelonnement de l'effort dans le temps sont très importants, car ils déterminent le fardeau de l'impôt sur le bénéfice des sociétés.

Celui-ci est un impôt sur le revenu net. Cela signifie qu'il doit être possible de déduire des revenus annuels bruts non seulement les dépenses courantes indispensables pour obtenir ces revenus, mais encore le coût du capital physique de production. Comme ce dernier a une durée de vie supérieure à l'année et permet en conséquence la création d'un revenu pendant plusieurs exercices, les législations fiscales refusent en principe la déduction du montant total des investissements au cours de l'année de réalisation, mais prévoient plutôt leur échelonnement sur un certain nombre d'exercices. Par principe, l'amortissement

a pour but de compenser la dépréciation du capital due à l'usure, au temps, à l'obsolescence ou à d'autres raisons ; il doit donc permettre à la société de maintenir intact son capital physique. En conséquence, la période d'amortissement autorisée est plus courte pour les équipements que pour les immeubles, et même réduite à une année (amortissement immédiat) pour les biens d'équipement de faible valeur (outillage).

Diverses méthodes d'amortissement sont autorisées par le fisc et la plupart reposent sur la valeur du capital investi par opposition à sa valeur de remplacement. Rappelons brièvement que la plus répandue est sans doute celle de l'*amortissement linéaire ou constant* qui consiste à amortir annuellement une somme égale au quotient du coût du capital C par sa durée de vie d , soit C/d . Différentes formes d'amortissement *dégressif* ou *accélééré* sont également permises. Le but est d'autoriser des amortissements relativement plus importants au cours des premières années de vie du capital qu'au cours des dernières, ce qui facilite son remplacement anticipé.

Calcul de l'impôt

Une fois le bénéfice net annuel déterminé sur la base des principes décrits ci-dessus, divers ajustements sont encore pratiqués pour définir le bénéfice imposable. Le plus important est sans doute celui du report des pertes. Son but est d'atténuer le caractère artificiel du découpage de l'activité de la société en exercices annuels en lui permettant de retrancher de ses bénéfices d'éventuelles pertes précédentes. Les législations sont plus ou moins larges à ce sujet. La plupart n'autorisent le report que sur les exercices futurs, tout en limitant le nombre d'exercices sur lesquels il peut être pratiqué. D'autres acceptent aussi le report sur les exercices antérieurs, ce qui permet d'étaler davantage les pertes, mais implique une correction des impôts déjà perçus.

En ce qui concerne le taux d'imposition, la plupart des législations retiennent un taux constant. Diverses formes d'impôt progressif ont cependant aussi cours. Les principes supportant la progressivité des impôts sur le revenu des personnes physiques ne peuvent cependant pas justifier la progressivité de l'imposition des personnes morales pour les raisons que nous avons vues au début, en particulier parce que les entreprises n'ont pas une

capacité contributive propre. De même, on ne peut pas invoquer que l'on procède par ce biais à une imposition progressive des actionnaires, car il n'existe aucune relation positive entre la taille d'une société (et par extension son bénéfice) et le revenu net de ses propriétaires. Les principaux arguments pouvant justifier la progression résident d'une part dans la volonté de restreindre le gigantisme ou plutôt d'aider les petites entreprises, et d'autre part dans l'espoir de l'Etat de se procurer ainsi des recettes supplémentaires.

3.3 | LES IMPÔTS SUR LES VENTES

3.3.1 / Généralités

Les impôts sur la dépense ou sur les ventes constituent en importance la deuxième source de financement du secteur public après l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cette catégorie d'impôts reçoit indifféremment deux appellations selon le côté du circuit économique que l'on considère. Si l'on envisage le côté « vendeurs » (entreprises, Etat) du marché, il s'agit d'un impôt sur les ventes de biens et services, ou plus exactement sur le flux de paiements résultant de ces ventes. Il frappe le plus souvent les seules ventes de biens et services de consommation, mais il peut aussi viser les ventes de biens d'équipement, ou l'ensemble des ventes. Si l'on regarde au contraire le côté « ménages » du circuit économique, il s'agit d'un impôt sur la dépense ou sur la consommation car il frappe les paiements des ménages consécutifs à leurs achats de biens et services, c'est-à-dire leurs dépenses de consommation. C'est évidemment l'équivalence entre la ponction fiscale du côté « ménages » et du côté « vendeurs » qui explique que l'on utilise indifféremment l'une ou l'autre appellation, soit impôt sur les ventes ou impôt sur la dépense.

Néanmoins, l'appellation d'impôt sur les ventes est à notre avis préférable pour trois raisons. *Primo*, nous avons déjà relevé ci-dessus que ces impôts peuvent également frapper les ventes de biens d'investissement ce qui n'est pas le cas, selon les

concepts de la comptabilité nationale, des impôts sur la dépense des ménages ; par définition ceux-ci ne procèdent en effet qu'à des dépenses de consommation. *Secundo*, l'imposition des dépenses ou des ventes, qui est traitée dans cette rubrique, frappe les choses et non les personnes. Elle doit donc être clairement distinguée de l'imposition personnelle de la dépense que nous avons mentionnée comme une alternative à l'imposition du revenu. Contrairement à l'imposition personnelle de la dépense, elle se prête mal à une adaptation de l'impôt à la situation personnelle du consommateur. *Tertio*, il est habituel de qualifier ces impôts d'indirects parce qu'ils frappent les biens et services au stade de leur production ou de leur distribution et sont supposés être répercutés sur les consommateurs qui sont ainsi imposés indirectement sans être eux-mêmes contribuables ; l'impôt personnel sur la dépense grève en revanche directement les contribuables en fonction de leur consommation.

On distingue habituellement trois formes importantes d'imposition des ventes de biens et services : les droits de douane ; l'impôt général ou synthétique ; l'impôt sélectif ou analytique.

Les droits de douane sont des impôts prélevés sur les importations de marchandises et parfois aussi sur les exportations. Ils ont traditionnellement deux fonctions :

- assurer un revenu à l'Etat ;
- protéger l'industrie indigène contre la concurrence étrangère.

Par différents accords de désarmement douanier (*Kennedy Round*, CEE, AELE, etc.), les Etats ont cherché à promouvoir les gains de l'échange international par une circulation des marchandises rendue plus libre par la réduction, voire la suppression, de la fonction protectrice des droits de douane. Souhaitable du point de vue général du bien-être des nations, cette politique se reflète cependant défavorablement sur les recettes douanières.

Etant donné que l'analyse économique des droits de douane fait traditionnellement partie de la théorie du commerce international, nous n'examinerons pas plus en détail cette forme de financement du secteur public.

L'imposition généralisée ou synthétique des ventes, ou plus exactement du chiffre d'affaires, frappe la plupart des biens de consommation, certains services et parfois les biens d'invest-

tissement, et ceci en principe à des taux *ad valorem*, à savoir exprimés en pourcentage de la base d'imposition évaluée en termes monétaires.

L'imposition sélective ou analytique vise les ventes de certains biens tels que les boissons alcoolisées, le tabac, les produits pétroliers et parfois les biens dits de luxe. Ces impôts, que l'on qualifie aussi volontiers de droits ou d'accises, sont en général prélevés selon un taux unitaire ou spécifique, à savoir exprimé en unités monétaires par unité de volume de la base d'imposition; néanmoins, ils peuvent aussi frapper les biens selon leur valeur.

Un examen plus attentif de ces deux derniers types d'impôts sur les ventes démontre qu'ils sont le produit d'une combinaison de trois caractéristiques pouvant prendre chacune des formes différentes : l'assiette; le stade et la méthode d'imposition; la forme d'imposition.

3.3.2 / Choix de l'assiette de l'impôt

L'étendue de l'assiette de l'impôt peut être plus ou moins large en englobant, à un extrême, toutes les transactions en biens et services et en ne touchant, à l'autre extrême, qu'un bien ou service unique.

Imposition cumulative du chiffre d'affaires

Une première possibilité consiste à prélever un impôt cumulatif sur le chiffre d'affaires réalisé sur l'ensemble des transactions de l'économie. Cet impôt frappe les biens en cascade chaque fois qu'ils passent d'un stade de la production et de la distribution à un autre. Ainsi par exemple, en simplifiant, la farine est imposée à l'occasion de la vente du blé à la minoterie, puis lors de la vente de la farine au boulanger et enfin au stade de la vente de détail du pain. Cette répétition de l'imposition des produits permet évidemment de choisir un taux d'imposition très bas puisque l'assiette fiscale est un multiple du produit national.

Cette forme d'imposition générale des ventes serait parfaitement acceptable si la somme d'impôt payé à chaque stade

représentait pour tous les produits le même pourcentage de leur valeur finale. Or, cette condition étant loin d'être satisfaite, il en résulte un traitement discriminatoire des biens. De surcroît, cet impôt n'est pas neutre pour la structure de l'industrie et du commerce puisqu'il encourage une intégration verticale dans le but de réduire le nombre de stades de production et de distribution auxquels il est prélevé. Enfin, l'application d'une règle fondamentale des échanges internationaux, selon laquelle un bien exporté est imposé dans le pays de destination, est rendue très délicate car on ne sait pas comment calculer le montant d'impôt qui doit être déduit à la frontière. De même, les produits importés sont en règle générale privilégiés par rapport à la production indigène puisqu'ils entrent à un stade d'élaboration plus ou moins avancé. Encore en vigueur au cours des années 60 dans de nombreux pays européens, cet impôt cumulatif sur le chiffre d'affaires a été abandonné en raison de ses défauts majeurs, en général au profit de la taxe sur la valeur ajoutée.

Imposition générale ou synthétique

Une seconde possibilité consiste à asseoir l'impôt sur les ventes de tous les biens de consommation et d'investissement, mais de ne le prélever qu'à un seul stade du processus de production. Cela signifie que pour éviter les défauts de l'impôt cumulatif sur le chiffre d'affaires, on exclut de la base d'imposition les biens intermédiaires (matières premières, produits semi-finis, énergie, etc.) ; en revanche, les biens de production (bâtiments industriels et commerciaux, équipements) sont inclus. L'assiette de l'impôt n'en demeure pas moins très large puisqu'elle correspond au produit national.

L'imposition des biens de production implique cependant une double imposition pour la part de la valeur des biens de consommation qui est due aux biens d'investissement : ces derniers sont en effet frappés une première fois à l'occasion de leur vente, puis une seconde fois *via* la part d'amortissement incluse dans le prix de vente lors de la vente du bien de consommation final qu'ils ont contribué à produire. Il est habituel de qualifier cet impôt, qui s'accumule dans le prix des biens au cours du processus de production et de distribution, de charge antérieure ou de « taxe occulte ».

Cette charge antérieure prend une dimension supplémentaire lorsqu'elle touche des biens de consommation qui sont, pour des raisons sociales ou par commodité, exonérés de l'impôt (liste franche). Bien que théoriquement libérés de l'impôt, ces biens sont tout de même frappés par la charge antérieure prélevée sur les équipements qui ont été utilisés pour leur façonnement, d'où cette appellation de « taxe occulte ». Pour la même raison, cette dernière pénalise les biens exportés car il n'est pas possible d'identifier l'impôt prélevé sur les biens de production, au moment du calcul de l'impôt à rétrocéder à l'exportation selon le principe de destination.

En raison des distorsions engendrées par la charge antérieure, l'imposition des ventes se limite le plus souvent aux biens de consommation ou finals et exonère les biens d'investissement. La délimitation s'avère cependant délicate à établir car de nombreux biens peuvent être utilisés des deux façons. A une distinction par produit, il faut donc ajouter une délimitation selon le statut de l'acheteur (individu ou entreprise).

En outre, si l'on veut aboutir à un impôt général sur les ventes de biens de consommation, de nombreux arguments parlent en faveur d'une liste de biens exemptés (liste franche) aussi courte que possible. Les exonérations réduisent l'assiette de l'impôt et par conséquent les recettes ; elles privilégient les personnes qui ont une forte préférence pour des biens exonérés ; enfin, elles compliquent l'administration puisqu'il faut toujours établir une distinction entre biens imposables et exemptés. Néanmoins, il est courant d'exonérer les biens qualifiés de première nécessité tels que la nourriture ou les biens culturels. Par ce biais, il est possible de réduire le caractère de régressivité que l'on prête à cet impôt, sur lequel nous reviendrons, ou d'encourager la consommation de biens culturels.

Imposition sélective ou analytique

La troisième possibilité d'imposition des ventes consiste à frapper sélectivement certains produits, généralement à un taux spécifique. Cette forme d'imposition peut avoir une ou plusieurs des trois fonctions suivantes :

a / Appliqué à un bien complémentaire à une prestation publique gratuite, l'impôt sélectif sur les ventes constitue une

alternative à la vente de cette prestation contre paiement d'un prix. Il en est ainsi de certains biens ou services que l'Etat fournit, mais pour lesquels le financement par la voie indirecte de l'impôt spécifique sur les ventes est jugé préférable au financement direct. L'exemple le plus répandu est sans aucun doute celui de l'impôt sur les carburants qui, lorsqu'il sert à financer la construction de routes, tient partiellement lieu de péage.

b / L'impôt sélectif sur les ventes peut être engagé comme impôt d'incitation ou de dissuasion de manière à influencer délibérément les décisions des agents économiques dans le but de modifier l'allocation des ressources, voire la distribution des revenus. Les domaines d'application potentiels sont liés à l'existence de déséconomies externes ou, en d'autres termes, à différentes formes de nuisances ou de biens que l'Etat a placés sous tutelle, notamment parce que leur consommation est elle-même à l'origine de déséconomies externes pour la collectivité.

Ces deux premières justifications de l'impôt sur les ventes reposent en grande partie sur le principe d'équivalence dont nous examinerons encore l'application plus en détail dans le chapitre 8.

c / La pratique démontre cependant que l'impôt sélectif sur les ventes constitue avant tout un moyen commode pour l'Etat de s'assurer des ressources financières substantielles. Tel est notamment le cas des impôts sur les boissons alcooliques, le tabac et les carburants. Comme l'élasticité-prix de la demande de ces biens est en règle générale plutôt faible, l'application d'un impôt, même élevé, a comparativement peu d'effet sur la demande, ce qui est évidemment néfaste à l'efficacité de cet instrument s'il est engagé à des fins dissuasives (alcool, tabac), mais en fait une excellente source de revenu pour l'Etat.

Le prélèvement d'un impôt sélectif peut également constituer une bonne source de revenu s'il frappe des biens à forte élasticité-revenu, soit des biens dits de luxe. Le critère de capacité contributive, qui voudrait que les individus plus aisés supportent une charge fiscale relativement plus importante,

peut justifier l'application d'un tel impôt, en principe en complément d'autres impôts progressifs. Ce moyen de satisfaire l'équité verticale n'est cependant pas sans soulever des problèmes épineux. La notion de luxe en particulier n'est pas facile à cerner car elle diverge substantiellement d'un individu à l'autre et se modifie dans le temps ; il est bien connu que des biens initialement considérés comme luxueux peuvent devenir tout à fait courants. On risque alors de toucher effectivement des biens de consommation courante, d'où une imposition régressive car ils occupent une place comparativement plus importante dans le panier du consommateur des classes inférieures de revenu.

Sur le plan de l'objectif d'allocation optimale des ressources, cette forme d'imposition est critiquable car, comme nous l'avons vu, elle provoque, si la demande est élastique au prix, une charge fiscale excédentaire et, par conséquent, une perte de bien-être pour la collectivité. En revanche, l'imposition sélective a en général l'avantage de la simplicité administrative lorsqu'elle est limitée à un nombre restreint de biens. Cette simplicité disparaît cependant très vite si le nombre de produits frappés augmente car, contrairement à un impôt général sur les ventes, chaque bien fait appel à une procédure d'imposition propre.

Ces divers arguments expliquent pourquoi l'imposition sélective sur les ventes est en règle générale limitée dans les pays industrialisés à une palette relativement restreinte de biens. Il s'agit essentiellement du tabac, des boissons alcooliques, des produits pétroliers et des véhicules à moteur auxquels s'ajoutent de cas en cas les divertissements, les primes d'assurance, les allumettes, le sucre ou le sel. Toute une série d'autres biens et services font également, dans un Etat ou un autre, l'objet d'une imposition sélective. Dans les pays industrialisés, il peut y avoir des raisons historiques ou politiques pour maintenir ou introduire d'autres impôts particuliers sur les ventes ; depuis quelques années, on constate notamment que le fisc cherche à détourner la résistance qui s'est manifestée à l'égard du fardeau des impôts traditionnels, par l'introduction d'impôts sélectifs. Dans tous les cas pourtant, leur nombre reste limité et les sources de recettes substantielles sont déjà exploitées. En revanche, leur importance est beaucoup plus grande dans les pays en voie de développement, car ces derniers ne sont en

règle générale pas en mesure de mettre sur pied un système satisfaisant d'imposition du revenu ou d'imposition générale des ventes (Cnossen, 1977, p. 23-37).

3.3.3 / Choix du stade et de la méthode d'imposition

Un impôt sur les ventes peut être prélevé à différents stades du processus de production et de distribution. Parmi les possibilités offertes, le choix le plus important doit être effectué entre l'imposition unique et l'imposition multiple. Ce choix opéré, il reste à décider, dans le premier cas, à quel stade de la production et de la distribution l'imposition doit être appliquée et, dans le second cas, selon quelle méthode.

Imposition unique

L'imposition unique peut prendre place au stade de la production ou à celui du commerce de gros ou de détail. Frapper les ventes au niveau du producteur a l'avantage de limiter le nombre d'entreprises contribuables, donc de simplifier le travail administratif du fisc. En outre, les entreprises sont d'ordinaire bien équipées sur le plan comptable pour opérer le prélèvement.

En revanche, si l'on souhaite que l'impôt sur les ventes soit vraiment général pour ne pas créer de discriminations entre les biens, le stade du commerce de détail est préférable, parce qu'il permet d'appliquer le même taux *ad valorem* sur tous les produits. En effet, un taux *ad valorem* unique, prélevé au niveau de la production ou du commerce de gros, engendre *de facto* des taux différents à celui de la vente de détail parce que le rapport entre les prix de production ou de gros et les prix de détail diffère d'un produit à l'autre en fonction du nombre et de la marge commerciale des intermédiaires.

En conséquence, seul un impôt prélevé sur les ventes de détail est neutre pour la concurrence, c'est-à-dire pour la structure verticale des systèmes de production et de distribution. Le prélèvement de l'impôt au niveau de la production ou du commerce de gros favorise en effet les biens dont l'acheminement vers le consommateur nécessite (ou permet) une valeur ajoutée importante au-delà du stade d'imposition. Les producteurs ou distributeurs, qui le peuvent, sont donc incités à

aménager la structure de production ou de distribution de manière à reporter la plus grande valeur ajoutée possible au-delà de ce seuil. En cas d'imposition de la production, cela implique par exemple qu'une fabrique a intérêt à vendre son produit à un prix de fabrication épuré de toute dépense de distribution à une société affiliée qui en assure la prise en charge, le conditionnement et la distribution. Pour remédier à cette distorsion de la concurrence, on pourrait envisager d'appliquer des taux différenciés selon le mode de distribution ; une telle solution serait cependant très compliquée, sans garantir pour autant une élimination de toutes ces distorsions, et au risque d'en créer de nouvelles.

On reconnaît deux autres avantages à l'imposition au niveau du commerce de détail. Elle place les produits importés et indigènes sur un pied d'égalité alors qu'un impôt sur la production, et dans une moindre mesure sur le commerce de gros, frappe plus fortement les biens importés car ils contiennent en général une plus grande part de valeur ajoutée au stade de leur imposition que les biens indigènes sortant de fabrique (dépenses de conditionnement, de distribution et de transport). De surcroît, comme la masse imposable est maximale au niveau de la vente de détail, le taux nécessaire pour procurer une recette donnée peut être plus faible que dans une imposition à un autre stade, ce qui réduit l'incitation à détourner cet impôt.

Si l'imposition est de type sélectif ou analytique, le choix du stade d'imposition a moins d'importance. La principale justification de l'imposition au niveau de la vente de détail, à savoir la neutralité à l'égard des biens et de la concurrence, perd en effet toute son importance puisque, par définition, cet impôt frappe uniquement une petite sélection de biens et services, et ce en dérogeant au principe de neutralité. Seul le critère de simplicité administrative est déterminant, impliquant ainsi que les impôts sélectifs sont souvent prélevés au stade de la production ou du commerce de gros, sans pour autant exclure l'imposition au niveau du détail.

Imposition multiple

La multiplicité des stades d'imposition connaît deux variantes. La première prévoit de frapper le chiffre d'affaires de tous les agents économiques engagés dans la production et la

distribution. Nous avons déjà vu que cette forme d'imposition cumulative et en cascade introduit un traitement discriminatoire des produits et n'est pas neutre pour la structure de l'économie. C'est pourquoi elle est maintenant remplacée par la taxe sur la valeur ajoutée.

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui, malgré son appellation, est un véritable impôt et non une taxe, frappe la valeur qui est ajoutée à un produit ou un service à chaque stade de sa production ou de sa distribution. Il s'agit donc également d'une imposition cumulative ; néanmoins, à la différence de la précédente, elle ne frappe pas le montant total des ventes, mais seulement la valeur qui est ajoutée à chacun des stades aux biens et services intermédiaires achetés.

Théoriquement, à l'instar des autres impôts sur les ventes, la TVA peut être assise soit sur le produit national, si l'on désire frapper l'ensemble des biens et services finals, qu'ils soient de consommation ou d'investissement, soit sur la consommation seulement, à l'exclusion donc des dépenses d'investissement en bâtiments et équipements. La TVA étant en général conçue comme un impôt sur la consommation intérieure, seule cette dernière variante est retenue.

Pour une TVA frappant exclusivement la consommation, la valeur ajoutée par une entreprise ou un commerce peut être formellement définie de deux manières (Tait, 1972, p. 2-3) :

— La valeur ajoutée VA est égale à la valeur de la différence entre l'« output » O, c'est-à-dire le chiffre d'affaires, et la valeur des « inputs » I, à savoir les achats de biens intermédiaires (matières premières, produits semi-finis, énergie, services, etc.) et de biens d'investissement (bâtiments et équipements), soit :

$$VA = O - I \quad (3.1)$$

— Cette différence entre l'« output » et les « inputs » correspond à la somme des paiements des facteurs de production (rémunérations du travail et du capital) W et à un résidu, le profit π , soit :

$$VA = O - I = W + \pi \quad (3.2)$$

Cette deuxième définition de la valeur ajoutée permet d'exprimer la valeur finale d'un bien ou d'un service, c'est-à-dire

son prix P , comme la somme des valeurs ajoutées aux différents stades i de sa production et distribution, soit :

$$P = \Sigma VA_i \quad (3.3)$$

Cette identité s'explique par le fait que les transformations ou prestations opérées à chaque stade augmentent la valeur, et par conséquent le prix du produit ou du service, de telle sorte que son prix final correspond bien à la somme des valeurs ajoutées.

Dès lors, si l'on désigne le taux nominal d'imposition, qui est en principe proportionnel, par t_n , la taxe sur la valeur ajoutée TVA est égale,

— pour un stade d'imposition i donné, à :

$$TVA_i = t_n \cdot VA_i \quad (3.4)$$

— et pour la valeur finale du produit, à :

$$TVA = \Sigma TVA_i = \Sigma t_n VA_i = t_n \Sigma VA_i = t_n \cdot P \quad (3.5)$$

Le taux nominal d'impôt est, quant à lui, égal à :

$$t_n = TVA/P = TVA/\Sigma VA_i \quad (3.6)$$

Il ressort également de l'identité entre la somme des valeurs ajoutées et du prix (3.3) qu'il revient théoriquement au même — sous réserve que l'impôt soit entièrement répercuté sur l'acheteur — de prélever un impôt sur les ventes d'un taux nominal donné, sur la somme des valeurs ajoutées ou sur la valeur finale du produit. En conséquence, le choix entre une TVA et un impôt général sur les ventes de détail n'est pas influencé par une aptitude différente à produire une somme d'impôt déterminée pour un taux d'imposition donné.

Le calcul de la TVA peut en principe être effectué selon les huit méthodes présentées synoptiquement dans le tableau 3.2 et qui reposent sur la combinaison de trois principes de calcul alternatifs : par addition ou soustraction ; directe ou indirecte ; impôt compris ou non compris (Tait, 1972, p. 2-5 et 9-18).

Calcul par addition ou soustraction. — Nous avons vu ci-dessus que la valeur ajoutée, et par conséquent l'impôt frappant cette valeur ajoutée, peut être calculée par addition

TABLEAU 3.2
Les huit formes de calcul de la TVA

	Addition		Soustraction	
	Impôt non compris	Impôt compris	Impôt non compris	Impôt compris
Directe	$t_n(W + \pi)$	$t_c(W + \pi)$	$t_n(O - I)$	$t_c(O - I)$
Indirecte	$t_n W + t_n \pi$	$t_c W + t_c \pi$	$t_n O - t_n I$	$t_c O - t_c I$

des rémunérations des facteurs de production et du profit ou par soustraction, en prenant la différence entre la valeur de l'« output » et celle des « inputs ». Le calcul par addition (premier bloc) est relativement simple car les rémunérations des facteurs de production W et le profit π sont facilement identifiables dans les comptabilités. Cependant cette méthode porte spécifiquement l'accent sur les composants de la valeur ajoutée, ce qui est contraire à l'esprit d'un impôt sur la consommation que l'on destine à frapper les ventes et non les facteurs de production et le profit. En outre, l'application, le cas échéant, de taux d'imposition différenciés selon les biens soulèverait de grosses difficultés comptables.

Le calcul par soustraction (deuxième bloc) a comparative-ment divers avantages. Il respecte le lien souhaité entre l'impôt et son assiette, à savoir les ventes, sous réserve bien sûr que l'impôt soit, comme postulé, entièrement répercuté sur le consommateur. En outre, il permet de définir l'impôt à n'importe quel moment choisi, ce qui n'est pas le cas de l'autre méthode, le profit étant en principe déterminé sur une base annuelle.

Méthode directe ou indirecte. — Se conformant à la méthode utilisée pour définir la matière imposable de n'importe quel impôt, la méthode directe requiert l'évaluation des deux éléments constitutifs de la valeur ajoutée, à savoir les rémunérations et le profit pour le calcul par addition, ou l'« output »

TABLEAU 3.3

Différence entre les méthodes directe et indirecte en cas de taux multiples

	A Taux unique				B Double taux			
	Prix hors taxe	Taux d'imposition en %	Impôt payé	Prix impôt compris	Prix hors taxe	Taux d'imposition en %	Impôt payé	Prix impôt compris
« Inputs » :								
Matières premières	100	20	20	120	100	20	20	120
Energie	100	20	20	120	100	5	5	105
	200			240	200			225
Valeur ajoutée :								
Salaires et profits	100		20	120	100		35	135
« Output »	300	20	60	360	300	20	60	360
a / Par addition directe :								
TVA = $t(W + \pi)$	0,2(100) = 20				0,2(100) = 20			
b / Par soustraction directe :								
TVA = $t(O - I)$	0,2(300 - 200) = 20				0,2(300 - 200) = 20			
c / Par soustraction indirecte :								
TVA = $tO - tI$	0,2(300) - 0,2(200) = 20				0,2(300) - 0,05(100) - 0,2(100) = 35.			

Notation : TVA = impôt payé ; t = taux d'imposition en % ; W = salaires ; π = profit ; O = output ; I = inputs.

et les « inputs » pour le calcul par soustraction, puis dérive la valeur ajoutée soumise à l'impôt respectivement par addition ou soustraction, soit :

$$\text{TVA} = t(W + \pi) = t(O - I) \quad (3.7)$$

Quant à la méthode indirecte, elle se concentre sur le montant de l'impôt sans faire ressortir la valeur ajoutée. Elle prévoit en effet que l'impôt dû à un stade est obtenu par agrégation de l'impôt dû sur les rémunérations des facteurs et sur le profit (calcul par addition) ou par différence entre l'impôt dû sur les ventes et l'impôt payé sur les achats, soit :

$$\text{TVA} = tW + t\pi = tO - tI \quad (3.8)$$

Pour permettre la déduction de la charge d'impôt antérieure, qui est comprise dans le prix des « inputs » puisque les agents de la phase précédente ont en principe accru leur prix de vente de l'impôt dont ils se sont acquittés, cette méthode requiert l'établissement de documents comptables qui mettent en évidence le contenu fiscal des achats afin qu'il puisse être déduit du contenu fiscal des ventes.

Si le taux d'imposition est uniforme pour tous les biens et services, ces deux méthodes donnent exactement le même résultat. Cette condition n'est cependant pas réalisée dans la réalité parce que certains biens sont entièrement exonérés (liste franche) ou frappés à des taux préférentiels ou de luxe. La différence de traitement qui s'ensuit peut être illustrée par un exemple chiffré adapté de Tait (1972, p. 13-18) où il a été admis par simplification que tous les prix hors taxe sont les mêmes pour les deux cas envisagés (tableau 3.3).

Le cas du taux unique (bloc A) démontre que le montant de l'impôt prélevé est le même pour les trois méthodes envisagées : *a* / par addition directe, *b* / par soustraction directe et *c* / par soustraction indirecte. Dans le cas à double taux (bloc B), nous supposons que l'énergie est frappée à un taux préférentiel de 5 % par rapport au taux normal de 20 %. L'impôt sur les « inputs » de l'entreprise ne s'élève par conséquent plus qu'à 25 au lieu de 40 antérieurement. En revanche, les ventes sont imposées comme précédemment au taux normal de 20 %, soit 60. Si le calcul de l'impôt dû par cette entreprise est effectué par la méthode de la soustraction indirecte *c* /, elle est

redevable d'une somme de 35 alors que les deux autres méthodes (a et b) la chargent, comme pour le taux unique, d'une dette d'impôt de 20. Dans les trois cas cependant, sa valeur ajoutée est de 100.

En conséquence, l'application combinée d'un taux différencié et de la méthode de la soustraction indirecte pourrait faire reposer tout l'ajustement nécessité par l'écart entre le taux préférentiel et le taux normal sur une seule entreprise, si celle-ci était, contrairement à ce qui est supposé dans l'exemple, incapable de répercuter sa part d'impôt sur les prix de vente. En d'autres termes, si les conditions du marché ne permettent pas une entière répercussion, cette méthode pénalise les entrepreneurs qui seraient obligés d'absorber tout ou partie de ce « rattrapage ». A noter que ce phénomène de rattrapage se produit également dans le cas contraire où les « inputs » sont frappés plus lourdement que l'« output ». Il en résulte un allègement fiscal pour l'entreprise à taux privilégié qui peut aller jusqu'à la création d'une créance sur l'Etat si les taux sont trop fortement différenciés.

Malgré cet inconvénient apparent, la méthode par soustraction indirecte a été retenue par les pays européens qui ont introduit la TVA, ce qui se justifie à deux titres. Il est admis d'une part que l'impôt est entièrement répercuté sur les consommateurs ; les entreprises n'ont donc pas à souffrir (ou bénéficier) de ce phénomène de « rattrapage ». Cette méthode a d'autre part l'énorme avantage de faire ressortir immédiatement la part exacte d'impôt contenue à chaque stade de vente. Or cet élément est très important pour les échanges internationaux. Les accords du GATT retiennent en effet le principe de destination pour l'imposition des ventes : comme les biens sont frappés dans le pays de destination selon les taux qui y sont en vigueur, ils doivent en contrepartie être exonérés au moment de leur exportation. Or, avec des taux différenciés, seule la méthode par soustraction indirecte permet de connaître la charge antérieure des biens exportés. Par ailleurs, les mêmes règles du GATT, qui prévoient le principe d'origine pour les impôts directs, n'admettraient sans doute pas la rétrocession de la TVA à la frontière si celle-ci était conçue comme un impôt direct sur les salaires et le profit.

Calcul impôt compris ou impôt non compris. — Le taux d'imposition peut être appliqué, soit sur le prix impôt non compris — ou avant impôt —, soit sur le prix impôt compris — ou après impôt. Selon la première formule, la base d'imposition est formée de la valeur des achats ou des ventes, à l'exclusion de l'impôt prélevé sur eux, alors que le contraire est valable pour la seconde. Cette différence peut être avantageusement illustrée par un exemple numérique.

La première méthode de l'impôt calculé sur le prix impôt non compris est illustrée dans le bloc A du précédent tableau 3.3. Que l'on procède selon la méthode par addition ou par soustraction directe ou indirecte, un taux nominal d'imposition de 20 % prélevé sur une valeur ajoutée de 100 produit un impôt de 20, et en conséquence un prix de vente après impôt de 120. Remarquons que, dans ce cas, la base hors impôt de l'imposition est bien de $TVA/t_n = 20/0,2 = 100$.

En revanche, il apparaît clairement que si, conformément à la seconde méthode, le même taux nominal d'imposition frappe le prix de vente, impôt inclus, l'entreprise en question est placée devant l'alternative suivante : ou bien elle prend une partie de l'impôt à sa charge et par conséquent renonce à une valeur ajoutée de 100 ; ou bien elle répercute sur d'autres agents la charge fiscale supplémentaire qui résulte pour elle de l'application d'un taux nominal d'imposition donné sur une somme déterminée, impôt compris. Cette seconde solution se traduit évidemment, pour un taux d'imposition nominal donné, par une augmentation du prix et par un taux d'imposition effectif, c'est-à-dire calculé par rapport à la valeur ajoutée, plus élevé. La conversion entre le taux nominal et le taux effectif et *vice versa* peut être opérée à l'aide des formules suivantes :

$$t_e = \frac{t_n}{1 - t_n} \quad (3.9)$$

$$t_n = \frac{t_e}{1 + t_e} \quad (3.10)$$

On constatera que la méthode de la base d'imposition impôt compris tend à masquer l'élément fiscal contenu dans le prix, ce qui réduit la transparence de l'impôt aux yeux du public.

Pour déterminer l'assiette de l'impôt $\frac{\text{TVA}}{t_e} = \frac{25}{0,25} = 100$, soit la valeur ajoutée, et le montant de l'impôt ($125 - 100 = 25$), il est en effet nécessaire de connaître le taux effectif, ce qui n'est pas évident puisqu'il diffère du taux nominal utilisé pour calculer l'impôt à partir du prix impôt inclus.

Pour conclure ces développements sur le calcul de la TVA, relevons qu'à l'instar des impôts généraux sur les ventes à phase unique, les systèmes de TVA prévoient aussi des listes de biens et services francs d'impôt. Néanmoins, il se peut aussi que ces biens soient frappés d'une taxe occulte en raison de l'existence d'entreprises qui, parce qu'elles ne sont pas enregistrées en qualité de contribuables, n'ont pas la possibilité de récupérer la charge antérieure qui pèse sur leurs « inputs ».

Taxe sur la valeur ajoutée ou impôt sur le chiffre d'affaires du commerce de détail

Nous avons établi ci-dessus qu'une taxe sur la valeur ajoutée limitée à la consommation est en principe semblable à un impôt sur le chiffre d'affaires prélevé au niveau du commerce de détail : s'il s'avère que le fractionnement du prélèvement propre à la TVA par rapport au prélèvement unique de l'impôt sur le chiffre d'affaires de détail ne modifie pas la répercussion de l'impôt sur le consommateur final, la recette fiscale imputable à un taux d'imposition donné, de même que les effets économiques, sont identiques. Le choix entre ces deux types d'impôts sur les ventes relève en conséquence beaucoup moins de raisons économiques que de considérations administratives et surtout politiques.

On prête en général à la TVA trois avantages. En premier lieu, elle permettrait de mieux déterminer l'assiette de l'impôt en ce qui concerne en particulier l'exonération désirée des biens de production et la déduction de la charge antérieure en cas d'exportation. En second lieu, elle faciliterait l'imposition des services. Une étude attentive fait néanmoins ressortir que ces deux premiers arguments ne sont pas aussi convaincants qu'il y paraît parce qu'ils reposent sur une comparaison avec une TVA idéale envisagée pour remplacer un impôt sur le chiffre d'affaires qui s'est avéré, avec le temps, mal conçu sur ce plan-là. Or, après des corrections adéquates, une imposition sur le

chiffre d'affaires de détail permet aussi de résoudre ces problèmes.

En revanche, la TVA se prête peut-être effectivement moins à la fraude ou à l'évasion fiscale en raison de son mode de calcul par soustraction : l'impôt dû par un contribuable intermédiaire ressort en effet de sa propre déclaration (chiffre d'affaires) et de la déclaration du contribuable antérieur (charge antérieure), ce qui permet une confrontation des déclarations. Le risque d'erreur ou d'évasion serait quant à lui diminué parce qu'une partie importante de l'impôt est prélevée sur des fabricants ou des grossistes de taille importante et par conséquent mieux organisés sur le plan comptable que des petits détaillants. De surcroît, étant fractionné, le montant d'impôt dû à chaque stade est nettement inférieur à celui prélevé au stade unique du commerce de détail.

A ces avantages prêtés à la TVA, il faut opposer des inconvénients non négligeables. Le plus important réside dans le nombre plus élevé de contribuables et le surcroît de travail demandé aux petits contribuables en raison de l'exigence du double contrôle des déclarations fiscales comptables accompagnant les ventes et les achats. En outre, les exonérations reconnues dans tout impôt sur les ventes posent de plus gros problèmes dans le cas de la TVA car l'exonération des biens compris dans la liste franche doit être observée à chacun des stades de production et de distribution. Enfin, on doit se demander si la répercussion voulue et postulée de l'impôt sur les consommateurs se produit aussi facilement et complètement en dépit de la multiplicité des stades où elle doit être effectuée.

3.3.4 / Forme d'imposition : ad valorem ou spécifique ?

Bien que subsidiairement, nous avons déjà eu l'occasion de voir que l'impôt sur les ventes peut être prélevé de deux façons.

— Le taux est dit *ad valorem* lorsqu'il est exprimé sous la forme d'un certain pourcentage du prix de vente du bien ou du service sur lequel il est appliqué. Il s'agit donc d'un impôt sur la valeur des ventes.

— Le taux d'imposition est dit « spécifique » ou « unitaire » lorsqu'il est exprimé sous la forme d'un montant donné par

unité physique d'un produit, soit par exemple x francs par kilo ou par pour cent d'alcool dans 1 litre.

Cette seconde forme est préférée à la première dans certains cas. Elle permet d'éviter l'évaluation du prix du bien ou du service ; seule la quantité physique doit être connue. Elle permet également de rendre l'impôt proportionnel à la quantité physique d'un produit, ce qui peut être souhaité dans le cas des biens sous tutelle (alcool) ou lorsque l'impôt est préféré à un prix d'utilisation (carburant). Si le prélèvement est effectué au niveau de la production ou du commerce de gros, un taux unitaire ou spécifique permet en outre d'éviter la discrimination des biens et la distorsion des canaux de distribution que produit une imposition *ad valorem* ; le volume est en effet le même quel que soit le stade d'imposition. Enfin, l'imposition à des taux spécifiques peut être souhaitée pour cacher la part de l'impôt dans le prix de vente, lorsque celle-ci est très élevée, comme dans le cas des carburants ou de l'alcool où elle atteint facilement 100 %.

Néanmoins, l'imposition selon des taux unitaires présente des désavantages non moins importants. Dans l'optique de la caisse de l'Etat, les recettes fiscales ne profitent pas de l'inflation. De plus, un impôt sur les ventes prélevé selon cette forme tend à être plus régressif qu'un prélèvement *ad valorem* parce qu'il frappe comparativement plus lourdement les qualités bon marché d'un produit donné (par exemple alcool) ; or, ce sont précisément celles qui sont en principe achetées par les bas revenus ; il en résulte une distorsion de l'allocation des ressources en faveur des produits de meilleure qualité.

3.3.5 / Conclusion : l'imposition des ventes est-elle inéquitable ?

L'imposition des ventes est considérée par certains comme inéquitable : son fardeau serait en effet distribué de manière régressive parce qu'il toucherait plus fortement les pauvres que les riches. Bien que très répandue, cette affirmation n'est valable que sous certaines conditions et mérite par conséquent d'être soigneusement nuancée. Tout dépend en fait du critère d'aisance retenu — consommation ou revenu — et du type

d'équité que l'on considère — horizontale ou verticale ?

Partant du fait qu'un impôt sur les ventes à taux unique et sans liste franche engendre une charge proportionnelle aux dépenses de consommation, il est équitable horizontalement si l'indice d'équité est défini en terme de consommation. Par contre, le critère d'équité horizontale ne peut plus être satisfait si l'aisance est définie en terme de revenu parce que les ménages jouissant d'un même revenu n'ont jamais exactement le même niveau de consommation et par conséquent ne paient pas le même montant d'impôt.

Sur le plan de l'équité verticale, un impôt général sur les ventes est par définition proportionnel à la consommation ; il n'est donc pas régressif si celle-ci a été retenue comme indicateur de la capacité contributive. En revanche, il tend à être régressif par rapport au revenu. Cette affirmation doit cependant être nuancée selon le niveau de revenu. Les études empiriques sur la consommation démontrent en effet que la propension marginale à consommer demeure pratiquement constante pour l'ensemble des contribuables des tranches de revenus faibles et moyens, et que ce n'est qu'à partir d'un certain seuil de revenu que la propension marginale à consommer tend à décliner avec l'augmentation du revenu ; ce n'est donc qu'à partir de ce point que la part de l'impôt sur les ventes est plus faible par rapport au revenu, ce qui justifierait la qualification de régressivité par rapport au critère « revenu » de la capacité contributive.

La régressivité ou la proportionnalité de l'impôt sur les ventes, qui apparaît selon les optiques et les situations, peut être atténuée, voire compensée de deux façons. D'une part, en exonérant tous les biens et services de première nécessité (liste franche), on libère de tout ou partie de l'impôt les contribuables à bas revenu pour qui ces biens représentent la totalité ou l'essentiel de leur consommation. D'autre part, en introduisant des taux d'imposition différenciés selon le degré de luxe du bien et du service, on peut essayer de frapper plus fortement les contribuables aisés car la part des dépenses de consommation portant sur les biens de luxe croît en principe avec le revenu. Cet instrument est cependant très grossier car, à part les biens de première nécessité, les habitudes de consommation ne correspondent pas de manière précise au niveau de revenu ; en

d'autres termes, la définition du degré de luxe des biens et services s'avère très délicate et donc sujette à des solutions arbitraires.

3.4 | IMPÔT SUR LE CAPITAL

Tous les impôts envisagés jusqu'ici frappaient, à différents points du circuit économique, des revenus ou des dépenses — et par conséquent des flux. Bien que beaucoup moins importante du point de vue des recettes, toute une gamme d'impôts grève des *stocks*, à savoir le capital ou, en d'autres termes, la richesse, la fortune ou le patrimoine. Le capital peut être imposé à trois titres différents :

- pour sa détention (impôt sur la fortune ou la richesse, impôt foncier) ;
- lors de son transfert (impôt sur les successions et les donations, droits de mutation) ;
- en cas de plus-value (impôt sur les gains immobiliers et mobiliers).

La distinction établie ici entre les impôts sur les flux et sur les stocks est floue, voire subjective, en ce qui concerne les deux dernières formes d'impôt sur le capital. En effet, si on les considère du côté des bénéficiaires, certains transferts de capital (héritages, dons) et les plus-values réalisées ou accumulées représentent un flux qui pourrait tout aussi bien être frappé au titre de l'impôt exhaustif sur le revenu. Ce sont davantage des considérations administratives et politiques qu'économiques qui déterminent l'opportunité de les frapper d'une façon ou de l'autre.

A l'instar des impôts sur les flux, et en particulier de l'imposition sur les ventes, ces impôts sur le capital peuvent être soit *généraux ou synthétiques*, c'est-à-dire grever globalement la détention du capital (impôt sur la fortune) ou son transfert (impôt sur les successions ou donations), soit *analytiques ou spéciaux*, à savoir frapper sélectivement la détention (impôt foncier), le transfert (droits de mutation) ou la plus-value du capital (impôt sur le gain immobilier). De plus, ils peuvent être *in rem*, c'est-à-dire frapper les choses (impôt foncier, impôt

sur les plus-values immobilières) ou *personnels* (impôt sur la fortune ou sur les successions). Enfin, ils peuvent être *occasionnels* (prélèvement exceptionnel sur le capital en cas de guerre) ou plus généralement *permanents*, ce qui ne veut pas encore dire qu'ils sont levés à intervalles réguliers, mais que la législation est en permanence en vigueur et que l'imposition a lieu chaque fois que certaines conditions sont réunies (décès, mutation, plus-value, etc.).

Il est en principe possible de justifier le prélèvement des impôts sur le capital à l'aide du critère d'équivalence ou de celui de la capacité contributive. L'application qui en est faite est cependant nettement plus approximative que pour les impôts sur les flux. De plus, ces critères sont souvent combinés ou supplantés par des considérations sociales ou morales. Ainsi, l'impôt sur les successions peut par exemple viser à réduire fortement la transmission de fortune par l'héritage.

En guise d'exemple de l'application des critères d'imposition fondamentaux, on remarquera que l'impôt foncier, généralement prélevé au niveau régional sur le capital immobilier, peut être justifié par le principe d'équivalence. En assurant le respect de la propriété privée ou en fournissant l'infrastructure indispensable à la valorisation d'un terrain, l'Etat procure des avantages aux propriétaires fonciers et se fait dédommager en conséquence par l'impôt foncier. Si le principe est simple, l'application qui en est faite est très approximative et l'équivalence n'est souvent pas respectée, une partie de l'impôt foncier étant par exemple également utilisée pour financer d'autres services publics en raison du principe de non-affectation de cet impôt.

Le critère de capacité contributive justifie le prélèvement d'un impôt sur la fortune lorsque cette dernière est considérée comme une mesure du pouvoir économique des individus. Si l'on fait abstraction des prélèvements exceptionnels légitimés par des conditions spéciales, il est largement admis que l'impôt sur la fortune devrait être payé par le revenu de cette fortune. En principe, il n'aurait pas de raison d'être si l'impôt sur le revenu était vraiment exhaustif et grevait correctement les plus-values réalisées et non réalisées. Comme nous l'avons vu, tel n'est en général pas le cas. L'impôt sur la fortune constitue alors un complément utile à l'impôt sur le revenu pour frapper des sources de pouvoir économique qui échappent à ces impôts.

Mais à côté de cela, il peut être appliqué dans le but de redistribuer la richesse.

Etant donné la souplesse du lien entre les divers impôts sur le capital et les critères d'un bon système fiscal, ainsi que la très grande variété des impôts prélevés dans les différents pays, il n'est pas question dans cet ouvrage d'étudier en détail toutes les formes d'imposition du capital. Notre propos se limitera, à titre informatif, à une description très brève de la problématique propre aux principaux impôts sur le capital, selon qu'ils frappent sa détention, son transfert ou sa plus-value.

3.4.1 / Imposition de la détention du capital

La détention du capital peut faire l'objet de deux formes d'imposition : sur la fortune ou sur le capital foncier.

Impôt sur la fortune

L'imposition de la fortune, qui est en général annuelle ou bisannuelle, n'est guère répandue puisqu'elle n'est pratiquée que dans une vingtaine de pays. Si un tel impôt est régulièrement prélevé dans des pays européens comme l'Allemagne, les Pays-Bas, les pays scandinaves et la Suisse, on remarquera que des grandes nations comme la Grande-Bretagne ou les Etats-Unis ne le connaissent pas et que la France vient seulement de l'introduire pour les contribuables les plus fortunés. Dans les pays où il est appliqué, il constitue un véritable impôt additionnel ou superposé à l'impôt sur le revenu et n'a donc pas été conçu comme une simple juxtaposition à l'impôt sur le revenu afin de frapper les revenus négligés par ce dernier. Ainsi, le rôle dévolu à l'impôt sur la fortune est non seulement de corriger les déficiences de l'imposition des revenus, mais également de frapper le pouvoir économique dérivé par les contribuables disposant d'un capital.

Les règles utilisées pour définir le revenu imposable peuvent être appliquées par analogie pour déterminer la fortune imposable. L'assiette de l'impôt doit être définie globalement afin d'assurer le traitement identique de tous les éléments de la fortune. Cela signifie qu'il faut tenir compte de tous les avoirs, tangibles et intangibles, rémunérateurs et non rémunérateurs.

De même, la fortune à prendre en considération est la fortune nette, à savoir la fortune brute après déduction de tous les engagements. A l'instar de l'impôt sur le revenu, des abattements peuvent être autorisés, par exemple pour charges de famille. Enfin, le taux d'imposition, en principe modéré pour que l'impôt puisse être payé avec le revenu de la fortune, peut être proportionnel ou légèrement progressif.

Justifié par le critère de la capacité contributive, l'impôt sur le capital ne devrait frapper que les individus. En conséquence, il faudrait imputer la valeur nette d'une entreprise à ses propriétaires. Néanmoins, certains pays comme l'Allemagne, l'Autriche, la Suède et la Suisse imposent également le capital social des entreprises.

Impôt sur le capital foncier

Habituellement connu sous le titre d'impôt foncier, l'imposition du capital foncier est très ancienne. Contrairement à l'impôt sur la fortune, il s'agit d'un impôt analytique et sur les choses, qui est en principe prélevé au niveau régional ou local. Il est en général calculé sur la valeur en capital des terrains et des bâtiments, évalués soit par capitalisation de leur revenu net, soit par référence à leur valeur fiscale ou même à leur coût de remplacement, déduction faite de leur dépréciation (Beltrame, 1975, p. 115). Lorsqu'elle est fondée sur la valeur fiscale, la base d'imposition est souvent inférieure à la valeur réelle, ce qui nécessite des adaptations périodiques, rendues très délicates en raison de l'influence de l'inflation. Par ailleurs, la portée de cette évaluation dépasse largement l'impôt foncier lorsqu'elle sert à calculer la valeur locative imputable, à titre de revenu, aux propriétaires habitant leur bien-fonds. Le taux d'imposition est en général faible.

Les prélèvements exceptionnels sur le capital

Ils ne sont opérés par définition qu'en cas de crise, en particulier en période de guerre. Les pays qui y ont recouru visaient l'un ou l'autre des objectifs suivants :

- procurer à l'Etat, par un prélèvement exceptionnel sur les contribuables fortunés, des moyens supplémentaires pour financer les efforts spéciaux rendus nécessaires par la situation de crise ;

- confisquer partiellement ou totalement, au bénéfice de l'Etat, les revenus exceptionnellement élevés que certains avaient acquis grâce aux conditions particulières de la crise ou de la guerre.

Même si elles peuvent généralement être payées sur le revenu de la fortune imposée, ces contributions ne doivent être qu'exceptionnelles car elles incitent à la thésaurisation et découragent l'investissement.

3.4.2 / Imposition du transfert de capital

Le transfert de capital entre deux ou plusieurs personnes peut être imposé à trois occasions, le décès (droits de succession) et les mutations entre vifs à titre onéreux ou encore à titre gracieux.

Les droits de succession

Bien qu'étant d'importance secondaire sur le plan des recettes fiscales, les droits de succession sont appliqués dans tous les pays industrialisés et sont très intéressants sur le plan de la philosophie politique. Le patrimoine laissé par un défunt est fondamentalement imposé de deux manières différentes :

- *l'impôt sur l'actif successoral* frappe la valeur de l'actif laissé par le défunt quelle que soit la manière dont cet actif est réparti entre les différents légataires ;
- *l'impôt sur les parts successorales* frappe la fraction d'héritage reçue par chaque légataire indépendamment de la taille du patrimoine dont provient la succession, mais en général en fonction du lien de parenté entre le défunt et le légataire.

Ces deux formes, et surtout la seconde, connaissent plusieurs variantes qui peuvent être combinées en fonction des objectifs poursuivis :

a / Si la collectivité désire s'immiscer dans le droit des individus de disposer de leur patrimoine après leur décès, un impôt sur l'actif successoral constitue l'instrument adéquat. En jouant sur les exonérations et les taux d'imposition, l'Etat est alors en mesure d'influencer les successions : des exonérations importantes et des taux proportionnels et modérés sont

favorables à la transmission du patrimoine aux héritiers alors que l'absence d'exonération, ainsi que des taux élevés, voire progressifs, permettent de stopper tout ou partie de la transmission du capital.

b / Si la société désire limiter le droit d'un individu d'acquérir un patrimoine sans effort, il convient d'appliquer un impôt sur les parts successorales au niveau des héritiers. L'importance des exonérations, la forme et le niveau de l'imposition, de même qu'une différenciation selon le lien de parenté, permettent de moduler l'ampleur de l'héritage selon les objectifs visés.

c / Si le but est de promouvoir une distribution plus égale de la richesse, le degré de progression de l'impôt sur les successions ne doit pas dépendre seulement des parts successorales, mais également de la fortune nette totale de l'héritier, y compris l'héritage.

d / Le désir de prendre en considération non seulement l'héritage, mais encore la situation propre du légataire, peut alternativement être satisfait, sans impôt sur les successions, en appliquant pleinement la définition exhaustive du revenu. Il convient pour cela, comme nous l'avons vu, de considérer les héritages reçus comme de véritables revenus devant être frappés au titre de l'impôt sur le revenu. Cette solution implique évidemment que l'étalement de l'héritage soit autorisé sur un certain nombre d'années afin d'éviter de trop grands sauts dans la progression de l'imposition.

Notons que des droits de succession élevés incitent au détournement de cet impôt par le biais de donations entre vifs. C'est pourquoi il est extrêmement important, tant pour l'équité que pour l'allocation des ressources, que l'impôt sur les successions soit complété par un *impôt sur les donations*. Idéalement, ces deux impôts devraient être intégrés sous la forme d'un impôt unique sur les transferts gratuits ou, en tout cas, le barème des deux impôts devrait être le même.

Les droits de mutation

Les droits de mutation, appelés aussi droits d'enregistrement, pour des transferts à titre onéreux entre vifs, constituent également une forme très répandue d'imposition du capital.

Ils sont généralement perçus à un taux proportionnel sur le montant de la valeur de la cession déclarée par le contribuable et portent le plus souvent sur les mutations immobilières ou sur les apports en cas de constitution ou d'augmentation du capital social d'une société. Un droit de timbre fixe ou proportionnel est également souvent prélevé sur l'émission ou le transfert de titres.

3.4.3 / Imposition de la plus-value du capital

Si les gains en capital réalisés par des sociétés sont généralement considérés comme un bénéfice imposable, il n'en va pas de même des gains en capital réalisés par les particuliers. Or, nous avons vu, en étudiant l'impôt sur le revenu des personnes physiques, que la non-imposition des gains en capital pouvait être à l'origine de distorsions de l'allocation des ressources et d'iniquités. C'est pourquoi, même s'ils ont retenu une définition quelque peu restreinte du revenu, la plupart des pays frappent tout de même tout ou partie des gains en capital réalisés par les individus. Les plus-values, à savoir approximativement l'écart entre les valeurs de cession et d'acquisition, peuvent être imposées, surtout pour les biens immobiliers, voire pour certains biens mobiliers (titres, bijoux, œuvres d'art). En règle générale cependant, il est tenu compte de la durée de détention de l'élément cédé : les gains réalisés sur les biens détenus peu de temps sont considérés de nature spéculative et par conséquent frappés plus lourdement.

Qu'elle soit générale ou sélective, l'imposition des plus-values peut faire l'objet d'une imposition propre au moyen d'un impôt sur les plus-values ou d'une imposition intégrée avec celle du revenu. Si la première forme a l'avantage de la simplicité, elle risque beaucoup plus d'être à l'origine de distorsions et de discriminations. Ce risque est atténué dans la seconde forme ; néanmoins, il ne s'agit quand même pas de la véritable intégration souhaitée par la notion exhaustive du revenu puisqu'il est le plus souvent tenu compte de la nature particulière du gain en capital par l'application d'un traitement préférentiel, soit au niveau de la plus-value prise en considération comme élément de revenu imposable, soit à celui du barème d'imposition.

ANNEXE

Notions techniques relatives au calcul de l'impôt

Cette annexe, qui repose largement sur le manuel de Kolms (1974), expose brièvement l'essentiel des notions techniques générales relatives au calcul de l'impôt et à l'élaboration des barèmes. Si elle complète avant tout la rubrique consacrée au calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, elle développe aussi toute une série de notions, de portée tout à fait générale.

Montant de l'impôt, taux moyen, taux marginal et élasticité

Quel que soit le barème retenu, le *montant de l'impôt* T est toujours une fonction de la base de calcul de l'impôt (masse imposable ou assiette de l'impôt) X, qui peut être le revenu imposable, le chiffre d'affaires ou les quantités d'un bien donné, soit :

$$T = T(X) \quad (3.11)$$

Le *taux moyen d'imposition* t , qui est exprimé en général en pour cent (*taux ad valorem*) ou en francs par unité physique (*taux spécifique*) correspond au rapport entre le montant de l'impôt T et la base de calcul de l'impôt X. La fonction de taux moyen d'imposition s'articule ainsi :

$$t = \frac{T}{X} = \frac{T(X)}{X} \quad (3.12)$$

Les analyses empiriques des barèmes d'imposition nécessitent en outre une distinction entre le *taux d'imposition légal, tarifaire ou formel* et le *taux effectif*. Pour l'impôt sur le revenu par exemple, le premier est calculé par rapport au revenu imposable, alors que le second l'est sur une base plus exhaustive, qui peut être le revenu net (avant les déductions personnelles et exonérations collectives), voire même le revenu brut. Deux motifs justifient cette distinction. D'une part, les traitements préférentiels, qui sont accordés à certains revenus ou dépenses, provoquent des divergences souvent

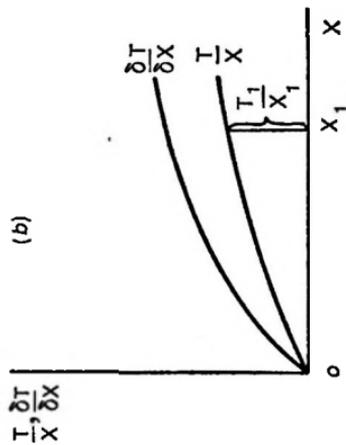
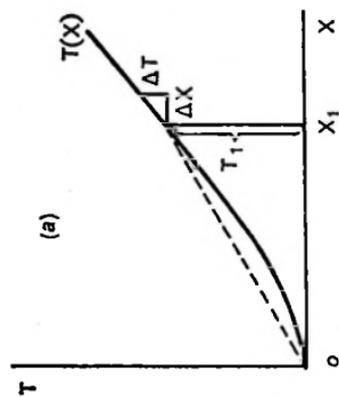


ГРАФИК 3.1

Montant de l'impôt, taux marginal et moyen

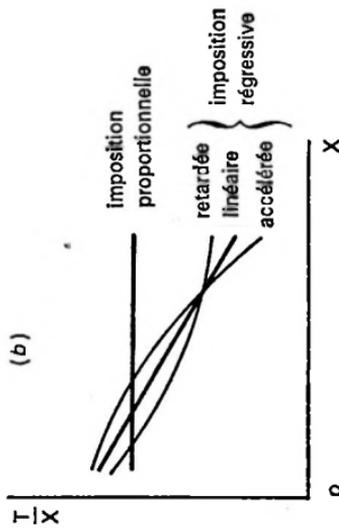
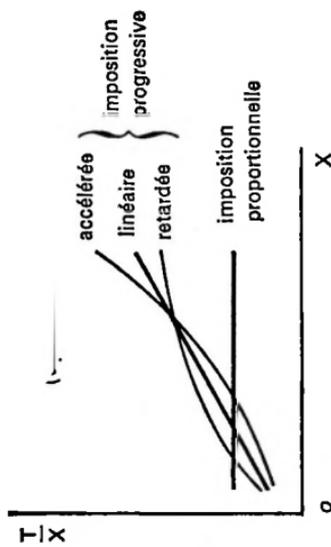


ГРАФИК 3.2

Types de barèmes d'imposition

substantielles entre la charge fiscale formelle (légale) et la charge effective ; d'autre part, les exonérations collectives constituent, comme nous le verrons ci-dessous, un moyen indirect de rendre les barèmes progressifs.

Le *taux marginal d'imposition* t' , à savoir la dérivée première de la fonction d'imposition, est également une fonction de la base de calcul si l'accent est porté sur le taux formel ou d'une autre base si l'on envisage le taux effectif. Si la fonction est continue et différentiable, il est égal à :

$$t' = \frac{\partial T}{\partial X} = \frac{\partial T(X)}{\partial X} \quad (3.13)$$

Il exprime en général en pour cent l'impôt supplémentaire consécutif à une augmentation d'un certain montant de la base de calcul.

Ces trois notions peuvent être représentées par deux graphiques dont l'abscisse illustre la base de calcul et l'ordonnée respectivement le montant d'impôt et les taux moyen et marginal d'imposition. Sur le graphique 3.1 a, la fonction de la redevance fiscale $T(X)$ représente le montant d'impôt dû pour toutes les valeurs de la base de calcul X . La fonction de taux moyen d'imposition, mise en évidence par le rapport entre $T(X)$ et X (par exemple T_1/X_1 dans le graphique 3.1 b), révèle le taux moyen d'imposition compte tenu de la valeur de la base de calcul. Quant à la fonction de taux marginal d'imposition, elle témoigne de la variation de la courbe $T(X)$, à savoir ΔT consécutive à toute variation — supposée ici discontinue — de X , soit ΔX . En d'autres termes, elle illustre le taux marginal d'imposition appliqué à n'importe quel niveau de revenu.

Le quatrième concept utile est celui d'*élasticité*. Il s'agit, sur le plan macroéconomique, d'une mesure de la sensibilité de la recette fiscale à des modifications de la situation économique, estimée à l'aide de variables telles que le produit national ou le niveau des prix. L'élasticité de la recette fiscale, par exemple, par rapport au produit national ϵ_T^X indique de quel pourcentage la recette fiscale T varie lorsque le produit national Y varie de 1 %. En fait, cette élasticité est le produit de deux élasticité partielles :

— L'élasticité de la recette fiscale T par rapport à la masse imposable (base de calcul) X , soit :

$$\epsilon_T^X = \frac{\partial T / \partial X}{T / X} = \frac{\partial T}{\partial X} \cdot \frac{X}{T} \quad (3.14)$$

qui traduit le coefficient de multiplication de la recette fiscale lorsque la masse imposable varie de un, ou, ce qui revient au même, la variation en pour cent de la recette fiscale lorsque la masse imposable varie de 1 %.

— L'élasticité de la masse imposable X par rapport au produit national Y , soit :

$$\varepsilon_X^Y = \frac{\partial X / \partial Y}{\frac{X}{Y}} = \frac{\partial X}{\partial Y} \cdot \frac{Y}{X} \quad (3.15)$$

Cette seconde élasticité partielle est importante car il est très improbable que la masse imposable varie exactement proportionnellement au produit national.

Le produit de ces deux élasticités correspond à l'élasticité (totale) de la recette fiscale T par rapport au produit national Y , soit :

$$\varepsilon_T^Y = \varepsilon_T^X \cdot \varepsilon_X^Y = \left(\frac{\partial T}{\partial X} \cdot \frac{X}{T} \right) \cdot \left(\frac{\partial X}{\partial Y} \cdot \frac{Y}{X} \right) \quad (3.16)$$

Barèmes d'imposition et degrés de progression

Il existe fondamentalement trois grands types de barèmes : proportionnel, progressif et régressif. Les deux derniers peuvent à leur tour être divisés en trois sous-types.

Le barème d'imposition est *proportionnel* lorsque le taux d'imposition moyen, soit $\frac{T}{X} = t$, est constant quel que soit le niveau de la base de calcul. Illustrée sur un graphique dont les axes représentent respectivement la base de calcul X et le taux d'imposition moyen $\frac{T}{X}$ (graphique 3.2 a), la fonction de taux moyen a l'allure d'une droite parallèle à l'axe de X .

Cette illustration graphique est à la base d'une première mesure possible du degré de progression des barèmes d'imposition. Il s'agit du rapport entre la variation du taux moyen d'imposition et la variation de la base de calcul, soit algébriquement :

$$\frac{\partial \left(\frac{T}{X} \right)}{\partial X} = \frac{\partial t}{\partial X} \quad (3.17)$$

ce qui correspond à la pente de ladite fonction de taux moyen d'imposition. Dans le cas d'un impôt proportionnel, cette pente — et par conséquent la progression du barème — est nulle puisque

le numérateur est égal à zéro. En d'autres termes, le taux marginal d'imposition est dans ce cas égal au taux moyen.

Le concept d'élasticité de la recette fiscale développé ci-dessus peut également servir à mesurer le degré de progression d'un barème d'imposition. La mesure la plus courante se concentre sur la progression du montant de l'impôt et porte sur l'élasticité du montant de l'impôt par rapport à la base de calcul. A l'instar des formules d'élasticité, elle peut être exprimée formellement de deux façons différentes :

- le rapport entre une variation en pour cent du montant de l'impôt et une variation en pour cent de la base de calcul, soit l'expression 3.14 déjà envisagée ci-dessus ;
- le rapport entre le taux marginal et le taux moyen d'imposition, soit :

$$\frac{t' (3.13)}{t (3.12)} = \frac{\frac{\partial T(X)}{\partial X}}{\frac{T(X)}{X}} \quad \text{ou} \quad \frac{\partial T}{\partial X} / \frac{T}{X} = \epsilon_{\bar{T}} \quad (3.14 a)$$

Dans le cas d'un barème proportionnel, ces deux expressions sont égales à 1 puisque, respectivement, la recette fiscale croît proportionnellement à la base de calcul et les taux marginal et moyen d'imposition sont identiques.

Un tarif *progressif* est caractérisé par un taux moyen d'imposition $\frac{T}{X} = t$ croissant avec l'augmentation de la base de calcul.

Il ressort néanmoins de la figure 3.2 a que cette croissance peut se développer de trois manières différentes selon que la pente de la

courbe de taux moyen d'imposition exprimée par $\frac{\partial (\frac{T}{X})}{\partial X}$ ou $\frac{\partial t}{\partial X}$:

- demeure constante (dérivée seconde de la fonction de taux d'imposition moyen égale à zéro), ce qui traduit une progression linéaire ;
- s'accroît (dérivée seconde positive), ce qui implique une progression accélérée ;
- ou encore s'atténue (dérivée seconde négative), d'où une progression retardée.

Cette dernière forme de progression caractérisée par une augmentation rapide du taux moyen d'imposition lorsque le niveau de la base de calcul est réduit, puis par une augmentation ralentie et tendant vers zéro lorsque la base de calcul est élevée et tend vers

l'infini, mérite plus d'attention car elle est la seule qui puisse éviter que la charge fiscale devienne insupportable. En effet — et bien que par un cheminement différent — les progressions accélérée et linéaire aboutissent en principe toutes les deux à un prélèvement fiscal de toute la masse imposable lorsque celle-ci tend vers l'infini.

La première mesure de la progression, mentionnée ci-dessus par l'équation 3.17 exprimant le rapport entre la variation du taux moyen d'imposition et celle de la base de calcul, est dans tous les cas supérieure à zéro. La seconde mesure, fournie par l'équation 3.14 exprimant le rapport entre des variations en pour cent du montant de l'impôt et de la base de calcul, est quant à elle supérieure à un. Le coefficient tend cependant respectivement vers zéro et un dans le cas de la progression retardée.

Le raisonnement développé pour un barème progressif peut être appliqué à un barème régressif. Ce dernier est caractérisé par un taux moyen d'imposition décroissant avec l'augmentation de la base de calcul, c'est-à-dire par une pente négative de la fonction de taux d'imposition moyen $\frac{\partial t}{\partial X}$. A l'instar d'un barème progressif, le barème régressif peut être linéaire (dérivée seconde égale à zéro), accéléré (dérivée seconde négative) ou retardé (dérivée seconde positive) (graphique 3.2 b).

Formes de barème

Différentes formes de barème d'imposition peuvent être envisagées : une forme continue sur l'ensemble de l'assiette, une forme discontinue ou par tranches, ou encore une combinaison des deux précédentes.

Barème continu. — Il n'est pas utile d'examiner dans ce cadre les diverses formes de barème continu. Nous nous contenterons de préciser que le graphique 3.1 illustre précisément un barème continu à progression retardée. La fonction de montant fiscal $T(X)$ croît — bien que de manière ralentie — plus que proportionnellement par rapport à la base de calcul. La pente du taux moyen d'imposition

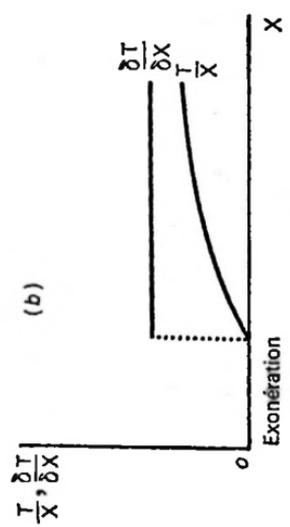
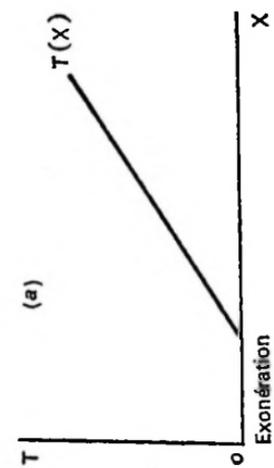
$\frac{\partial \left(\frac{T}{X} \right)}{\partial X}$ ou $\frac{\partial t}{\partial X}$ augmente néanmoins de manière ralentie avec l'accroissement de la base de calcul, et la courbe du taux moyen d'imposition $\frac{T}{X}$ tend asymptotiquement à rejoindre celle du taux marginal $\frac{\partial T}{\partial X}$.

En revanche, nous examinerons ici un problème particulier, mais de grande portée pratique : l'incidence d'une exonération ou d'un abattement à la base sur la progressivité d'un barème d'imposition. Pour mettre en évidence ce phénomène, nous supposerons un barème d'imposition proportionnel, ce qui implique que les taux marginal et moyen d'imposition sont égaux et constants.

Partant de cette situation, on peut démontrer (graphique 3.3 a et b construit comme le graphique 3.1) que l'octroi d'une *exonération collective à tous les contribuables*, quel que soit leur revenu avant exonération, rend l'imposition progressive. Cette situation concerne tout particulièrement l'impôt sur le revenu, mais vaut aussi par exemple pour la liste des biens francs d'impôt dans le cadre d'un impôt sur les ventes.

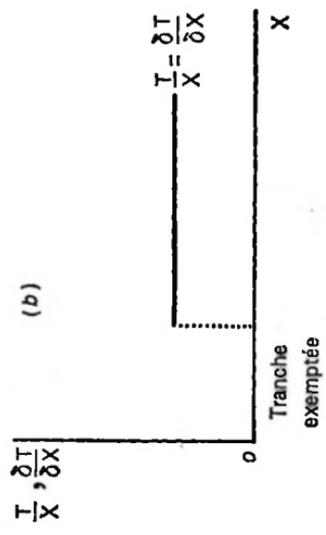
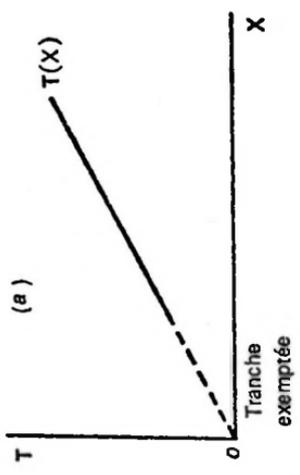
Le graphique 3.3 a et b montre que l'imposition ne débute qu'après dépassement du montant de l'exonération. La fonction de montant d'impôt étant par hypothèse linéaire, le taux marginal d'imposition $\frac{\partial T}{\partial X}$ demeure constant puisque l'abattement à la base ne change rien à la variation de la recette fiscale consécutive à une variation de la masse imposable. En revanche, mesuré par rapport à la base de calcul initiale, à savoir avant exonération, le taux moyen d'imposition $\frac{T}{X}$ croît à un rythme qui va en diminuant et qui s'approche asymptotiquement du taux marginal d'imposition lorsque la base de calcul X tend vers l'infini. L'exonération engendre donc une progression indirecte ou cachée par opposition à la progression directe obtenue par une configuration appropriée du barème.

Un exemple numérique (tableau 3.4) permet non seulement d'illustrer l'incidence d'un tel abattement sur le taux moyen d'imposition effectif mesuré par rapport à la base de calcul, mais d'estimer son influence sur la progressivité du barème à l'aide des deux mesures proposées précédemment. Construit en supposant une exonération de 5 000 F et un impôt proportionnel d'un taux *légal ou formel* de 20 % applicable sur le revenu imposable, il confirme que l'exonération agit effectivement sur le taux moyen d'imposition sans influencer le taux marginal. L'examen du taux moyen effectif par rapport à la base de calcul montre plus précisément que l'allègement de la charge fiscale est très important pour les revenus faibles parce que l'exonération y est comparativement importante, puis s'atténue par la suite pour devenir insignifiante pour les revenus très élevés. Le caractère de progressivité retardée ressort également des deux mesures effectuées à cet effet selon les équations 3.17 et 3.14 a. Tout d'abord nettement supérieur à zéro, le rapport entre la variation



GRAPHIQUE 3.3

Effet d'une exonération
accordée à tous les contribuables
sur la progressivité de l'impôt



GRAPHIQUE 3.4

Effet d'une exonération
accordée à une première tranche de revenu
sur la progressivité de l'impôt

TABLEAU 3.4

Effet d'une exonération accordée à tous les contribuables
sur la progressivité de l'impôt

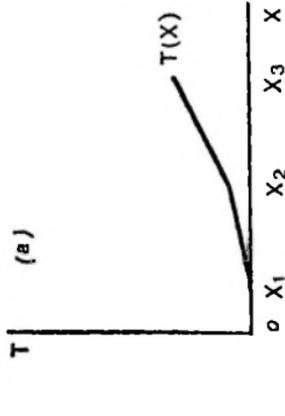
Base de calcul	Revenu impo- sable	Impôt	Taux moyen en %		Taux marginal en %		Degré de progression	
			Effec- tif	Légal	Effec- tif	Légal	$\frac{\partial t}{\partial X}$	$\frac{\partial T}{\partial X} / \frac{T}{X}$
5 100	100	20	0,39	20	20	20	0,33	51
6 000	1 000	200	3,33	20	20	20	0,17	6
10 000	5 000	1 000	10	20	20	20	0,05	2
20 000	15 000	3 000	15	20	20	20	$5 \cdot 10^{-4}$	1,33
100 000	95 000	19 000	19	20	20	20		

du taux d'imposition effectif et celle de la base de calcul tend vers zéro, coefficient caractéristique d'un barème proportionnel. De même le rapport du taux marginal et du taux moyen effectif, en premier lieu élevé, tend ensuite vers 1, conformément à la valeur attendue pour un barème proportionnel.

Lorsque l'exonération est accordée exclusivement sous la forme de l'exemption d'une première tranche de revenu (taux d'imposition nul), le taux d'imposition moyen saute de 0 à la valeur applicable au franchissement de la limite de la tranche, ce qui provoque une progression abrupte. En revanche, le taux moyen d'imposition est inchangé au-delà du seuil et coïncide par conséquent avec le taux marginal, ce qui est caractéristique d'un barème proportionnel (graphique 3.4 a et b).

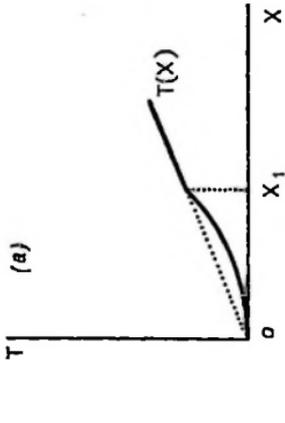
Barèmes discontinus ou par tranches. — Dans la pratique, il est usuel de confectionner le barème désiré au moyen de tarifs discontinus. La base de calcul est alors divisée en tranches de nombre varié et en général d'importance inégale. Le barème est ainsi caractérisé par des marches qui peuvent théoriquement porter sur le montant de l'impôt, le taux moyen d'imposition, ou encore sur le taux marginal d'imposition.

Les deux premières variantes présentent cependant des inconvénients majeurs. En particulier, qu'elle soit focalisée sur le montant de l'impôt ou sur le taux moyen d'imposition, la discontinuité de la progression se traduit par des sauts du montant d'impôt à chaque passage d'une tranche à l'autre. Ce phénomène est évidemment fort



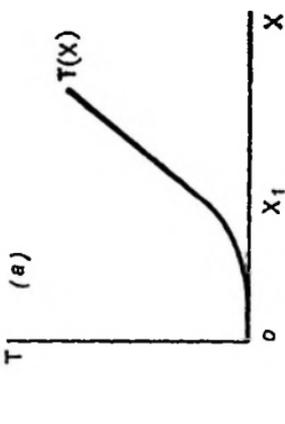
GRAPHIQUE 3.5

Barème discontinu ou par tranches, avec taux marginal d'imposition constant par tranche



GRAPHIQUE 3.6

Limite de la progression portant sur le taux moyen



GRAPHIQUE 3.7

Limite de la progression portant sur le taux marginal

désagréable pour les contribuables qui sont touchés car un accroissement minime de la masse imposable peut provoquer une augmentation substantielle du montant d'impôt.

C'est pourquoy, bien que la deuxième possibilité ait l'avantage de faciliter au maximum le calcul du montant de l'impôt par l'application du taux moyen de la tranche correspondante à la masse imposable, les législations fiscales lui préfèrent la troisième variante qui fait porter le tarif sur le taux marginal propre à chaque tranche de la base de calcul.

Le graphique 3.5 illustre les implications de cette variante pour le montant de l'impôt, le taux moyen et le taux marginal et démontre que le montant de l'impôt évolue sans saut d'une tranche à l'autre. Il ressort cependant de ce graphique qu'un tel tarif discontinu ou en tranches permet seulement une approximation de la continuité de la progression. La courbe traçant le taux moyen d'imposition montre en effet que la progression est plus forte au début de la tranche qu'à la fin.

Barèmes combinés. — Dans le domaine des barèmes progressifs retenus pour l'impôt sur le revenu tout particulièrement, des solutions mixtes sont adoptées en règle générale. Le cas le plus courant résulte de la volonté du pouvoir législatif d'éviter un impôt sur le revenu trop confiscatoire pour les très hauts revenus. A la place de retenir un barème continu à progression retardée, les législations appliquent de préférence la double solution d'une progression par tranches jusqu'à un certain niveau de la base de calcul à partir duquel l'impôt devient proportionnel. Deux variantes peuvent être envisagées.

Dans un cas, la limite est attachée au taux moyen d'imposition qui est accru jusqu'à un certain seuil de la base de calcul à partir duquel il est maintenu constant. Le taux marginal d'imposition est donc supérieur au taux moyen tout au long du domaine progressif du barème ; en revanche, il s'abaisse abruptement à son niveau dès le début du segment proportionnel. Ce subit abaissement du taux marginal d'imposition est favorable pour les contribuables dont le revenu passe le seuil. Ce cas est illustré dans le graphique 3.6 a et b dans lequel on a supposé, pour simplifier, que le domaine progressif était continu et linéaire.

Dans le second cas, l'accent est porté sur le taux marginal d'imposition qui est maintenu constant à partir d'un certain plafond. Toujours inférieur au taux marginal, le taux moyen d'imposition tend cependant dès ce seuil à se rapprocher asymptotiquement du premier. Le graphique 3.7 a et b illustre ce cas avec les mêmes restrictions que le graphique précédent.

D'autres combinaisons sont évidemment encore possibles. La plus fréquente consiste à appliquer en plus de l'une des deux combinaisons ci-dessus pour le bas de l'échelle, tout à la fois une exonération collective et une tranche exemptée d'impôt. Si leur but premier est de libérer de l'impôt les revenus trop faibles, ces dispositions ont également pour effet, comme nous l'avons vu ci-dessus, de modifier indirectement la progressivité effective du barème.

La translation de l'impôt

4.1 | L'INCIDENCE DES IMPÔTS : INTRODUCTION, DÉFINITIONS ET MÉTHODE D'ANALYSE

4.1.1 / Introduction

Bien qu'à long terme, dans un régime de démocratie parlementaire, tout système fiscal soit sensé refléter les préférences des citoyens, l'impôt est malgré tout considéré comme une charge. Perçu selon le principe de la capacité contributive, il n'est pas payé volontairement, ni volontiers par les agents économiques : c'est un prélèvement de nature obligatoire, contraignant et ressenti comme tel. C'est pourquoi les contribuables cherchent à l'éviter ou, si cela n'est pas possible directement, essaient d'en minimiser les conséquences en modifiant leurs choix et en adaptant leur comportement économique. Bref, ils ne réagissent probablement pas face à un impôt comme ils le font à l'égard d'une taxe ou d'un prix.

Les phénomènes qui caractérisent les réactions des agents économiques au paiement de l'impôt peuvent être groupés en deux thèmes : celui de l'incidence, ou effets redistributifs, et celui des effets allocatifs ou microéconomiques.

L'étude de l'incidence fiscale paraît de prime abord simple. Elle consiste à comparer, du point de vue de la politique redistributive, l'équilibre général initial de l'économie à la situation

nouvelle qu'entraînerait une décision fiscale (ou budgétaire) telle que l'introduction d'un nouvel impôt ou encore l'augmentation du barème des taux d'un impôt existant : quels revenus ont augmenté ou diminué ? De combien ? Quels prix ont changé ? Cependant, une telle approche, d'équilibre général, ne saisit les différences qu'entre deux situations, initiale et finale, sans en expliquer les mécanismes. Il s'agit donc de fragmenter l'analyse, d'en isoler les phénomènes afin de mieux les comprendre. En l'état actuel de la théorie économique, cela ne peut se faire qu'en ayant recours à une analyse d'équilibre partiel, notamment celle de la translation. Cette dernière permet d'expliquer, au moins partiellement, les déterminants de la répartition de la charge fiscale.

Musgrave (1959, p. 205 s.) considère l'incidence fiscale d'une part sur la formation du revenu (effets ayant pour conséquence de modifier la rémunération des facteurs de production : salaires, intérêts, profits, ainsi que les ventes) et, d'autre part, sur l'utilisation des revenus (effets modifiant les prix des biens et des services offerts à la consommation).

Lorsque la translation n'est pas possible, ou ne l'est que partiellement, la contrainte fiscale se traduit généralement par une modification dans les choix et les comportements des contribuables, avec comme but de réduire ou de supprimer l'effet perturbateur de l'impôt. Ce thème, qui traite des effets allocatifs ou microéconomiques des impôts, fait l'objet du chapitre 5.

4.1.2 / Définitions

Le contribuable désigné *formellement* par l'administration fiscale n'est pas toujours celui qui supporte *effectivement* le prélèvement. Dans la mesure du possible, le contribuable formel va s'efforcer de répercuter la charge de l'impôt sur d'autres agents économiques. Celui qui subit la translation peut réagir, en adaptant son comportement économique et en modifiant ses choix, rationnellement dans le but de minimiser le poids de l'impôt.

Cinq formes de comportement sont possibles. Les deux premières, *fraude* et *évasion fiscale*, caractérisent un effet de résistance à l'impôt qui traduit une désutilité très élevée du prélè-

vement fiscal, si élevée même qu'elle justifie aux yeux du contribuable — sans les légitimer — des mesures exceptionnelles aboutissant au non-paiement de l'impôt. Il y a *fraude* quand un contribuable *cache* un état de fait impliquant une imposition, tandis qu'il y a *évasion fiscale* lorsqu'il *empêche*, en exploitant les lacunes de la législation fiscale ou même en utilisant des formes juridiques conformes à la loi, un état de fait impliquant une imposition. A noter que la fraude et l'évasion fiscale sont des formes extrêmes de répercussion puisque d'autres devront bien financer le budget public, par exemple par des taux d'impôt plus élevés.

Lorsqu'il y a translation, le contribuable formel, ou contribuable au sens du droit fiscal, cherche à récupérer le montant de l'impôt au sein du secteur privé de l'économie. La *translation en avant* consiste à répercuter l'impôt sur l'acheteur par l'augmentation des prix de vente des biens et services sur le marché des produits. La *translation en arrière* vise à récupérer l'impôt sur le marché des facteurs de production en obtenant d'eux une prestation identique pour une rémunération moindre. Cas particulier, la *translation oblique* est possible si le contribuable formel, vendant deux ou plusieurs produits, reporte l'impôt en grevant le prix d'un ou plusieurs produits de tout ou partie de la charge d'impôt qui frappe un autre produit.

4.1.3 / Méthode d'analyse

Reste à préciser la méthode d'analyse préconisée pour l'étude de la translation et, en seconde étape, pour celle des effets allocatifs des impôts. La présentation traditionnelle a d'abord été menée en équilibre partiel. Des recherches plus récentes s'efforcent de mesurer les effets de la fiscalité dans le cadre de l'équilibre général (Break, 1974 ; McLure, 1975). On doit aux travaux d'économistes anglo-saxons d'avoir précisé les questions de méthode. Musgrave et Musgrave (1980, p. 256-279), par exemple, s'interrogent sur la valeur d'une analyse d'équilibre partiel pour évaluer les incidences de la fiscalité. En effet, ces dernières se diffusent à l'économie tout entière par le jeu des interdépendances sectorielles. La fiscalité influence le niveau de production de l'ensemble des biens produits dans

l'économie nationale, la rémunération des facteurs de production, et enfin la structure des prix. On peut donc hésiter à opter pour une analyse d'équilibre partiel ou pour une analyse d'équilibre général. Celle-là a une valeur analytique indéniable parce qu'elle isole les déterminants les plus importants de la translation ; celle-ci permet de prendre en compte toutes les interdépendances qui caractérisent un système économique, tout en aboutissant à des résultats dont on ne peut garantir ni la signification ni la précision. Entre ces deux approches, on trouve toute une série de compromis théoriques maniables et ne négligeant aucun des aspects fondamentaux de l'étude de l'incidence fiscale.

Le but de cet ouvrage étant d'introduire les problèmes du financement public, seuls les éléments analytiques essentiels sont donnés : l'option est donc celle d'un équilibre partiel.

La seconde question de méthode exige que l'on précise les sortes d'incidence fiscale que la théorie envisage. Musgrave et Musgrave (1980, p. 260-262) en retiennent trois.

L'incidence absolue. — L'évaluation de l'incidence absolue consiste à mesurer les conséquences d'une forme de prélèvement fiscal alors même que chacune des autres rubriques du budget public — recettes et dépenses — est maintenue à un montant constant. On suppose, par exemple, une augmentation du taux de l'impôt sur le revenu, sans contrepartie sous la forme d'un allègement fiscal par d'autres impôts, ou sans que les dépenses publiques augmentent. Le principal inconvénient de cette manière de calculer l'incidence d'un impôt provient du fait qu'elle ne permet pas de distinguer les effets redistributifs directs de la hausse de l'impôt des autres effets macroéconomiques que celle-ci pourrait avoir. Supposons que la hausse d'un impôt provoque une diminution de la demande globale et un sous-emploi. Le chômage a des conséquences redistributives propres qui se mêleront à celles voulues directement par la modification de l'impôt en question. Ainsi, comme les effets macroéconomiques (ici le chômage) ont, à leur tour, des conséquences sur la distribution des revenus, ces dernières ne peuvent pas être isolées des premières dues exclusivement à la variation du taux d'impôt.

L'incidence fiscale différentielle. — Pour éviter ces difficultés, on peut procéder en comparant les effets redistributifs de quelques formes d'impôt, tout en exigeant que chacune d'elles procure un même rendement fiscal. Les dépenses publiques restent bloquées aux mêmes montants. Il s'agit, par exemple, de comparer les effets d'un impôt sur le tabac et les cigarettes devant rapporter une certaine somme à ceux qu'aurait provoqué un impôt sur le revenu assurant au fisc une même recette. Cette manière de faire minimise, voire élimine les influences macro-économiques, ce qui est un avantage analytique indéniable ; mais elle se heurte à la difficulté de préciser les conséquences indirectes du prélèvement fiscal. Ainsi, les contribuables qui voient l'impôt sur le revenu diminuer font un gain, les fumeurs subissant un renchérissement. La décision fiscale a cependant d'autres influences que cet effet de revenu : tout l'art de l'analyse est de savoir en définir les contours et la limite. Dans cet exemple, l'industrie du tabac est soumise à une nouvelle pression fiscale, alors que les autres producteurs, bénéficiant de la demande des contribuables libérés du paiement d'une partie de l'impôt sur le revenu, enregistrent un chiffre d'affaires supplémentaire. Cela représente un deuxième round d'effets redistributifs, que l'analyse de l'incidence fiscale différentielle ignore. Malgré cette réserve, cette méthode est utile en pratique puisque, dans la plupart des cas, la décision fiscale revient à choisir entre diverses formes d'impôt celle qui convient le mieux à la politique redistributive, pour un même rendement fiscal.

L'incidence du budget équilibré. — La troisième méthode d'évaluation prend en considération les conséquences combinées d'une variation d'impôt et des dépenses publiques. Si la méthode semble idéale en ce sens qu'elle aborde globalement le problème de l'incidence, la difficulté réside en ce qu'elle rend impossible toute conclusion quant aux conséquences de la variation de l'impôt seulement.

L'étude de la translation, qui occupe la suite de ce chapitre, utilise la méthode de l'incidence fiscale différentielle.

4.2 | LES FACTEURS EXPLICATIFS DE LA TRANSLATION DE L'IMPÔT

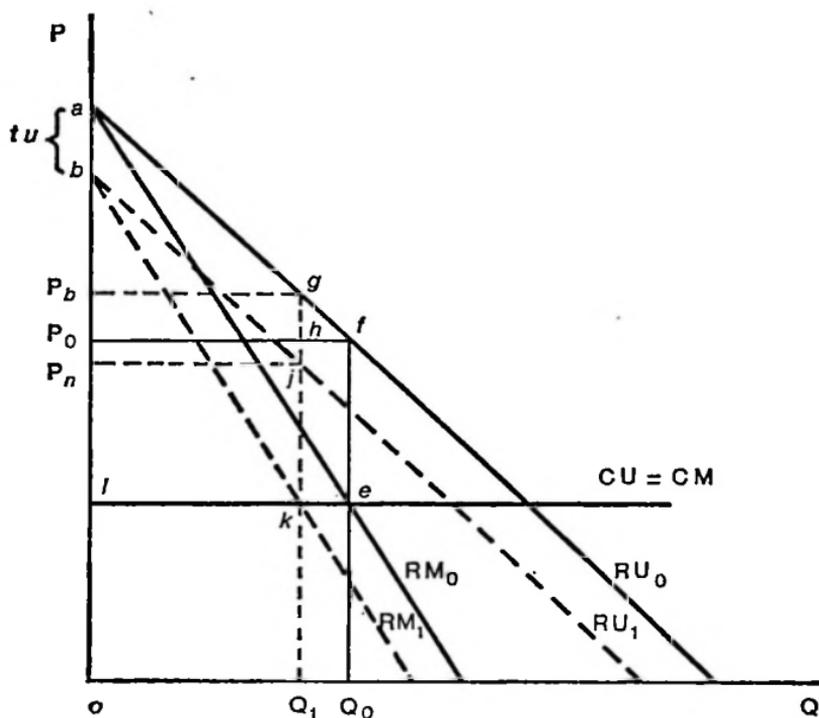
La translation de l'impôt peut se faire en avant ou en arrière. La première forme, la plus étudiée, intervient lorsque le prix d'une marchandise est majoré par le vendeur, contribuable selon le droit fiscal, afin que l'acheteur supporte en dernière instance le paiement effectif de l'impôt. La translation en arrière consiste à reporter l'impôt en diminution du prix payé pour les facteurs de production. L'amplitude de la translation dépend de nombreux facteurs. La théorie économique en retient cinq, les plus importants : la forme de l'impôt, la structure du marché, les élasticités-prix de l'offre et de la demande, la forme des coûts de production du bien imposé, l'objectif commercial de la firme.

4.2.1 | Translation selon la forme de l'impôt

La comparaison de la situation résultant de la perception d'un impôt sur le bénéfice de l'entreprise à celle d'un impôt unitaire par produit et d'un impôt *ad valorem* sur le prix de vente permet de comprendre comment les possibilités de répercussion d'un impôt diffèrent selon sa forme. Les graphiques 4.1 à 4.4 illustrent cela dans le cas d'un monopoleur cherchant à maximiser son profit ; la translation dans un marché de concurrence pure sera présentée dans la section suivante.

L'impôt unitaire par produit

Le cas de la perception d'un impôt unitaire par produit est décrit dans le graphique 4.1. Par simplification, on suppose que les coûts de production, tant moyen que marginal, sont constants, d'où la droite des coûts $CU = CM$. Figurent également la recette moyenne du monopoleur, RU_0 , et la recette marginale RM_0 . La situation initiale est donnée par l'intersection en e des droites de revenu marginal et de coût marginal et correspond à un prix de vente P_0 , une quantité vendue de Q_0 , et à un profit du monopoleur de $lef P_0$.



GRAPHIQUE 4.1. — Translation de l'impôt unitaire, cas du monopoleur

L'impôt unitaire par produit (tu) est un impôt perçu par unité vendue, indépendamment du prix de vente (par exemple : x francs par 100 g de tabac, quel que soit le prix de ces 100 g de tabac). On en tient compte en introduisant de nouvelles lignes de recettes moyenne (RU_1) et marginale (RM_1), parallèles et en dessous des premières. La différence verticale entre RU_0 et RU_1 , égale à ab , correspond au montant de l'impôt unitaire perçu. Les droites RU_0 et RU_1 , respectivement RM_0 et RM_1 , sont parallèles parce que le montant de l'impôt est le même, quel que soit le prix de vente.

Le nouvel équilibre est donné par l'intersection en k des droites de coût marginal (CM) et du revenu marginal net du

monopoleur (RM_1). Il correspond à un prix brut de vente de P_b et à un prix net pour le monopoleur de P_n , la différence étant absorbée par l'impôt, à une quantité vendue de Q_1 , et à un profit du monopoleur de $lkjP_n$.

Le produit de l'impôt est égal à $tu \times$ la quantité vendue, soit $tu \times Q_1$ ou $ab \times Q_1$, ou encore $fg \times P_n j = P_n jgP_b$. On constate que l'augmentation du prix de vente qui résulte de l'introduction de l'impôt est inférieure à tu : soit $P_0 P_b < tu$, ou $hg < fg$. Il s'ensuit qu'une partie de l'impôt est supportée par le monopoleur en diminution de son profit. Dans le graphique, la surface $lkjP_n$ qui correspond au profit net du monopoleur ($lkgP_b - P_n jgP_b$, soit profit brut — impôt) est plus petite que le profit qu'il pouvait espérer en raison de la situation initiale (ef ou kh par unité vendue) et de la quantité vendue Q_1 (soit le profit espéré : $kh \times lk = lkhP_0 > lkjP_n$, le profit réel).

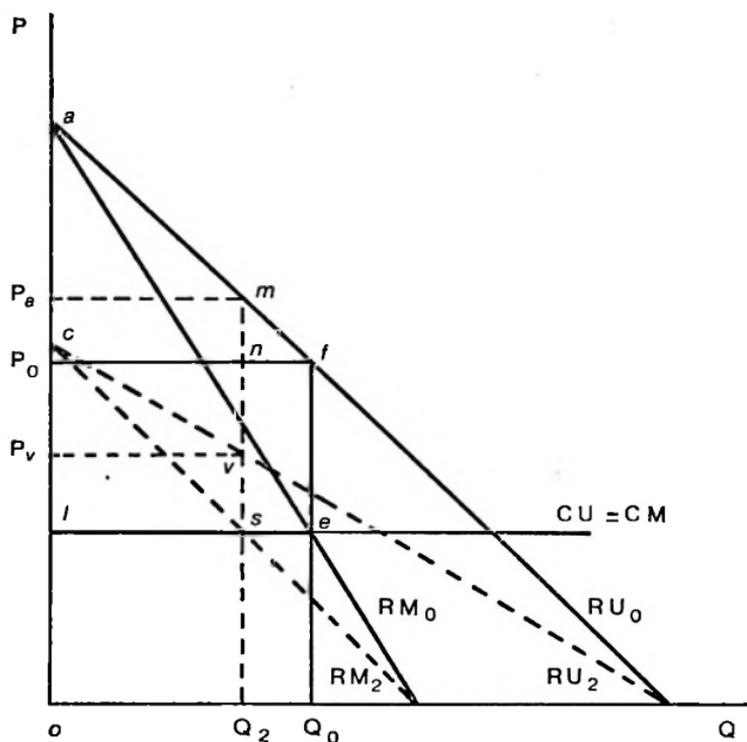
L'impôt ad valorem

L'impôt *ad valorem* dont il est question ici est également prélevé sur les ventes, mais, à la différence du précédent, il l'est en proportion ou en pour-cent du prix de vente. Le rendement de cet impôt est donc d'autant plus fort que les prix des produits qui y sont soumis sont élevés. La situation initiale, avant l'introduction d'un impôt *ad valorem*, est, dans le graphique 4.2, la même que précédemment. Elle se précise à partir de l'intersection en e des lignes CM et RM_0 . Un impôt *ad valorem*, calculé au taux $ta = \frac{ca}{oa}$ a pour conséquence de déplacer vers le bas les droites de la recette moyenne (de RU_0 en RU_2) et de la recette marginale (de RM_0 en RM_2), avec les conséquences suivantes :

- augmentation du prix de vente de P_0 à P_a , pour un prix net acquis au monopoleur, de P_v ;
- rendement de l'impôt :

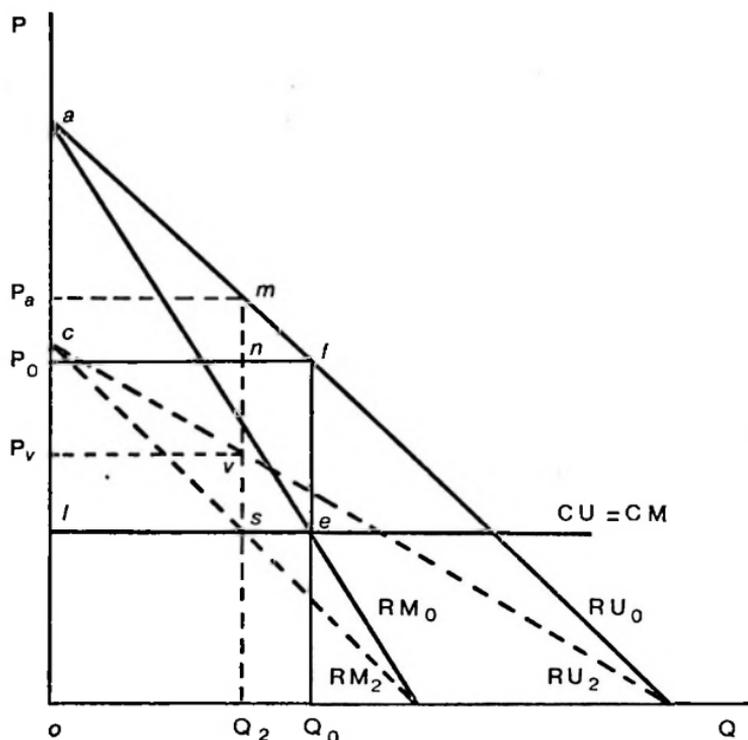
$$ta \times \text{prix de vente} \times \text{nombre d'unités vendues} =$$

$$\frac{ca}{oa} \times P_a \times Q_2 = \frac{vm}{Q_2 m} \times Q_2 m \times Q_2 = vm \times Q_2 = P_v vm P_a.$$



GRAPHIQUE 4.2. — Translation de l'impôt *ad valorem*, cas du monopoleur

Ce résultat est similaire à celui qui découle de l'introduction d'un impôt unitaire en ce sens que l'augmentation du prix de vente est inférieure à l'impôt : $P_0 P_a = nm < vm$. Il s'ensuit qu'une partie de l'impôt *ad valorem* est supportée par le monopoleur en diminution du profit. Alors que ce profit était initialement de $lefP_0$, il a passé en $lsvP_v$: il est plus petit que celui que pouvait espérer le monopoleur en raison de sa situation initiale (un profit de ef par unité vendue) et des quantités vendues Q_2 (le profit espéré $ef \times Q_2 = sn \times Q_2 = lsnP_0 > lsvP_v$, le profit réel).



GRAPHIQUE 4.2. — Translation de l'impôt *ad valorem*, cas du monopoleur

Ce résultat est similaire à celui qui découle de l'introduction d'un impôt unitaire en ce sens que l'augmentation du prix de vente est inférieure à l'impôt : $P_0 P_a = nm < vm$. Il s'ensuit qu'une partie de l'impôt *ad valorem* est supportée par le monopoleur en diminution du profit. Alors que ce profit était initialement de $lefP_0$, il a passé en $lsvP_v$: il est plus petit que celui que pouvait espérer le monopoleur en raison de sa situation initiale (un profit de ef par unité vendue) et des quantités vendues Q_2 (le profit espéré $ef \times Q_2 = sn \times Q_2 = lsnP_0 > lsvP_v$, le profit réel).

*La comparaison entre l'impôt unitaire
et l'impôt ad valorem*

La comparaison entre un impôt unitaire (tu) et un impôt *ad valorem* (ta) se calcule de la manière suivante :

La condition d'équilibre avec un impôt unitaire est :

$$CM(Q_i) = RM(Q_i) - tu \quad (4.1)$$

tandis qu'avec un impôt *ad valorem*, elle est :

$$\begin{aligned} CM(Q_i) &= RM(Q_i) - \{ta \times RM(Q_i)\} \\ &= (1 - ta) \times RM(Q_i) \end{aligned} \quad (4.2)$$

La comparaison des équations (4.1) et (4.2) correspond au point k dans le graphique 4.3 :

$$RM(Q_i) - tu = RM(Q_i) - \{ta \times RM(Q_i)\} \quad (4.3)$$

d'où l'on tire que :

$$tu = ta \times RM(Q_i) \quad (4.4)$$

ou bien

$$ta = \frac{tu}{RM(Q_i)} \quad (4.5)$$

En ce qui concerne le rendement fiscal, l'impôt unitaire rapporte :

$$Tu = tu \times Q_i \quad (4.6)$$

tandis que l'impôt *ad valorem* permet d'obtenir :

$$Ta = ta \times P_i \times Q_i \quad (4.7)$$

d'où l'on tire que :

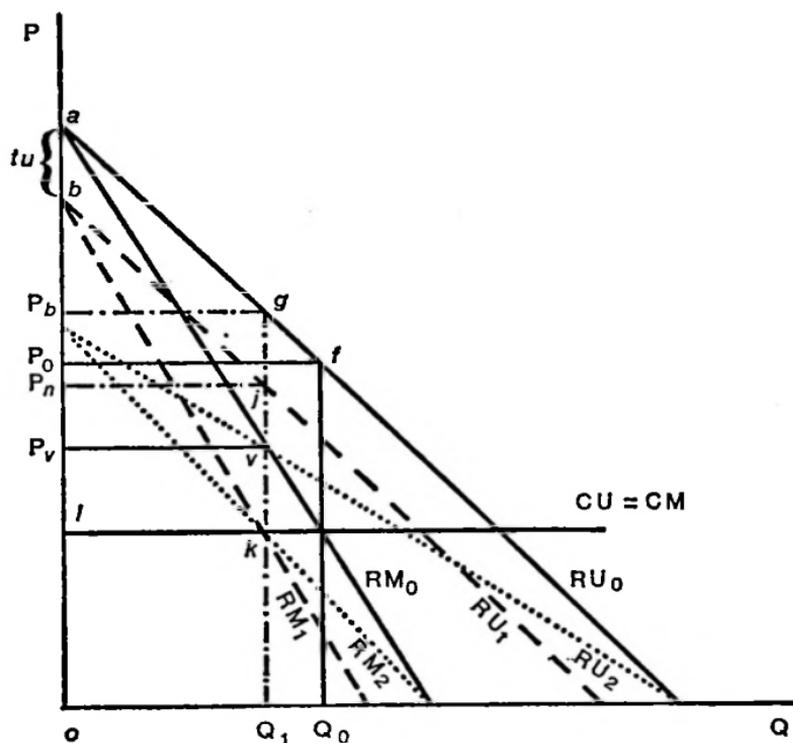
$$Ta = \frac{tu}{RM(Q_i)} \times P_i \times Q_i \quad (4.8)$$

La comparaison du rendement des deux formes d'impôt est :

$$\begin{aligned} Ta - Tu &= \left\{ \frac{tu}{RM(Q_i)} \times P_i \times Q_i \right\} - (tu \times Q_i) \\ &= (tu \times Q_i) \times \left\{ \frac{P_i}{RM(Q_i)} - 1 \right\} \end{aligned} \quad (4.9)$$

Si $P_i = RM(Q_i)$, comme c'est le cas en concurrence pure (voir section suivante), l'impôt unitaire et l'impôt *ad valorem* aboutissent à un résultat identique. Par contre si $P_i > RM(Q_i)$, comme cela se vérifie dans un marché de monopole, alors $T_a > T_u$ pour un même effet sur les prix et les quantités vendues.

Du point de vue théorique, la comparaison entre ces deux formes d'impôt peut être établie de deux façons : soit en fonction d'effets identiques sur les prix et les quantités, soit en supposant un rendement fiscal constant. Le premier cas est illustré dans le graphique 4.3. La situation initiale est celle qui résultait de



GRAPHIQUE 4.3. — Comparaison entre l'impôt unitaire et l'impôt *ad valorem* vu sous l'angle de la translation dans le cas du monopoleur ; effets identiques sur les prix et les quantités

l'introduction d'un impôt unitaire, telle qu'elle a été présentée dans le graphique 4.1. Le nouvel équilibre se calcule à partir de l'intersection, en k , des droites de recette et de coût marginal {équation 4.1 ci-devant : $CM = RM_0(Q_1) - tu = RM_1(Q_1)$ }.

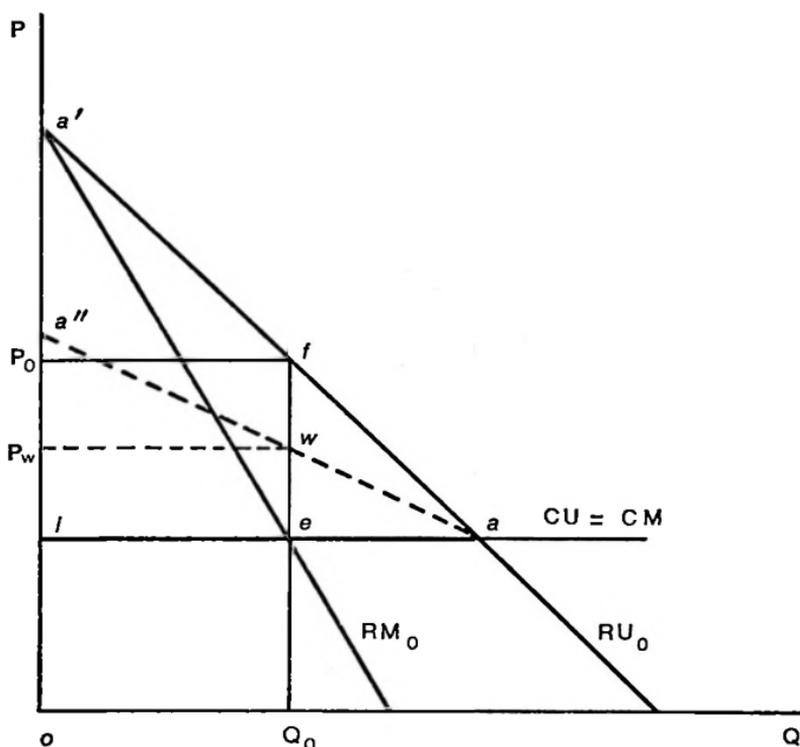
Pour un impôt unitaire $tu = ab = jg$, le prix passe de P_0 à P_b , la quantité d'équilibre baissant à Q_1 . Le produit de l'impôt est $P_n jgP_b$. Si l'on postule qu'un impôt *ad valorem* doit entraîner les mêmes effets, à savoir une augmentation du prix de vente égale à $P_0 P_b$ et une diminution des quantités vendues de Q_0 à Q_1 , la ligne de la recette marginale RM_2 doit passer en k (équivalent au point s dans le graphique 4.2). Le rendement fiscal ainsi obtenu serait de $P_v vgP_b$, par analogie à la procédure suivie pour expliquer le graphique 4.2. Ce revenu est supérieur au rendement de l'impôt unitaire, la surface $P_n jgP_b$ étant contenue dans celle de $P_v vgP_b$. Conséquence intéressante, le revenu fiscal supplémentaire $P_v vjP_n$ correspond à une diminution équivalente du profit du monopoleur.

Si l'on établit une comparaison entre les deux formes d'impôt sous contrainte qu'elles procurent un rendement fiscal égal, on constate que l'introduction d'un impôt unitaire s'accompagne d'une augmentation du prix de vente plus forte que celle due à un impôt *ad valorem*. Exprimé en terme relatif, le « taux » de l'impôt unitaire est plus élevé que celui de l'impôt *ad valorem* (pour $T_a = T_u$, $t_a < \frac{tu}{RU_0(Q_1)}$; Musgrave et Musgrave, 1976, p. 447-448).

L'impôt sur le bénéfice

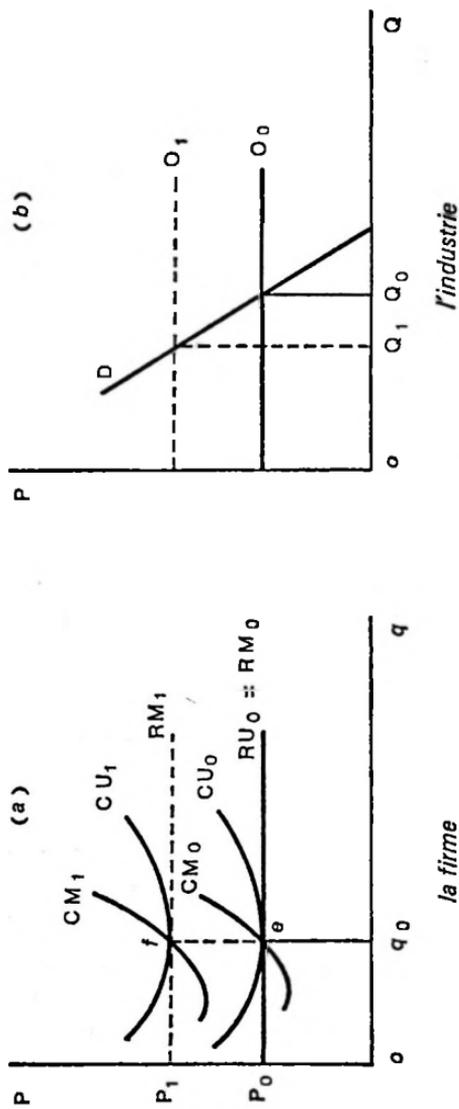
L'impossibilité de répercuter l'impôt sur le bénéfice dans le cas du monopole est illustrée dans le graphique 4.4. Soit l'équilibre initial tel qu'il découle de l'intersection en e des droites marginales de revenu RM_0 et de coût CM . Pour un prix de vente P_0 et une quantité Q_0 , le profit par unité vendue est égal à ef ; le profit total $lefP_0$ est alors un maximum. Supposons la perception d'un impôt sur le bénéfice prélevé au taux $t_b = \frac{wf}{ef}$. La ligne de recette moyenne nette du monopoleur passerait alors de aa' (avant l'impôt) à aa'' . Le bénéfice du monopoleur diminuerait pour n'être plus que $lewP_w$.

On constate que l'introduction d'un impôt sur le bénéfice,



GRAPHIQUE 4.4. — Translation de l'impôt sur le bénéfice, cas du monopoleur

dans le cas du monopole, n'affecte pas les droites marginales puisque ce bénéfice est formé par la différence entre la recette moyenne $RU_0(Q_0)$ et le coût moyen (CU). L'impôt sur le bénéfice ne modifie pas la condition d'équilibre $RM_0(Q_i) = CM$ et, par conséquent, le prix de vente et la quantité vendue ne varient pas. La charge de l'impôt est supportée entièrement par le monopoleur en diminution du profit, qui passe de $lefP_0$ à $lewP_w$.



GRAPHIQUE 4.5

Equilibres de long terme, en concurrence parfaite; pour la firme marginale et pour l'industrie
 Sans l'impôt puis avec l'introduction d'un impôt unitaire

4.2.2 / Translation selon la structure du marché

Le deuxième critère influençant la translation d'un impôt est la structure du marché. Nous illustrerons son incidence en comparant les effets d'un impôt unitaire prélevé sur la production d'une entreprise dans une situation de concurrence pure et parfaite à ceux d'un même impôt prélevé auprès d'un monopoleur. Cette dernière situation est connue, puisqu'elle a été décrite dans la section précédente (graphique 4.1).

Concurrence pure et parfaite : impôt unitaire par produit vendu

Rappelons d'abord qu'un marché de concurrence pure et parfaite se caractérise par un grand nombre de vendeurs et d'acheteurs indépendants. On parle d'*atomicité* : les décisions individuelles des firmes ou des consommateurs n'ont pas d'influence sur le prix. Les produits offerts doivent être *homogènes*. Il faut, en outre, que les offres et les demandes individuelles soient parfaitement *mobiles* : le prix du marché est alors égal au coût marginal.

La situation qui nous intéresse est celle de l'équilibre à long terme de la firme, sous hypothèse de coûts constants de production, et de la maximisation des profits. Cet équilibre est donné par l'intersection au point *e* des courbes de recettes et de coût marginal dans le graphique 4.5 *a* illustrant le cas de l'entreprise marginale. Cette situation correspond à un équilibre de l'offre et de la demande pour l'industrie, indiqué par l'intersection des droites d'offre O_0 et de demande D dans le graphique 4.5 *b*.

Supposons ensuite que la production de cette industrie soit soumise à un impôt unitaire par produit de $tu = ef$ (ou à un impôt *ad valorem* de $ta = \frac{ef}{q_0 f}$, ce qui revient au même puisque $P_i = RM(Q_i)$; voir l'équation 4.9). La firme seule ne peut pas répercuter l'impôt sous forme d'une augmentation des prix puisqu'elle ne contrôle pas le prix de vente de l'atomicité du marché de concurrence et de l'homogénéité des produits. La translation en avant ne peut être que le fait de

l'industrie. A long terme, et sous condition de coûts de production constants, l'impôt sera entièrement répercuté sur le prix de vente, parce que certaines firmes abandonneront l'industrie en question.

En effet, dans l'immédiat la firme marginale ne peut pas supporter l'augmentation du coût moyen de CU_0 à CU_1 que suppose l'introduction de l'impôt $tu = ef$. L'équilibre au point e correspond à l'égalité de la recette moyenne et du coût moyen : tout déplacement vers le haut de la courbe CU_0 entraîne un déficit. L'entreprise marginale doit quitter l'industrie ou fait faillite : elle ne peut, à elle seule, modifier le prix du court terme qui, restant en P_0 , ne couvre plus les coûts. Si l'entreprise marginale disparaît, l'offre globale diminue, de Q_0 en Q_1 dans le graphique 4.5 b, et le prix augmente jusqu'à ce que cela permette aux entreprises de payer l'impôt. La translation de l'impôt est due non pas individuellement aux entreprises, mais aux forces compétitives du marché des produits de l'industrie imposée.

Les différences entre ce résultat et celui qui interviendrait dans une situation de monopole sont les suivantes :

- le monopoleur contrôle la formation des prix aussi bien à court terme qu'à long terme. La firme individuelle ne peut pas le faire en concurrence pure et parfaite car le prix de vente est déterminé par l'offre de l'industrie et la demande ;
- dans des conditions identiques, sauf la structure du marché, l'impôt unitaire doit être complètement répercuté sur le prix de vente pour la firme opérant dans un marché de concurrence pure et parfaite. La translation par contre n'est que partielle dans le cas du monopoleur : ainsi que nous l'avons vu, une partie de l'impôt est payée par le profit que tirait initialement le monopoleur. Dans ce dernier cas, la répartition de la charge fiscale dépend encore d'autres critères tels que les conditions de coûts, l'élasticité-prix de l'offre des facteurs de production et celle de la demande ;
- dans le cas de la concurrence pure et parfaite, un impôt unitaire par produit aboutit aux mêmes résultats qu'un impôt *ad valorem* : même hausse de prix, même rendement fiscal. Nous avons vu, par contre, que dans une situation de

monopole, l'impôt unitaire entraîne une hausse du prix plus forte que l'impôt *ad valorem* pour un même rendement fiscal.

*Effets prix et quantités de l'impôt unitaire
et de l'impôt ad valorem
dans un marché de concurrence pure et parfaite*

Admettons que la demande et l'offre soient linéaires, selon les fonctions :

$$RU = \alpha - \beta Q \quad (\text{la demande}) \quad (4.10)$$

$$CU = \gamma + \kappa Q \quad (\text{l'offre}) \quad (4.11)$$

L'équilibre de l'industrie se trouve en $RU = CU$, soit :

$$\alpha - \beta Q = \gamma + \kappa Q \quad (4.12)$$

d'où l'on tire que :

$$Q_0 = \frac{\alpha - \gamma}{\beta + \kappa} \quad (4.13)$$

$$P_0 = RU = \alpha - \beta \left(\frac{\alpha - \gamma}{\beta + \kappa} \right) \quad (4.14)$$

Avec l'introduction d'un impôt *unitaire*, les équations (4.10) et (4.14) sont modifiées ainsi :

$$RU_n = \alpha - \beta Q - tu \quad (4.15)$$

$$P_b = \alpha - \beta \left(\frac{\alpha - \gamma - tu}{\beta + \kappa} \right) \quad (4.16)$$

où RU_n = recette moyenne nette

et P_b = prix brut.

La variation de prix entre la situation avant et après impôt est égale à :

$$\Delta P = (P_b - P_0) = \frac{\beta \times tu}{\beta + \kappa} \quad (4.17)$$

Sous condition de production à coûts constants, comme dans le graphique 4.5 b, $\kappa = 0$, la variation du prix est alors égale à l'impôt unitaire : $\Delta P = tu$.

Avec l'introduction d'un *impôt ad valorem*, les équations (4.10) et (4.14) sont modifiées ainsi :

$$RU_n = (1 - ta) \times (\alpha - \beta Q) \quad (4.18)$$

$$P_t = \alpha - \beta \left(\frac{\alpha - \gamma - \alpha ta}{\beta + \kappa - \beta ta} \right) \quad (4.19)$$

La variation de prix entre les situations avant et après *impôt* est égale à :

$$\Delta P = (P_t - P_0) = \beta ta \left\{ \frac{\gamma\beta + \alpha\kappa}{(\beta + \kappa)^2 - \beta ta(\beta + \kappa)} \right\} \quad (4.20)$$

Sous condition de production à coûts constants, $\kappa = 0$ et $\Delta P = \frac{\gamma ta}{1 - ta}$. Dans le cas d'un *impôt unitaire*, la variation du prix $\Delta P = \frac{\beta tu}{\beta + \kappa}$ (équation 4.17) est fonction de la pente κ de l'offre et celle β de la demande ; tandis que dans le cas de l'*impôt ad valorem* (équation 4.20), la position de l'intersection des fonctions d'offre et de demande (influencées par α et γ) joue en plus un rôle sur l'importance de ΔP .

Concurrence pure et parfaite : impôt sur le bénéfice

La théorie fiscale n'examine que succinctement la translation de l'*impôt* sur le bénéfice des entreprises opérant en régime de concurrence pure et parfaite. La raison est que l'équilibre du marché en longue période suppose non seulement l'égalité de l'offre et de la demande globale pour l'industrie, mais encore que le profit soit nul. Dans la réalité, si le prix du marché est le même pour tous, les coûts de production ne le sont pas nécessairement ; tout dépend de la manière dont chaque entreprise est gérée, de la qualité de sa main-d'œuvre et de son outillage, de son éloignement des sources de matières premières, etc. Les entreprises plus rationnelles, non marginales, réalisent des profits ou rentes (Lecaillon, 1967, p. 147-149). On peut donc imaginer que ces profits soient imposés.

Dans ce cas, l'entreprise n'ayant seule aucune influence sur le prix est obligée, à court terme, de supporter la totalité de l'*impôt* en diminution des profits. Ce résultat est identique à

celui de l'impôt sur le bénéfice d'un monopoleur. Mais, à long terme, on peut concevoir qu'en réponse à l'introduction d'un impôt sur le bénéfice, l'entreprise adapte soit sa politique commerciale, abandonnant l'objectif de maximisation des profits, soit sa politique d'investissement. C'est d'ailleurs sous ce dernier aspect que le problème est étudié dans les manuels de finances publiques, ce que nous ferons au chapitre 5. Contentons-nous, pour l'instant, de constater que, leurs profits diminuant, certaines firmes vont abandonner cette industrie. L'offre, moins importante, entraîne une augmentation des prix qui devrait restaurer la marge initiale de profits (Allan, 1971, p. 48). Ce résultat est différent de celui qui prévaut dans le cas du monopole. Rappelons une fois encore que l'ajustement se fait par le biais des forces du marché, et non par l'action individuelle des entreprises.

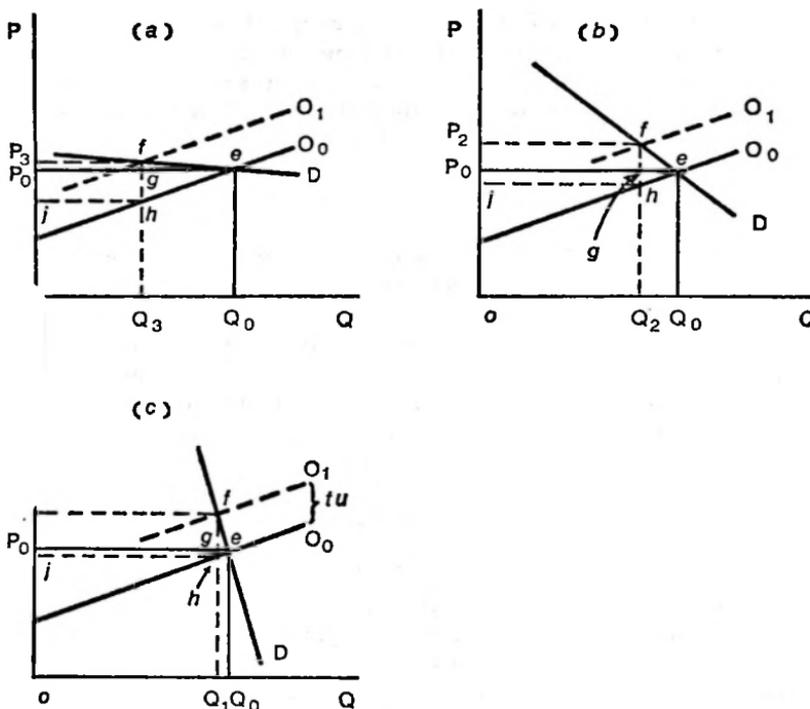
4.2.3 / Translation selon les conditions d'élasticité

Les élasticités-prix de l'offre et de la demande déterminent l'intensité de la translation d'un impôt.

Supposons l'introduction d'un impôt unitaire par produit dans un régime de concurrence pure et parfaite. Soit les graphiques 4.6 et 4.7 représentant des courbes d'offre et de demande sous différentes hypothèses d'élasticité-prix. L'équilibre est régi par les conditions de stabilité propres à l'analyse microéconomique marshallienne.

Elasticité de la demande

Le théorème est que plus la quantité demandée est sensible (élastique) à une variation de prix, plus il est difficile pour le producteur de répercuter l'impôt en avant sous forme d'une augmentation du prix. Inversement, moins la demande est sensible au prix, plus il lui est facile de reporter l'impôt sur les prix. Soit les graphiques 4.6 a, 4.6 b et 4.6 c. La courbe d'offre, reflétant une situation de coûts croissants de l'industrie dans un régime de concurrence pure, ne varie pas. Après l'introduction d'un impôt unitaire par produit, elle passe de O_0 à O_1 . La distance verticale entre O_0 et O_1 représente le montant de l'impôt tu .



GRAPHIQUE 4.6. — La translation pour différentes élasticités-prix de la demande

La courbe de demande, supposée linéaire, est :

- fortement élastique dans le graphique 4.6 a,
- normalement élastique dans le graphique 4.6 b,
- faiblement élastique dans le graphique 4.6 c,

par rapport à une variation du prix.

La quantité d'équilibre Q_0 échangée avant l'introduction de l'impôt est donnée au point e , pour un prix P_0 . Après l'impôt tu , l'équilibre au point f indique un nouveau prix de vente P_i , plus élevé, et une quantité échangée Q_i moindre ($i = 1, 2, 3$). Dans les trois cas, l'impôt prélevé correspond à la surface $jhfP_i$: il est réparti entre les acheteurs, pour la part

qui correspond à l'augmentation des prix $P_0 P_i$, indiquée par la surface $P_0 gfP_i$; et les vendeurs, pour la part représentée par les surfaces $jhgP_0$. Il y a par ailleurs une charge excédentaire égale à hef comme nous l'avons vu dans la section 2.3.2 relative au critère de neutralité.

Les trois graphiques illustrent le fait que, pour un même impôt tu , l'augmentation du prix de vente est d'autant plus forte que l'élasticité-prix de la demande est faible : $P_0 P_1 > P_0 P_2 > P_0 P_3$. Plus l'élasticité de la demande par rapport au prix est importante, plus il est difficile pour l'industrie de reporter l'impôt sur le consommateur en augmentant le prix de vente. La part de l'impôt hf que le producteur prend en charge est donc de plus en plus importante : hg en 4.6 a $>$ hg en 4.6 b $>$ hg en 4.6 c.

Elasticité de l'offre

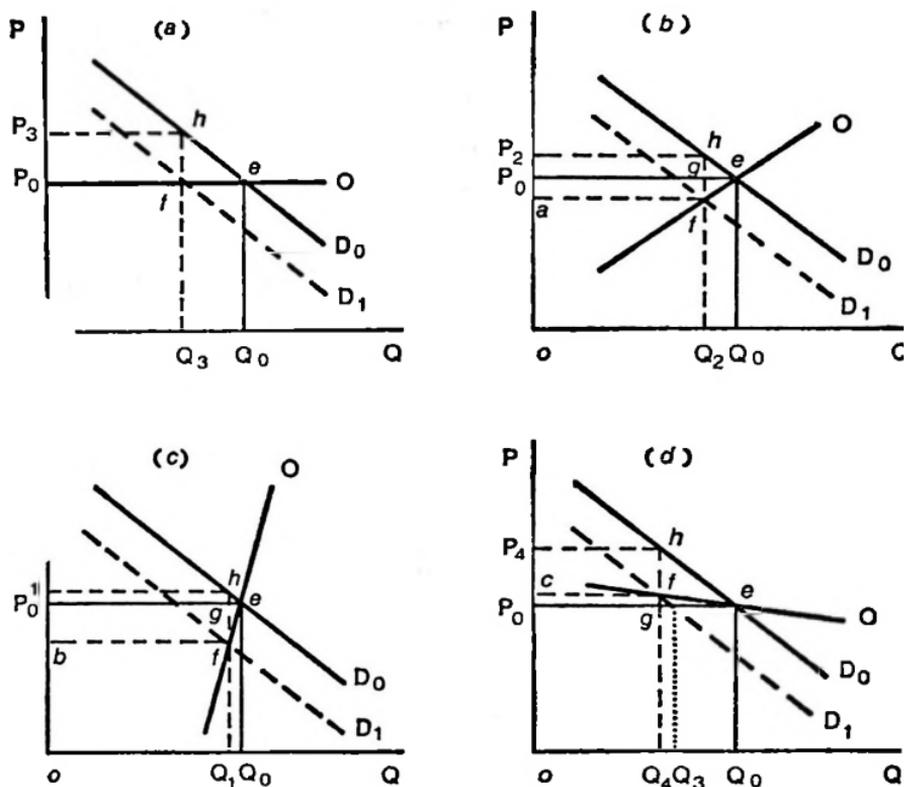
Le théorème est que plus l'élasticité-prix de l'offre est élevée, c'est-à-dire plus l'offre est quantitativement sensible à une variation de prix, plus il est facile de répercuter l'impôt unitaire sur le prix de vente.

La situation est décrite dans les graphiques

- 4.7 a pour une élasticité-prix parfaite de l'offre ;
- 4.7 b pour une élasticité-prix moyenne de l'offre ;
- 4.7 c pour une faible élasticité-prix de l'offre ;
- 4.7 d pour une élasticité-prix négative de l'offre.

L'introduction d'un impôt unitaire par produit (tu) fait passer la droite de la demande de D_0 en D_1 , ce qui illustre la perte de pouvoir d'achat des consommateurs. Ils obtiennent une quantité moindre (fe dans le graphique 4.7 a) pour un prix donné (P_0). La pente de la demande, supposée linéaire, ne varie pas. La droite D_0 représente alors la demande brute du consommateur, y compris l'impôt; D_1 , par contre, représente la demande nette, correspondant à la quantité de biens qu'il entend effectivement recevoir pour un prix donné. L'équilibre initial en e pour Q_0 et P_0 passe en f (à la valeur nette) et h (à la valeur brute) pour Q_i et P_i ($i = 1, 2, 3$ et 4 respectivement dans les graphiques 4.7 c, 4.7 b, 4.7 a et 4.7 d).

Si l'élasticité-prix de l'offre est parfaite (graphique 4.7 a), le prix payé par le consommateur augmente exactement du



GRAPHIQUE 4.7. — La translation pour différentes élasticités-prix de l'offre

montant de l'impôt $P_0 P_3 = fh = tu$. La charge fiscale excédentaire feh correspond à la perte de la rente du consommateur qui n'est pas compensée par l'impôt.

Si l'élasticité-prix de l'offre est moyenne (graphique 4.7 b), le prix augmente, mais pas autant que dans le cas précédent : $P_0 P_2 < P_0 P_3$. Toutefois, le nouveau prix de vente P_2 correspond au prix brut que reçoit le producteur : il doit être diminué de l'impôt fh , pour aboutir au prix net égal à oa ou à $Q_2 f$. L'impôt, d'un montant $afhP_2$, est réparti entre l'industrie pour $afgP_0$ et les consommateurs pour $P_0 ghP_2$.

Cette tendance est plus marquée encore si l'élasticité-prix

de l'offre diminue, comme dans le graphique 4.7 c. Le producteur ne peut que difficilement augmenter le prix, de P_0 à P_1 ($P_1 < P_2$). La conséquence est qu'il doit supporter une part plus importante de l'impôt : fg en 4.7 c $>$ fg en 4.7 b, pour la quantité vendue.

En outre, le produit de l'impôt varie également en fonction de l'élasticité-prix de l'offre. Pour un même impôt unitaire $tu = fh$, le rendement fiscal est plus élevé lorsque cette élasticité-prix est faible. Ainsi, on peut démontrer que $P_0 fh P_3$ en 4.7 a $<$ $afh P_2$ en 4.7 b $<$ $bfh P_1$ en 4.7 c à cause de l'effet de la hausse des prix P_i sur les quantités vendues : respectivement $Q_3 < Q_2 < Q_1$.

Le graphique 4.7 d illustre l'incidence d'un impôt unitaire lorsque l'élasticité-prix de l'offre est négative. La translation de l'impôt est totale. L'augmentation des prix de P_0 à P_4 est même supérieure au montant de l'impôt, car la courbe O est celle de l'offre d'une industrie produisant selon une fonction de production à coût décroissant. Le producteur doit donc tenir compte du renchérissement des coûts lorsque la quantité vendue diminue, de Q_0 vers Q_4 , en raison de l'impôt.

Estimation de la charge fiscale excédentaire

La charge fiscale excédentaire a été représentée au chapitre 2, lors de l'analyse du critère de neutralité, en termes géométriques. L'étude des élasticités-prix de l'offre et de la demande, comme déterminants de l'intensité de la translation, permet de mieux comprendre cette question. On se réfère pour cela à la situation la plus simple, illustrée par le graphique 4.7 a. La charge fiscale excédentaire, qui équivaut à la perte de bien-être subie par la collectivité, correspond à la surface feh . On peut aussi l'exprimer, pour une industrie produisant sous conditions de coûts constants et de concurrence pure et parfaite, par :

$$W = \frac{1}{2} tu \times \Delta Q \quad (4.21)$$

où W est la perte de bien-être ;

tu , l'impôt unitaire ;

et ΔQ , la réduction de la quantité d'équilibre, de Q_0 à Q_3 , due à l'impôt.

ΔQ dépend de l'élasticité-prix de la demande, définie comme :

$$\varepsilon_d = \frac{\Delta Q/Q}{\Delta P/P} \quad (4.22)$$

ce qui correspond à :

$$\Delta Q = \frac{\varepsilon_d \times \Delta P \times Q}{P} \quad (4.23)$$

Cette dernière équation montre que ΔQ dépend de l'élasticité-prix de la demande et de la variation du prix. En concurrence pure et parfaite avec coûts constants, $\Delta P = tu$ (cf. équation 4.17), de sorte que :

$$\Delta Q = \frac{\varepsilon_d \times tu \times Q}{P} \quad (4.24)$$

Par substitution de (4.24) dans (4.21) on obtient :

$$W = \frac{1}{2} tu \times \frac{\varepsilon_d \times tu \times Q}{P} = \frac{1}{2} \frac{\varepsilon_d \times tu^2 \times Q}{P} \quad (4.25)$$

Cette formule montre que la perte de bien-être de la collectivité varie en proportion directe de l'élasticité-prix de la demande, ε_d , et du montant de l'impôt, tu^2 .

Cependant, il faut constater que l'impôt sur la dépense est plus couramment du type *ad valorem*, c'est-à-dire exprimé en pour cent du prix de vente. Dans ce cas, $ta = \frac{tu}{RM(Q_i)}$ (équation 4.5) ; comme nous sommes en concurrence pure et parfaite, la formule devient $ta = \frac{tu}{P}$, ce qui correspond à :

$$tu = ta \times P \quad (4.26)$$

Par substitution de ce résultat dans (4.25), on obtient :

$$W = \frac{1}{2} \varepsilon_d ta^2 PQ \quad (4.27)$$

Cette équation est fréquemment utilisée pour estimer la charge fiscale excédentaire d'un impôt sur la dépense. Cette

dernière dépend de l'élasticité-prix de la demande, du taux d'impôt, et de la dépense totale ($P \times Q$) pour le bien ou le service imposé. Des variantes de cette formule servent à estimer la perte de bien-être dans des situations de monopole, de perception d'autres impôts ou d'application de tarifs. Si l'hypothèse des coûts constants de production n'est pas vérifiée, la formule varie. Avec des coûts croissants, par exemple (cf. par exemple le graphique 4.7 b), la mesure du bien-être perdu dépend aussi bien de l'élasticité-prix de la demande ε_d que celle de l'offre ε_0 . La formule devient (Hyman, 1973, p. 169-171) :

$$W = \frac{1}{2} \left(\frac{\varepsilon_d \times \varepsilon_0}{\varepsilon_d + \varepsilon_0} \right) \times ta^2 \times P \times Q \quad (4.28)$$

4.2.4 / Translation selon les coûts de production

Le quatrième facteur explicatif de la translation est donné par la fonction de production propre à l'industrie imposée. On distingue à cet égard trois situations caractérisées respectivement par des coûts de production constants, croissants ou décroissants selon que le coût moyen CU est invariable, croît ou diminue lorsque la quantité vendue augmente. Ces trois situations sont reproduites dans les graphiques 4.7 a, 4.7 b et 4.7 d. On précisera en outre que ces fonctions de production sont celles qui prévalent à long terme. Enfin, toujours à long terme, la fonction de production avec des coûts décroissants n'est pas compatible dans le cas d'un marché de concurrence pure et parfaite (Brown et Jackson, 1978, p. 32-34).

Coûts constants

Comme nous l'avons déjà mentionné, le prix augmente du même montant que l'impôt : dans le graphique 4.7 a $\Delta P = P_0 P_3 = tu$. Le coût moyen CU n'est pas affecté par une variation des quantités vendues $\Delta Q = Q_0 Q_3$.

Coûts croissants

La baisse de production, de Q_0 à Q_2 dans le graphique 4.7 b, résultant de la hausse des prix due à l'introduction d'un impôt, entraîne l'industrie dans une zone où le coût moyen de produc-

tion est moins élevé. Cette économie peut être utilisée pour financer partiellement le paiement de l'impôt, dans une mesure indiquée par $afgP_0$. Le résultat final dépendra aussi de l'élasticité-prix de la demande. Dans des conditions normales d'élasticités-prix de l'offre et de la demande, la part d'impôt prise en charge par les vendeurs et les acheteurs dépend du rapport des élasticités (Allan, 1971, p. 56), soit :

$$\frac{\text{Part des acheteurs}}{\text{Part des vendeurs}} = \frac{\varepsilon_d}{\varepsilon_o} = \frac{P_0 ghP_2}{afgP_0} \quad (4.29)$$

Coûts décroissants

La hausse de prix due à la répercussion de l'impôt unitaire (tu) entraîne une diminution de la quantité vendue. Cela correspond à un déplacement de Q_0 vers la gauche dans le graphique 4.7 d. L'offre entre dans une zone où le coût moyen CU de production augmente. L'ajustement à long terme aboutit à un prix d'équilibre P_4 et une quantité Q_4 . La hausse de prix correspond à la fois au montant de l'impôt ($tu = fh$) et au renchérissement des coûts (gf). Du point de vue des quantités vendues, la diminution de Q_0 à Q_3 est due à l'impôt, celle allant de Q_3 à Q_4 au renchérissement du coût moyen de production.

4.2.5 / Translation selon les objectifs de politique commerciale de la firme

L'analyse d'équilibre partiel dans les sections précédentes admet l'hypothèse microéconomique traditionnelle de la maximisation des profits. Or, les firmes peuvent adopter encore d'autres politiques commerciales, à l'exception de celles travaillant dans un marché de concurrence pure et parfaite, qui ne peuvent à long terme renoncer à la règle $CM = RM$ sous peine de faillite.

Le but de cette section est de montrer que la translation d'un impôt est d'autant plus aisée que la situation initiale diverge de la règle de l'équilibre marginal et que la politique commerciale de l'entreprise réserve des gains non réalisés. On considère, pour cela, une firme opérant en situation de monopole. Dans un premier cas, nous supposons que le but de sa politique commerciale est d'obtenir une marge fixe de profit

par unité de produit vendue, soit une situation de prix administré. Dans un second cas, nous admettrons que la maximisation du volume des ventes remplace la maximisation du profit.

Monopole avec marge fixe de profit par unité vendue

Dans le cas illustré par le graphique 4.8, le monopoleur fixe un prix administré devant lui garantir une certaine marge de profit par unité vendue de produit. S'écartant de la règle d'équilibre des lignes marginales (en e), l'entrepreneur ajoute à la droite des coûts moyens CU une marge de profit qu'il considère comme adéquate λ . La nouvelle courbe d'offre s'établit en $CU + \lambda$. Cette politique commerciale permet au monopoleur de vendre une quantité Q_2 à un prix P_2 . Son profit est égal à $gh \times Q_2$, ou $gh \times lg = lghP_2$. Le graphique montre clairement que le monopoleur renonce aussi partiellement à un profit puisque l'équilibre traditionnel lui aurait permis d'obtenir un profit égal à $lefP_0$. Le gain auquel le monopoleur renonce est égal à $lefP_0 - lghP_2$.

On peut se demander pourquoi il n'adopte pas une politique de maximisation des profits. De multiples raisons sont souvent invoquées, et en particulier la connaissance imparfaite des conditions de production et du marché ; la peur d'une législation anticartellaire, ou d'une réputation défavorable auprès des consommateurs ; la crainte d'attirer de nouvelles firmes dans l'industrie en raison de marges bénéficiaires trop confortables, ou celle d'inciter des demandes d'augmentation salariale ; enfin l'existence d'une législation réglant les entreprises dont la production satisfait à des tâches d'utilité publique (Herber, 1979, p. 130).

La situation décrite plus haut est modifiée par l'introduction d'un impôt sur le bénéfice (droite $a''a$), que l'on suppose au taux

de 50 %, $t_b = \frac{a''a'}{la} \lambda$. Si le monopoleur veut maintenir une marge

fixe de profit égale à λ , il ne peut le faire qu'en augmentant le prix de vente P_2 du montant de l'impôt, ce qui est possible dans la mesure où il puise dans les gains auxquels il avait renoncé. L'augmentation du prix de vente, de P_2 à P_1 , est égale à t_b : il s'ensuit une diminution des ventes, de Q_2 à Q_1 . La marge de profit brut est de cd , celle de profit net étant égale à $cd - bd = cb$.

La question est de savoir qui paie effectivement l'impôt? L'acheteur subit sans doute la charge fiscale puisque la production du monopole est vendue à un prix $P_1 > P_2$. Il paie l'impôt pour $P_2 bdP_1$ et subit encore une charge fiscale excédentaire de bhd .

Bien que ne payant pas l'impôt, le monopoleur subit une perte égale à $cgbb$, c'est-à-dire la marge de profit gh (ou λ) \times la diminution de quantité vendue $Q_1 Q_2$. Dans cette situation, il importe surtout de constater le déplacement vers la gauche de la combinaison prix/quantité qui correspondait au but que s'était fixé le monopoleur : l'introduction d'un impôt sur le bénéfice l'incite désormais à utiliser une partie du gain non réalisé initialement pour finalement aboutir à la politique commerciale traditionnelle de maximisation des profits (glissement le long de RU_0 du point h vers f).

Monopole avec volume maximal des ventes

On peut envisager une autre politique commerciale, ainsi celle d'un monopoleur ayant choisi de maximiser le volume des ventes, avec ou sans contrainte de profit minimal, ce que représente le graphique 4.9. La courbe omn correspond au profit du monopoleur pour différentes quantités vendues. Le profit est maximal pour une quantité Q_0 , qui correspond à l'équilibre obtenu à partir de l'égalité des droites marginales, $CM = RM_0$ dans le graphique 4.8. Le profit total $Q_0 m$ selon les coordonnées du graphique 4.9 est équivalent au profit total $lefP_0$ selon les coordonnées du graphique 4.8.

Un impôt de 50 % sur le profit a pour effet d'introduire une droite de demande nette aa'' dans le graphique 4.8 (comme nous l'avions vu dans le graphique 4.4), et de transformer omn en une courbe de profit brut avant l'impôt dans le graphique 4.9, tandis que orn devient la courbe de profit net. La distance entre l'abscisse et orn est en tous points égale à la moitié de la distance entre l'abscisse et omn , en raison du taux $t_b = 0,5$: ainsi

$Q_0 r = \frac{1}{2} Q_0 m$. Avant l'impôt, le monopoleur maximisait le volume des ventes en produisant on (dans les graphiques 4.8 et 4.9), vendu au prix ol (graphique 4.8), sans faire de profit ou de perte (intersection en a , dans le graphique 4.8, des droites de recette et de coût moyens, $CU = RU_0$). Un impôt

sur le profit n'affecte pas la politique de vente du monopoleur : en n , il ne fait pas de profit ; il ne paie donc pas d'impôt sur le bénéfice.

Dans la pratique cependant, la politique de maximisation du volume des ventes est parfois soumise à la contrainte d'un bénéfice minimal. Dans ce cas, le volume des ventes est inférieur au volume maximal décrit précédemment puisque ce dernier ne procure aucun profit. Dans le graphique 4.9, la quantité Q_2 au lieu de n représente cet objectif avant la perception d'un impôt : le bénéfice total minimal est $Q_2 w$, équivalent à $lghP_2$ dans le graphique 4.8. Deux situations se présentent lorsqu'on tient compte d'un impôt sur le bénéfice prélevé au taux de 50 %, selon que l'accent est mis sur le maintien d'une marge de profit minimal par unité de produit vendue ($gh = \lambda$), ou bien sur le volume d'un profit total minimal ($lghP_2$ dans le graphique 4.8).

Dans le premier cas, nous l'avons vu, la quantité vendue baisse de Q_2 en Q_1 . Le bénéfice brut, de $Q_1 z$ dans le graphique 4.9 permet de payer l'impôt vz (équivalent à $P_2 bdP_1$ dans le graphique 4.8), tout en laissant un profit net de $Q_1 v$ (équivalent à $lcbP_2$ dans le graphique 4.8). On constate aussi que le profit total en Q_1 est plus petit qu'il ne l'était en Q_2 : $Q_1 v < Q_2 w$, dans le graphique 4.9, comme d'ailleurs $lcbP_2 < lghP_2$ dans le graphique 4.8 (de même, la différence vx en 4.9 est équivalente à la perte $cghb$ en 4.8).

Dans le deuxième cas, le monopoleur veut maintenir le même profit total après l'impôt, profit qui est égal à $lghP_2$ dans le graphique 4.8. Pour cela, il doit fixer un prix plus élevé que P_1 , de façon à compenser la perte de profit $cghb$. L'augmentation du prix peut être déterminée à partir de l'intersection de la courbe de profit net après impôt, orn dans le graphique 4.9 avec ss' . Le nouveau prix se situerait entre P_1 et P_0 dans le graphique 4.8, pour une quantité vendue inférieure à Q_1 . La démarche aboutit à ce que le monopoleur augmente le prix administré pratiqué avant l'impôt pour en reporter la charge sur les acheteurs. Le glissement vers la gauche le long de la droite RU_0 dans le graphique 4.8, va de a (maximisation du volume des ventes) vers h (marge de profit λ par unité vendue et profit total minimal $lghP_2$), puis vers d (marge de profit λ par unité vendue, en présence d'un impôt

TABLEAU 4.1. — Les facteurs explicatifs de la translation de l'impôt : résumé

4.2.2 / Structure du marché	
Hypothèses : coûts constants de production et maximisation des profits	
Monopole pur	
Concurrence pure et parfaite	
<p>4.2.1 / Forme de l'impôt</p> <p>Unitaire</p> <p><i>Ad valorem</i></p> <p>Sur le bénéfice</p>	<ul style="list-style-type: none"> - translation partielle, mais $\Delta P < t_u$ - solde de t_u : en diminution du profit du monopoleur - translation partielle mais $\Delta P < t_u$ - solde de t_u : en diminution du profit du monopoleur - pour un même rendement fiscal : ΔP due à $t_u > \Delta P$ due à t_u - pour un même effet sur P et Q : $T_a > T_u$ - pas de translation : t_b est supporté en diminution du profit du monopoleur
<p>4.2.3 / Elasticités-prix</p>	<ul style="list-style-type: none"> - à court terme : les firmes non marginales supportent l'impôt, ne pouvant influencer le prix de vente ; les firmes marginales font des pertes - à long terme : translation intégrale ; ajustement de P et Q par l'industrie
<p>4.2.4 / Coûts de production</p> <p>Constants</p> <p>Croissants</p> <p>Décroissants</p>	<p style="text-align: center;">la translation de l'impôt en ΔP est plus facile :</p> <ul style="list-style-type: none"> - si ϵ_d est faible - si ϵ_o est forte <p>voir chiffre 4.2.1 ci-dessus : forme de l'impôt</p> <p>impôt payé en partie par la diminution de CU si $-\Delta Q$</p> <p>$\Delta P = t_u + \Delta CU$ due à $-\Delta Q$</p>
<p>4.2.5 / Politique commerciale</p>	<p>impôt payé en partie par la diminution de CU si $-\Delta Q$</p> <p>situation incompatible avec un marché de concurrence pure et parfaite à long terme</p> <p>translation facilitée si le monopoleur avait renoncé au profit maximal, c'est-à-dire si le prix administré $<$ prix optimal calculé selon $RM = CM$</p>

$t_b = 0,5$), ensuite à gauche de d (profit total minimal équivalent à $lghP_2$, en présence d'un impôt $t_b = 0,5$), et enfin à f (maximisation du profit, avec ou sans impôt t_b). L'impôt sur le bénéfice incite le monopoleur à réintroduire une politique de maximisation des profits.

4.2.6 / Récapitulation

Le tableau 4.1 résume les possibilités de translation selon les cinq facteurs explicatifs principaux examinés dans ce chapitre.

Il importe de garder en mémoire le caractère partiel des équilibres, soit initiaux, soit après avoir pris en considération les effets directs des impôts. Lorsque le modèle conclut que le producteur supporte, en tout ou en partie, la charge de l'impôt, il ne résout pas la question de savoir si cela se fait en diminution de la masse salariale, de la marge d'autofinancement, ou bien des dividendes. De même, si l'impôt est supporté par les acheteurs, ceux-ci vont-ils réagir en modifiant leurs choix économiques ?

L'analyse ignore les effets sur la demande d'une diminution réelle des salaires ou des dividendes, tout comme elle écarte *a priori* l'étude des effets économiques des dépenses publiques en optant pour la méthode dite « de l'incidence fiscale différentielle ». Dans la mesure où l'impôt en question ne concerne qu'une industrie peu importante, et qu'il est prélevé à un faible taux, ces effets peuvent être ignorés sans trop d'inquiétude. Mais il n'en est pas de même si l'on considère un impôt fondé sur une assiette fiscale plus large, comme celle de la TVA par exemple. Une fois répercuté, l'impôt peut susciter des réactions des contribuables qui le supportent effectivement, visant à ajuster leur situation (économique) aux incidences de la fiscalité. Les effets allocatifs que ces ajustements comportent sont étudiés au chapitre suivant.

Les effets économiques des impôts

Lorsqu'elle découle d'une procédure démocratique directe ou parlementaire, la législation fiscale devrait refléter les préférences des contribuables-électeurs. Une fois en vigueur cependant, elle est imposée à chacun. Dès lors, chaque contribuable tente d'éviter cette contrainte.

Outre l'évasion et la fraude fiscale, dont nous n'avons pas à faire l'apologie, la translation est, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, une manière d'éviter en tout ou en partie les conséquences de l'impôt. Dans la mesure où cela ne peut être réalisé, reste pour le contribuable la possibilité d'adapter son comportement économique à la nouvelle situation fiscale. Dans ce cas, l'impôt n'est pas neutre : il entraîne une distorsion des choix et, par conséquent, une charge fiscale excédentaire, décrite au chapitre 2. Quels sont, très schématiquement, les choix auxquels le contribuable est confronté ?

Un premier choix consiste à décider si, et avec quelle intensité, il entend travailler, c'est-à-dire offrir une force productive sur le marché de l'emploi. La question, bien évidemment, ne se pose en réalité pas de manière aussi brutale, absolue, mais en termes additionnels. Quelle est la répartition idéale du temps entre travail et loisirs ? Vaut-il la peine de travailler plus si le revenu de ce travail est plus ou moins fortement imposé ?

En admettant que la répartition du temps disponible entre travail et loisirs ait été arrêtée, une deuxième décision concerne

l'affectation du revenu entre consommation et épargne. Le prélèvement fiscal interfère avec les choix du consommateur, d'abord en ce qui concerne l'épargne et la consommation, ensuite en ce qui concerne le choix des biens à consommer. Enfin, le prélèvement fiscal peut influencer les décisions de placement de l'épargne et les investissements.

5.1 | LE CHOIX ENTRE LOISIRS ET TRAVAIL

La démarche de cette section doit permettre d'apprécier l'effet du prélèvement fiscal sur la décision des contribuables d'offrir en quantités plus ou moins grandes leur travail sur le marché de l'emploi. Pour ce faire, le modèle de référence utilisé est d'inspiration néo-classique. Le comportement rationnel de celui qui offre sa force de travail revient à maximiser l'utilité du revenu qu'il en retire. Le choix qu'il fait de travailler un certain nombre d'heures et de s'accorder un temps plus ou moins long de loisirs, est totalement explicité par deux effets : l'effet de revenu et l'effet de substitution, que nous avons déjà discutés précédemment dans la section 2.3.1. Nous pouvons reprendre ici cette analyse, quoique sous une autre forme, empruntée à Musgrave et Musgrave (1976, p. 404-408 et 484-488).

5.1.1 | L'impôt sur les salaires

Considérons l'incidence d'un *impôt sur les salaires* dans un marché de concurrence pure et parfaite. Si chaque salaire, quelle que soit la forme d'emploi qui y donne droit, est soumis à un prélèvement fiscal, le salarié n'a pas la possibilité d'éviter cette charge fiscale, sauf en ne travaillant pas. S'il la juge trop lourde, il ne peut qu'adapter son offre de travail (ou le nombre d'heures de travail), si cela est possible, en la réduisant.

Trois situations peuvent être envisagées :

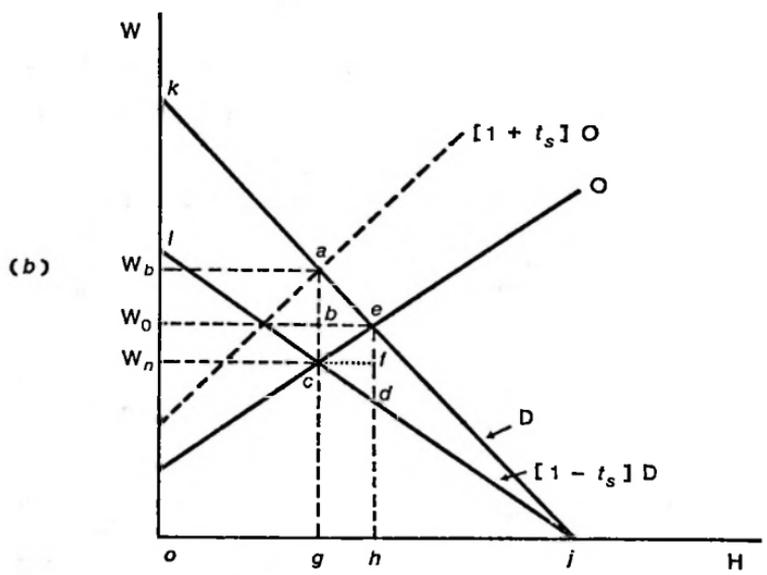
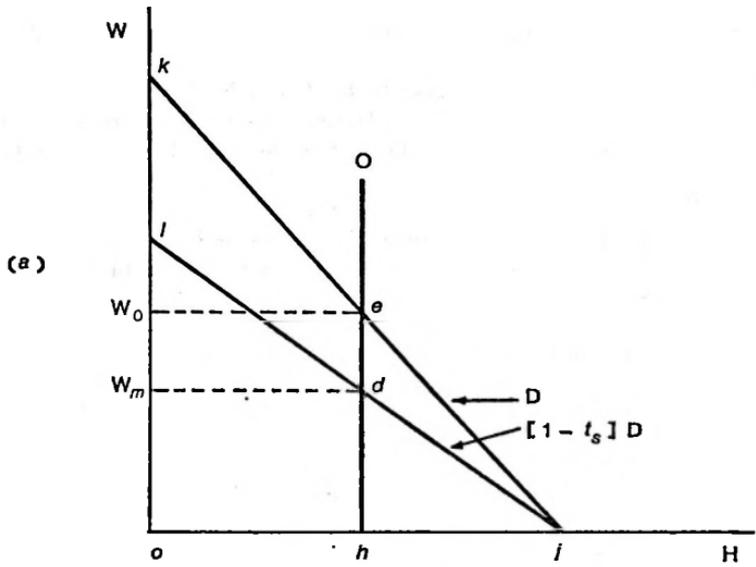
- l'offre de travail est caractérisée par une élasticité rigide, voire nulle : le volume de travail n'est alors guère ou pas influencé par la rémunération ;

- l'offre de travail intersecte la demande de travail en un point caractérisé par une élasticité normale, positive : si le taux de salaire augmente, l'offre de travail varie dans le même sens ;
- l'offre de travail a une élasticité nulle jusqu'à un certain point, puis devient normalement élastique. Ainsi, par exemple, un salarié ne peut qu'offrir le minimum d'heures de travail prescrites par un contrat collectif, au taux de salaire prévu par ce contrat ; l'offre d'heures supplémentaires, par contre, présente une élasticité positive.

Le graphique 5.1 *a* illustre la première situation, celle d'une offre de travail inélastique pour l'ensemble de l'économie. L'ordonnée indique le taux de salaire W tandis que l'abscisse mesure le temps de travail H de la période. En concurrence pure et parfaite, la demande D reflète la valeur de la production marginale du facteur travail. La droite O est celle de l'offre de travail, verticale pour illustrer une élasticité nulle par rapport au taux de salaire. Avant l'impôt, l'équilibre est situé en e , pour un taux de salaire W_0 et un temps de travail oh .

Un impôt sur les salaires, perçu au taux $t_s = \frac{lk}{ok}$, entraîne un déplacement de la droite de demande de kj en lj . Cette nouvelle droite tient compte du taux de salaire net, ou salaire après l'impôt, pour différentes quantités de facteur travail. L'offre étant complètement inélastique, le temps de travail ne change pas. Le taux brut de salaire reste en W_0 , tandis que le taux net passe en W_m , où $W_m = (1 - t_s) W_0$. Le salaire diminue de W_m de W_0 , ce qui correspond au montant de l'impôt : la totalité de la charge fiscale est supportée par les salariés.

La solution change dans la deuxième situation, celle d'une offre de travail relativement élastique, décrite dans le graphique 5.1 *b*. Supposons que l'employeur paie formellement l'impôt sur les salaires, prélevé au même taux $t_s = \frac{lk}{ok}$. Cet impôt entraîne une diminution de la demande de travail, qui passe de D à $(1 - t_s) D$. Le point d'équilibre se déplace de e en c . Le taux de salaire brut, payé par l'entrepreneur, augmente de W_0 à W_b . Il correspond à un taux de salaire net moindre, reçu par le travailleur, de W_n . La recette fiscale est



GRAPHIQUE 5.1. — Effet sur l'offre de travail d'un impôt sur les salaires

égale à $W_n caW_b$. Notons que la perception de l'impôt sur le salaire, représentée conventionnellement par le déplacement de la droite de demande de travail, aurait pu l'être par un déplacement de l'offre, de O en $(1 + t_s)O$. Pour un même temps de travail, les salariés demandent une rémunération plus élevée avec l'impôt, afin de conserver un même revenu disponible.

L'incidence d'un impôt sur les salaires peut être résumée ainsi :

a / L'employeur-entrepreneur. — L'analyse économique considère que la rémunération du facteur capital correspond à celle de l'employeur-entrepreneur. A cet égard, rappelons que chaque segment vertical sous la droite D représente, de gauche à droite, la valeur additionnelle de la production résultant d'une augmentation de la force de travail, avec un capital investi donné. La surface ojk correspond à la valeur de la production totale possible en théorie. Pour un temps de travail effectivement engagé oh , la valeur de la production est égale à $ohck$; la productivité marginale du travail, ou taux de salaire, équivaut à W_0 et la part du travail à la valeur totale produite est représentée par $ohcW_0$. Cela laisse au capital une part égale à $W_0 ek$ (Musgrave et Musgrave, 1976, p. 406).

Un impôt sur les salaires, prélevé au taux $t_s = \frac{lk}{ok}$, entraîne une réduction de oh à og de la main-d'œuvre engagée. La valeur produite passe de $ohck$ à $ogak$. La part nette de cette valeur distribuée sous forme de salaires diminue, de $ohcW_0$ à $ogcW_n$. Le solde de la valeur produite, $ogak - ogcW_n = W_n cak$, toutefois, ne peut pas être attribué sans autre au facteur capital, l'impôt étant dû. Ce solde est versé pour $W_n caW_b$ à l'Etat, en paiement de l'impôt, et pour $W_b ak$ au producteur, comme rémunération du capital. La part de la valeur nette produite pouvant être attribuée au facteur capital diminue parce que l'utilisation de ce dernier est proportionnellement plus importante que celle du facteur travail : le même capital étant combiné avec moins de travail, $og < oh$, sa productivité marginale nette diminue. En outre, le facteur capital supporte une partie de la charge fiscale.

b / Le salarié subit une perte nette de revenu qui est due aussi bien au changement du taux de salaire net, $W_n < W_0$, qu'à l'impôt nouvellement prélevé entraînant une diminution de la durée du travail. Cette perte est égale à :

$$ohcW_0 - ogcW_n = ghec + W_n ceW_0,$$

à savoir le gain initial moins le nouveau gain net, compte tenu d'une durée moindre de travail, $og < oh$, et de l'impôt. Chaque segment vertical sous la droite d'offre O représente la valeur attribuée par le salarié type, considéré ici, à la perte successive d'heures de loisirs, donc à la compensation qu'il demande pour abandonner ce temps de loisirs. Etant donné l'élasticité de l'offre de travail, représentée par la pente de la droite O pour le taux de salaire initial W_0 , imposé au taux

$t_s = \frac{lk}{ok}$, le salarié préfère augmenter ses heures de loisirs.

L'analyse économique admet que la perte de salaire $ghec$ due à une réduction de la durée du travail est compensée par la valeur attribuée au temps supplémentaire de loisirs gh , même si cette valeur ne fait pas l'objet d'une rémunération. Par conséquent, pour le salarié, la charge nette de la fiscalité est égale à :

$$ghec + W_n ceW_0 - ghec = W_n ceW_0.$$

c / Pour le secteur public, le rendement de l'impôt est égal à $W_n caW_b$, supporté pour $W_n cbW_0$ par le salarié et pour $W_0 baW_b$ par l'entrepreneur. Cette répartition dépend du rapport des élasticités-prix de l'offre et de la demande de travail.

d / L'économie dans son ensemble subit une charge fiscale excédentaire égale à cea . Elle est inférieure à la perte de revenu supportée par l'ensemble de l'économie, $ghea$, parce que la valeur attribuée à l'augmentation du temps de loisirs est considérée comme un gain compensatoire, bien que non monétaire.

5.1.2 / Effets de revenu et de substitution selon les formes de l'impôt sur le revenu

L'analyse de la section précédente donne les conséquences de l'introduction d'un impôt sur les salaires, sans toutefois

détailler les influences qui aboutissent à ces résultats. Par contre, l'étude des effets microéconomiques sur l'offre de travail d'un impôt sur le revenu décrit, d'une part, les mécanismes par lesquels les variations d'un prélèvement fiscal affectent la volonté de travail et, d'autre part, les différences qui en résultent selon les formes que cet impôt peut revêtir. Ces deux questions sont traitées en comparant les effets d'un impôt proportionnel sur le revenu à ceux d'un impôt progressif. Le modèle standard postule que les individus maximisent une fonction d'utilité $U = U(Y, H_0 - H)$ ordinale, correspondant, dans le graphique 5.2, à la série des courbes d'indifférence I_1, I_2 et ainsi de suite, convexes par rapport à l'origine et possédant les caractéristiques microéconomiques traditionnelles (Henderson et Quandt, 1971, p. 10-14). Y définit le revenu, H_0 correspond au nombre total d'heures disponibles et H aux heures de travail.

Quelle que soit la forme de l'impôt, l'introduction ou la variation du prélèvement fiscal entraîne deux effets opposés : l'effet de revenu et l'effet de substitution.

— Le paiement de l'impôt provoque une diminution du revenu net disponible. Il incite le contribuable à augmenter son offre de travail, de manière à reconstituer le salaire qu'il recevait avant l'impôt et maintenir ainsi son niveau de vie. C'est l'effet de revenu.

— Désormais, une heure supplémentaire de travail lui rapporte moins, à savoir la différence entre le salaire horaire initial et le nouveau salaire horaire net une fois l'impôt déduit. L'introduction ou l'augmentation d'un impôt sur le revenu modifie le rapport des prix entre travail et loisirs en faveur des derniers ; ceci a pour conséquence d'inciter le contribuable à diminuer l'offre de travail. C'est l'effet de substitution.

Si l'effet de substitution est supérieur à l'effet de revenu, le prélèvement fiscal entraîne une diminution du temps de travail. La théorie ne peut *a priori* que préciser la direction des effets microéconomiques, l'un positif, l'autre négatif. L'intensité de chacun d'eux dépend de la psychologie du sujet économique étudié : il n'est dès lors pas possible d'en prévoir le résultat combiné.

Impôt proportionnel sur le revenu

Les effets microéconomiques sur l'offre de travail d'un impôt proportionnel sur le revenu sont illustrés dans le graphique 5.2. La situation initiale, avant l'introduction d'un impôt, est caractérisée par la ligne de prix ab et le point d'équilibre c , déterminé par le point de tangence entre I_3 et ab . La ligne de prix ab indique les combinaisons possibles entre travail et loisirs que peut choisir un agent économique, le taux de salaire étant égal à la pente : $W = \frac{ob}{oa}$. Au point d'équilibre initial c , l'agent économique représenté choisit une quantité od de loisirs et da de travail (sur l'abscisse) ; cette quantité de travail lui procure un revenu $da \times \frac{ob}{oa} = da \times \frac{dc}{da} = dc = oe$ (sur l'ordonnée).

L'introduction d'un impôt proportionnel sur le revenu au taux de $t_y = \frac{fb}{ob}$, transforme la ligne ab en une droite du revenu brut du travail, à laquelle correspond une droite af du revenu net. Le nouveau point d'équilibre est donné par g ; il résulte de la combinaison des effets de revenu et de substitution. Si l'effet de substitution domine, ce qui dépend de la forme des courbes d'indifférence, le point g se trouve à droite et au-dessous du point c . Le salarié représenté dans le graphique 5.2 augmente le temps de loisirs de od à oh , ce qui revient à diminuer la durée du travail de da à ha . Les autres résultats de la solution sont :

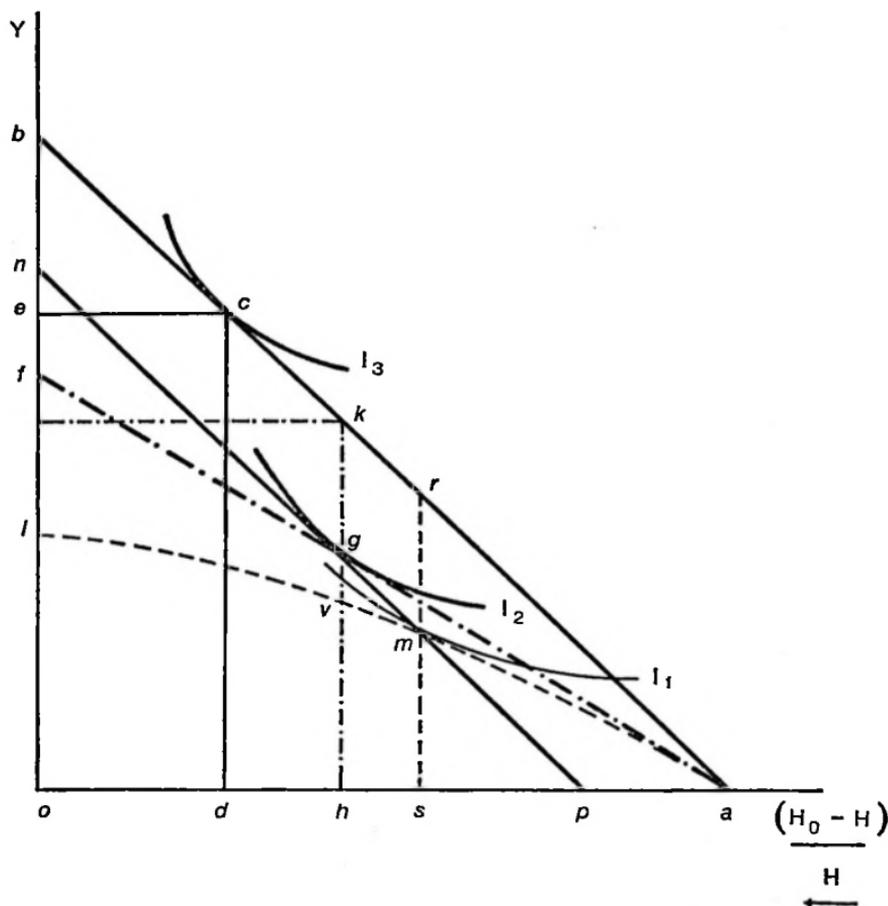
hk le revenu brut dérivé du travail :

$$(ha \times W) = ha \times \frac{ob}{oa} = ha \times \frac{hk}{ha} = hk$$

hg le revenu net :

$$\begin{aligned} (ha \times W) - (ha \times W \times t_y) &= (1 - t_y) \times (ha \times W) \\ &= \left(1 - \frac{fb}{ob}\right) \times hk = \left(1 - \frac{gk}{hk}\right) \times hk = hk - gk = hg \end{aligned}$$

gk le rendement de l'impôt.



GRAPHIQUE 5.2. — Effets sur l'offre de travail d'un impôt proportionnel et d'un impôt progressif sur le revenu

Impôt progressif sur le revenu

Un impôt sur le revenu prélevé selon un barème progressif plutôt qu'à un taux proportionnel influence-t-il les choix entre travail et loisirs d'une manière différente ? Autrement dit, la forme de l'impôt joue-t-elle un rôle ?

La nature de ce problème peut être précisée à l'aide d'un exemple. Un contribuable gagne un revenu de 10 000 F et paie un impôt de 5 000 F. Le même rendement fiscal peut être

acquis soit par le biais d'un impôt au taux proportionnel de 50 %, soit par celui d'un impôt progressif. Dans ce dernier cas, plusieurs barèmes peuvent être envisagés, par exemple :

Barème 1			Barème 2		
Revenu marginal	Taux marginal	Impôt	Revenu marginal	Taux marginal	Impôt
2 000	exonéré		1 000	exonéré	
2 000	40 %	800	3 000	40 %	1 200
4 000	60 %	2 400	3 000	55 %	1 650
2 000	90 %	1 800	3 000	72 %	2 150
10 000	50 %	5 000	10 000	50 %	5 000
revenu total	taux moyen		revenu total	taux moyen	

Si le contribuable était indifférent au système fiscal, les trois modes de prélèvement, selon un taux proportionnel, ou progressif par le biais du barème 1 ou 2, aboutiraient au même résultat. Mais est-ce vraiment le cas ? L'introduction d'un impôt sur le revenu entraîne une augmentation ou une diminution de l'effort de travail selon que l'effet de revenu ou celui de substitution domine. Admettons, suivant en cela l'illustration du graphique 5.2, que l'effort de travail diminue par exemple de 10 % si le prélèvement fiscal s'opère par un impôt proportionnel. Le revenu du travail ne sera plus que de 9 000 F, au lieu de 10 000 F. Pour un rendement fiscal constant de 5 000 F, le taux proportionnel devrait passer de 50 à 55,5 %. Qu'advient-il si le barème était progressif ? Musgrave (1959, p. 241-243) démontre que, dans certaines conditions, l'effort de travail diminue encore plus : le revenu imposable devient inférieur à 9 000 F ; le taux moyen d'un barème progressif doit alors être supérieur à 55,5 %.

La droite *pn* du graphique 5.2 est fictive, indiquant les solutions possibles garantissant, pour le revenu de référence, un rendement de l'impôt progressif égal au rendement *gk* de l'impôt proportionnel. Pour comparer les effets des deux impôts, la solution doit se trouver sur cette ligne *pn* des rendements fiscaux égaux. Le nouvel équilibre est donné par le point *m*, correspondant à une répartition du temps de *os* pour

les loisirs et de sa pour le travail. L'effort de travail sa permet d'obtenir :

sr le revenu brut du travail :

$$(sa \times W) = sa \times \frac{ob}{oa} = sa \times \frac{sr}{sa} = sr$$

sm le revenu net :

$$\begin{aligned} (sa \times W) - (sa \times W \times t_p) &= (1 - t_p) \times (sa \times W) \\ &= (1 - t_p) \times sr = sm, \end{aligned}$$

où t_p est le taux moyen de l'impôt progressif ;

mr le rendement de l'impôt, $mr = gk$.

Alors que l'impôt proportionnel est représenté graphiquement par le déplacement de la droite ab en af , l'impôt progressif l'est par un déplacement en al . Dans la mesure où la courbe des revenus nets après la perception d'un impôt progressif (al) est située en dessous de la droite des revenus nets après le prélèvement d'un impôt proportionnel (af), cela signifie que le taux moyen de l'impôt progressif est en tout point plus élevé que le taux proportionnel. La condition du rendement égal des deux formes d'impôt est satisfaite, puisque l'intersection en m dégage un impôt payé de $mr = gk$, les droites ab et pn étant parallèles. Si la solution se trouvait sur la ligne verticale sr mais en dessus de m , cela signifierait que le revenu fiscal résultant de l'impôt progressif est inférieur au produit d'un impôt proportionnel. Il faudrait étudier un nouveau barème d'impôt progressif qui satisfait la condition d'égalité du rendement fiscal. Ainsi, la courbe al est le résultat d'un processus de tâtonnement pour respecter la condition précitée, et non le fruit du hasard ou une simplification graphique. La progressivité du barème correspond à la dérivée de la fonction ; elle est illustrée par la concavité de la courbe al par rapport à l'origine o .

L'analyse traditionnelle suggère que la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu entraîne une plus forte diminution de l'effort de travail qu'un impôt proportionnel produisant un même rendement, ou bien qu'elle freine l'augmentation de l'effort de travail si l'effet de revenu domine l'effet de substitution.

La valeur théorique de ces résultats est contestée (Atkinson et Stiglitz, 1980, p. 37 s.), notamment parce que l'analyse recourt à l'hypothèse du rendement constant de deux formes d'impôt perçu sur le même salaire de référence, ici *sr*. Or, la raison d'être d'un barème progressif est de provoquer une redistribution entre les revenus. Il n'est donc pas réaliste de supposer que la fonction de revenu net après l'impôt progressif *al* soit située en tout point en dessous de *af*. Dans la région *am*, elle se trouvera probablement au-dessus de la droite *af*, ce qui correspond à une moins forte charge fiscale pour les bas revenus que celle qui résulterait d'un impôt proportionnel. Cela exige de l'analyse qu'elle tienne compte des comportements de groupe.

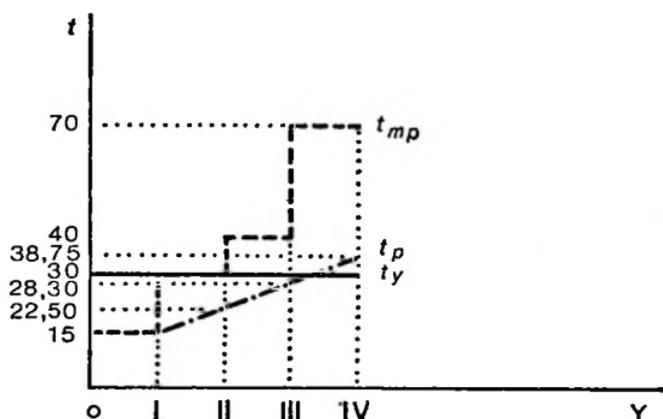
5.1.3 / Comportement de groupe

Les mécanismes permettant d'expliquer les effets économiques sur l'offre individuelle de travail d'un impôt sur le revenu ne peuvent pas être appliqués sans autre au groupe des agents économiques formant la collectivité concernée. Admettons qu'un impôt proportionnel sur le revenu, prélevé au taux de 30 %, soit remplacé par un impôt avec un barème progressif calculé de telle façon que le rendement fiscal total soit identique, selon l'exemple suivant :

Contri- buable	Revenu	Rendement de l'impôt selon le barème				
		proportionnel $t_y = 30\%$	progressif			
			Taux marginal t_{mp}		Taux moyen t_p	
I	1 000	300	15 %	150	150	15 %
II	2 000	600	30 %	150 + 300	450	22,5 %
III	3 000	900	40 %	150 + 300 + 400	850	28,3 %
IV	4 000	1 200	70 %	150 + 300 + 400 + 700	1 550	38,75 %
		3 000			3 000	

La question est de savoir quelle sera pour la collectivité — formée ici de quatre contribuables — l'effet sur l'offre de travail du passage d'un impôt proportionnel à un impôt progressif. L'effet global résulte, nous l'avons vu, de la somme des

effets de revenu et de substitution pour I, II, III et IV. La théorie de l'impôt met en rapport, premièrement l'effet de revenu avec le taux moyen de l'impôt. Chaque contribuable est confronté à une contrainte budgétaire déterminée par son revenu disponible. Il compare donc le revenu brut qu'il dérive de son travail et l'impôt qu'il doit supporter. Deuxièmement, l'effet de substitution est mis en relation avec le taux marginal parce que la décision de travailler plus ou moins, à la marge, dépend du revenu net supplémentaire ainsi obtenu.



GRAPHIQUE 5.3. — Comparaison des effets sur l'offre de travail d'un impôt proportionnel et d'un impôt progressif sur le revenu pour un groupe de quatre contribuables

Pour le revenu le plus bas I, le contribuable peut *a priori* aussi bien diminuer qu'augmenter son offre de travail parce que les taux marginal et moyen de l'impôt progressif sont inférieurs au taux de l'impôt proportionnel. Il peut diminuer l'effort de travail sans que cela réduise son niveau de vie, puisque le taux moyen du barème progressif (15 %) est inférieur au taux proportionnel (30 %). La nouvelle durée de travail peut être telle qu'elle suffit pour acquérir un revenu net égal à $(1 - t_p) \times Y = (1 - 0,30) \times 1\ 000 = 700$, soit pour le barème progressif :

$$(1 - t_p) \times (Y - \Delta Y) = (1 - 0,15) \times (1\ 000 - \Delta Y) = 700,$$

d'où l'on tire que $\Delta Y = 176$. Un contribuable peut se contenter de gagner un revenu brut de 824 F dans le système de l'impôt

progressif, alors qu'il doit gagner 1 000 F dans le cas d'un impôt proportionnel pour disposer du même revenu net de 700 F. Il peut donc travailler moins longtemps. C'est l'effet de revenu.

On peut aussi concevoir, à l'inverse, que le contribuable souhaite améliorer sa situation matérielle en augmentant le temps de travail, puisque le rapport des prix entre travail et loisirs devient plus avantageux pour le premier : il ne garde que 0,70 F par franc gagné si l'impôt est proportionnel, tandis qu'avec l'impôt progressif, pour un revenu avoisinant 1 000 F, il conserve 0,85 F par franc de revenu. L'effet de substitution est positif et se traduit par un effort de travail plus intense tant que $\frac{\partial Y}{\partial t_p} < t_v$.

Les contribuables gagnant des revenus plus élevés raisonnent de la même manière, tenant compte à la fois des effets de revenu et de substitution, selon les taux moyen et marginal du barème progressif comparés au taux proportionnel. Les conséquences sont résumées dans le tableau suivant :

TABLEAU 5.1. — Effets sur l'offre de travail

	I	II	III	IV
Effet de revenu	—	—	—	+
Effet de substitution	+	0	—	—
Effets additionnés	?	—	—	?

Selon l'effet de revenu, le contribuable IV sera amené à augmenter son offre de travail afin de maintenir le même niveau de vie. En effet, avec un impôt progressif, le revenu disponible laisse $(1 - 0,3875) \times 4\ 000 = 2\ 450$, alors qu'il ne diminue que de 1 200, pour se fixer à 2 800 F, avec un impôt proportionnel. Par contre, le rapport du salaire net à la valeur des loisirs devient bien moins favorable, ce qui décourage l'effort de travail selon l'effet de substitution.

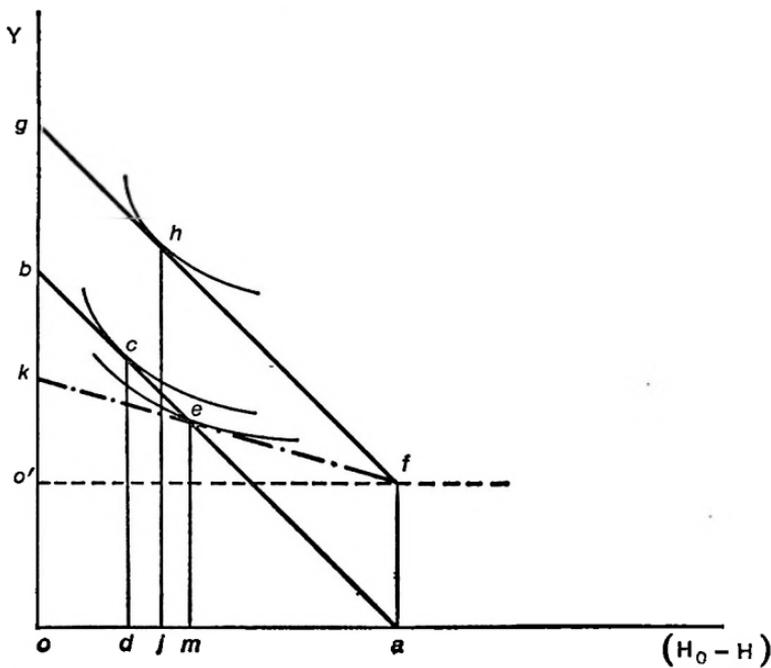
La situation des contribuables II et III les incitera à diminuer l'offre de travail lorsque le système fiscal passe de l'impôt

proportionnel à un impôt progressif. Par contre, ces effets additionnés sont incertains pour les contribuables I et IV. Il est donc impossible, *a priori*, de connaître la direction des changements pour l'ensemble de l'économie.

5.1.4 / Effet global de l'impôt et des dépenses publiques

Si les services collectifs mis à disposition des agents économiques par intermédiation budgétaire n'avaient aucune utilité, il ne faudrait considérer que l'effet de la fiscalité sur l'offre de travail, comme ci-dessus. Mais si les services collectifs ont une utilité, il en résulte probablement un effet négatif sur l'effort de travail, illustré dans le graphique 5.4.

Dans la situation initiale, la ligne de prix est indiquée par



GRAPHIQUE 5.4. — Effet de la dépense publique sur l'offre de travail

ab, la solution d'équilibre se trouvant en *c* ; le temps de travail pour le contribuable type représenté ici est de *da* sur l'abscisse, la durée des loisirs étant de *od*. Admettons que l'Etat mette à disposition de chacun, indépendamment de l'effort de travail, des services collectifs en quantité *oo'*. La ligne de prix se déplace parallèlement vers la droite, sans changement de pente, en *fg*. La solution d'équilibre passe en *h*. Comme il n'y a qu'un effet de revenu, aussi bien le temps affecté aux loisirs que le revenu augmentent. L'effort de travail tombe de *da* en *ja*. Mettre à disposition de la collectivité des services publics gratuits a donc généralement pour effet d'augmenter le bien-être individuel tout en réduisant l'effort de travail.

Il est simpliste toutefois de penser que le service collectif mis « gratuitement » à disposition de la collectivité, en quantité *oo'*, ne doit pas être payé. S'il n'est pas payé individuellement, selon le principe d'équivalence, il l'est globalement, par les impôts perçus selon le principe de la capacité contributive. Supposons que cela se fasse par le biais d'un impôt proportionnel sur le revenu. Nous pouvons combiner les deux effets, de la dépense et de l'impôt. L'impôt proportionnel est prélevé à un taux $t_v = \frac{kg}{o'g}$ tel qu'il permette d'équilibrer le budget ($bg = oo'$). La ligne de prix se déplace de *fg* en *fk* ; le nouvel équilibre est en *e* ; l'effort de travail du contribuable diminue, de *ja* en *ma*. Si l'impôt proportionnel, considéré indépendamment de la dépense publique, a un effet négatif sur l'offre de travail, la solution d'équilibre *e* se trouve à droite et au-dessous de *h* (de même que dans le graphique 5.2, la solution était à droite et au-dessous de la solution *c*). La situation finale dépend de la combinaison de l'effet de revenu de la dépense, et des effets de revenu et de substitution de l'impôt.

5.1.5 / Validité de l'analyse

L'analyse théorique ne permet pas *a priori* d'estimer les effets sur l'effort de travail d'un impôt sur le revenu, qu'il soit proportionnel ou progressif, bien que si l'on se réfère au comportement de groupe, les conséquences seraient plutôt dissuasives. Les enquêtes pourtant nombreuses sur ce sujet ne sont pas non

plus probantes, soit parce qu'elles sont très restreintes et ne concernent qu'une infime catégorie de contribuables, soit en raison des postulats qu'elles adoptent ou des imperfections des méthodes d'estimation (Atkinson et Stiglitz, 1980, p. 48-58). On peut seulement conclure que les études empiriques ne contredisent pas les propositions découlant de l'analyse théorique, sans toutefois les confirmer définitivement.

En outre, on peut émettre les réserves suivantes :

— Les effets de revenu et de substitution, tels qu'envisagés par le modèle théorique, ne peuvent s'exercer que si le contribuable a la liberté de doser la répartition du temps entre le travail et les loisirs selon les règles du calcul économique rationnel. Or ces règles sont sérieusement compromises aussi bien à cause des indivisibilités créées par les contraintes d'horaire qu'en raison des durées contractuelles de travail imposées à la majorité des salariés. Ces derniers n'ont pas la faculté de parcelliser le temps ou les rythmes de travail. Dans la mesure où la durée minimale contractuelle de travail diminue, ce qui donne au travailleur la liberté de choisir d'effectuer des heures supplémentaires, l'effet de substitution devrait se renforcer.

— La durée de non-travail ne peut pas être assimilée, comme le fait sommairement le modèle, à la notion de loisirs, ne serait-ce qu'en raison du chômage. La possibilité de substituer travail et loisirs dépend de la situation sur le marché de l'emploi. L'effet de revenu ne joue pas dans une situation de chômage sectoriel ou général.

— Le problème devient encore plus complexe si l'unité qui prend la décision est la famille ou le couple, plutôt que l'individu. Cette situation est d'autant plus fréquente que l'unité contribuable définie par la plupart des législations fiscales est, comme nous l'avons vu, la famille (le ménage) et non pas l'individu. L'étude de l'effet de substitution, basé sur les taux marginaux d'impôt, doit englober alors les revenus des conjoints.

— Enfin, la fiscalité a des effets différents sur l'effort de travail, selon le groupe salarial auquel se rattache le contribuable et sa place dans la hiérarchie sociale, ce qui renvoie au problème de la politique redistributive choisie par la collectivité. Les transferts financiers de caractère social, pour ne citer

que ce domaine, peuvent modifier le jeu des réactions à la fiscalité des groupes qui en bénéficient (par exemple : l'impôt négatif sur le revenu ; Diamond, 1968). Cela pose également le problème de la composition et des choix budgétaires en relation avec l'étude des effets globaux résultant des dépenses publiques et des impôts.

5.2 | LE CHOIX ENTRE CONSOMMATION ET ÉPARGNE

5.2.1 / Remarques générales et définition de l'épargne

L'épargne, qu'elle soit le fait des individus ou des entreprises, est un des composants essentiels de la croissance économique puisqu'elle permet de financer les investissements, l'acquisition de machines et de techniques nouvelles de production. Il n'est donc pas surprenant que la théorie des finances publiques aborde l'étude des effets des impôts sur les décisions d'épargner et d'investir. Cette section décrit les conséquences de quelques formes d'impôt sur le volume de l'épargne des ménages, tandis que la section suivante présentera les effets des impôts sur la répartition de l'épargne entre des placements combinant différemment le rendement et le risque.

Plusieurs thèmes de politique fiscale se rattachent à la question traitée dans les pages qui suivent. Ainsi, une proposition aussi ancienne que toute tentative de réforme fiscale, que nous avons rappelée dans la section 3.1.8, vise à remplacer l'impôt sur le revenu par un impôt sur la consommation (Hansen, 1967, p. 260 s.).

La théorie montre qu'à certaines conditions un impôt proportionnel sur le revenu, exonérant le rendement de l'épargne, provoque des résultats équivalant à un impôt sur la consommation (Atkinson et Stiglitz, 1976). D'autres questions méritent réflexion. Faut-il imposer directement la fortune, ou bien le rendement de celle-ci ? Quelle est la définition de l'épargne pour les besoins fiscaux : si l'assiette de l'impôt exclut, par exemple, la valeur locative d'une maison habitée par le propriétaire, cela ne revient-il pas à privilégier une certaine forme d'épargne ? Les améliorations des prestations de prévoyance et de la sécu-

rité sociale influencent-elles le taux d'épargne des ménages ? Cette liste, sans être exhaustive, illustre la variété des problèmes à résoudre.

Pour examiner les effets des impôts sur l'épargne, l'analyse standard recourt à un modèle simple qui précise d'abord les causes des décisions individuelles de consommer ou d'épargner. La théorie retient principalement trois motifs (Atkinson et Stiglitz, 1980, p. 73) :

- *le motif de régulation* : l'épargne permet d'ajuster dans le temps les moyens financiers aux besoins lorsque le rythme d'acquisition des revenus ne coïncide pas avec celui des dépenses (vacances, achats de biens durables, études, retraite, etc.) ;
- *le motif d'assurance* : l'épargne est une forme d'assurance permettant de faire face à une situation imprévisible (dentiste, hospitalisation, etc.) ;
- *le motif patrimonial* : l'épargne alimente la dot, la donation ou le legs.

Le modèle théorique se réfère au premier motif, considérant l'épargne comme le report d'une partie de la consommation. Les hypothèses d'analyse sont les suivantes :

- l'individu alloue son revenu entre la consommation immédiate et la consommation différée afin de maximiser son bien-être ;
- il n'y a que deux périodes, que l'on peut imaginer comme la période d'activité professionnelle et celle de la retraite ;
- le taux d'intérêt est donné ; il est invariable durant les deux périodes.

Un modèle un peu plus raffiné admet que l'individu peut recourir à l'emprunt afin de dépenser durant la première période tout ou partie du revenu qu'il gagnerait durant la seconde période (ce qui sous-entend l'existence d'un revenu durant la deuxième période ; l'individu ne serait pas à la retraite) ; ou inversement, épargner d'abord, dépenser ensuite.

Dans ces conditions, les choix extrêmes sont :

$$C_1 = Y_1 + \frac{Y_2}{(1+r)} \quad (5.1)$$

La consommation de la première période C_1 est égale au maximum au revenu gagné durant cette période, Y_1 , plus l'emprunt. La fraction de droite exprime le fait que l'individu ne peut emprunter qu'une somme inférieure à son revenu de la seconde période, Y_2 , puisqu'il devra payer l'intérêt de la dette, $r > 0$, au moment du remboursement. Il peut aussi s'abstenir de toute consommation initiale, prêter le revenu Y_1 , ce qui permettra une dépense, en deuxième période, égale au maximum à :

$$C_2 = (1 + r) Y_1 + Y_2 \quad (5.2)$$

Si l'individu n'a pas de revenu en deuxième période, $Y_2 = 0$, il ne peut emprunter. Les équations (5.1) et (5.2) deviennent alors celles du modèle simple, illustré dans le graphique 5.5.

Enfin, une complication supplémentaire serait d'attribuer à l'individu un capital hérité et de lui prêter l'intention de constituer un fonds successoral (Atkinson et Stiglitz, 1980, p. 81-88).

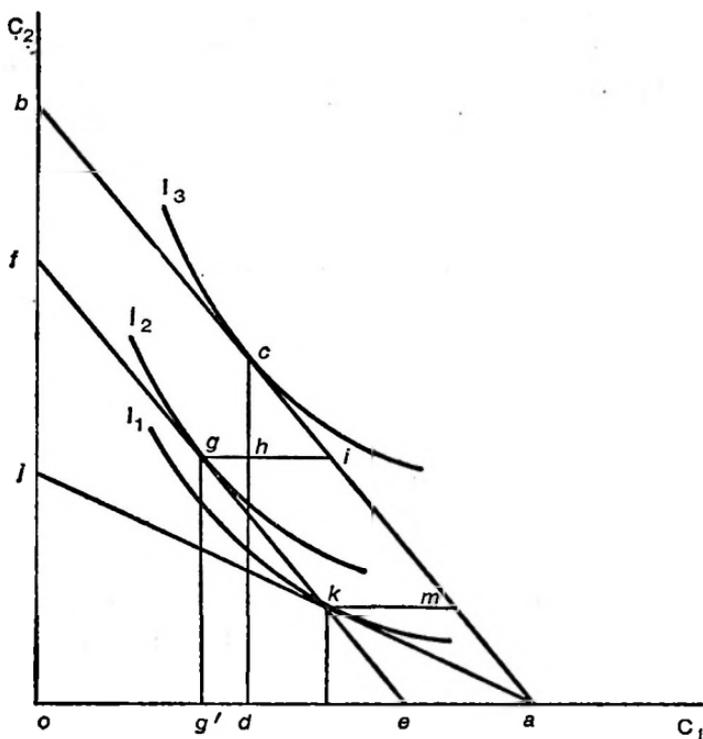
Le choix de l'individu pour maximiser son utilité $U = U(C_1, C_2)$, dépend d'une part du taux d'intérêt car l'épargne est d'autant plus avantageuse qu'il est élevé et, d'autre part, du taux subjectif d'échange entre consommation présente et consommation différée. Ces deux critères déterminent la forme et la position des courbes d'indifférence.

5.2.2 / Effets des impôts : exposé graphique

Les choix envisagés dans le modèle théorique standard sont schématisés dans le graphique 5.5. L'ordonnée indique la valeur de la consommation de la seconde période ; l'abscisse, celle de la consommation de la première période. Pour simplifier, nous postulons que le revenu Y_1 est formé uniquement par le salaire acquis durant la première période (pas d'emprunt, ni d'héritage, ce qui implique que $Y_2 = 0$) le choix portant sur la seule répartition de la dépense dans le temps. Les points extrêmes de la ligne de prix ba caractérisent les situations suivantes :

$$C_1 = Y_1 \quad \text{ou dans le graphique } C_1 = oa \quad (5.1 a)$$

$$C_2 = (1 + r) Y_1 \quad \text{ou } C_2 = (1 + r) oa = ob \quad (5.2 a)$$



GRAPHIQUE 5.5. — Effets des impôts sur la consommation et l'épargne

Chaque point sur la ligne ba correspond à une combinaison C_1 et C_2 , la pente étant déterminée par le taux d'intérêt, $r = \frac{ob - oa}{oa}$. Cela permet de calculer :

$$\frac{C_1}{C_2} = \frac{1}{(1+r)} = P \quad (5.3)$$

On peut définir ce rapport comme le « prix » P de la consommation de la période 2 (Atkinson et Stiglitz, 1980, p. 73-74).

Si les consommations sont réparties entre les deux périodes, comme l'indique l'équilibre initial, situé en c , alors :

$$C_2 = (1 + r) Y_1 - (1 + r) C_1 \quad (5.4)$$

d'où l'on tire que :

$$\text{TMS}_{C_1, \text{ pour } C_1} = \frac{\partial C_2}{\partial C_1} = -(1 + r) \quad (5.5)$$

TMS étant le taux marginal de substitution. Au point c , lorsque la tangente à la courbe d'indifférence I_3 a une pente égale à celle de la ligne ba , une part od du salaire est dépensée initialement, tandis qu'une part da est épargnée pour être dépensée par la suite $(1 + r) \times da = dc$.

Impôt sur les salaires

Admettons que l'Etat prélève un impôt proportionnel sur le salaire, égal à $t_s = \frac{ea}{oa}$. Si le revenu après l'impôt est entièrement dépensé durant la période 1, la consommation atteint :

$$C_1 = (1 - t_s) \times Y_1 \text{ ou bien } C_1 = (1 - t_s) \times oa = oe. \quad (5.6)$$

Si le revenu est entièrement épargné, puis dépensé durant la seconde période, la consommation est :

$$C_2 = \{(1 - t_s) Y_1\} \times (1 + r) \quad (5.7)$$

c'est-à-dire selon le graphique 5.5 :

$$C_2 = (1 - t_s) \times (1 + r) oa = (1 + r) oe = of.$$

Le rendement de l'impôt proportionnel sur le salaire T_s , durant la période 1, est égal à :

$$t_s \times Y_1 = \frac{ea}{oa} \times oa = ea = gi.$$

Etant donné les hypothèses concernant les courbes d'indifférence, notamment celle d'un taux subjectif décroissant d'échange entre consommation présente et consommation différée, le nouvel équilibre, au point g , se trouve au-dessous et à

gauche de l'équilibre précédent c , pour autant que les consommations des périodes 1 et 2 ne soient pas des biens inférieurs. On obtient :

$$\frac{C_1}{C_2} = \frac{1}{(1+r)}, \text{ comme dans (5.3) ci-dessus.} \quad (5.8)$$

La répartition des consommations entre les deux périodes permet d'écrire :

$$C_2 = \{[(1-t_e) Y_1] \times (1+r)\} - (1+r) C_1 \quad (5.9)$$

La première partie de l'équation (5.9) à droite du signe d'égalité représente le revenu disponible de la période 1, après paiement de l'impôt, converti en terme de la période 2, c'est-à-dire multiplié par $(1+r)$; la deuxième partie donne, en terme de la période 2, la consommation de la première période. Le signe est négatif parce que le montant C_1 ne peut alors plus être dépensé. Enfin :

$$\begin{aligned} \text{TMS}_{C_1, \text{ pour } C_2} &= \frac{\partial C_2}{\partial C_1} \\ &= -(1+r), \text{ comme dans (5.5).} \end{aligned} \quad (5.10)$$

Les résultats des équations (5.8) et (5.10) impliquent que l'impôt sur les salaires n'entraîne qu'un effet de revenu, mais pas d'effet de substitution puisqu'il ne modifie pas le rapport des prix entre les consommations présente et future.

Impôt général sur la consommation

On peut montrer qu'un impôt général sur la consommation perçu au même taux $t_c = t_e$, entraîne des effets semblables à ceux de l'impôt sur les salaires décrit ci-dessus. Par contre, la répartition de l'impôt entre les deux périodes n'est pas identique. Ainsi, dans le graphique 5.5, la consommation en valeur brute est égale à od durant la première période, dont gh est affecté au paiement de l'impôt ($od - og' = g'd = gh$); la dépense de la seconde période est dc , pour une consommation nette égale à dh et une part hc servant à payer l'impôt.

Dans cette solution le produit de l'impôt est obtenu en

deux temps, gh durant la première période, et hc durant la seconde période, tandis que le produit de l'impôt sur le salaire gi est obtenu entièrement durant la première période. Ces solutions sont équivalentes si le gouvernement peut emprunter ou placer le produit des impôts au taux r :

$$gi = T_s = T_c = gh + \frac{hc}{(1+r)} = gh + hi,$$

par exemple en terme de la période 1.

Impôt sur la consommation future

Lorsque l'impôt ne frappe que la consommation future, ce qui revient ici à imposer l'épargne au moment de sa dépense, l'effet de substitution s'exerce au détriment de celle-ci. L'impôt renchérit la consommation de la deuxième période, ce qu'illustre la nouvelle ligne de prix ja dans le graphique 5.5. S'il consacre tout son salaire à la consommation de la période 2, l'individu ne peut obtenir que oj , jb servant à payer l'impôt. L'impôt est perçu au taux $t_{c2} = \frac{jb}{ob}$.

Les consommations possibles sont au maximum, pour chaque période, égales à :

$$C_1 = Y_1 \quad (5.11)$$

$$C_2 = (1 - t_{c2}) \times (1 + r) \times Y_1 \quad (5.12)$$

soit dans le graphique 5.6 :

$$C_2 = \left(1 - \frac{jb}{ob}\right) \times \left(1 + \frac{ob - oa}{oa}\right) \times oa = (ob - jb) = oj.$$

Le rapport des consommations possibles est :

$$\frac{C_1}{C_2} = \frac{1}{(1 - t_{c2}) \times (1 + r)} = P' \quad (5.13)$$

Si $t_{c2} > 0$, alors le « prix » P' de la consommation future augmente par rapport à ce qu'il était dans l'équation (5.3).

Si, par contre, le salaire sert à financer aussi bien C_1 que C_2 , la consommation différée est :

$$C_2 = \underbrace{(1 - t_{c_2})(1 + r) Y_1}_{1^{\text{er}}} - \underbrace{(1 + r) C_1}_{2^{\text{e}}} + \underbrace{(rt_{c_2} C_1)}_{3^{\text{e}}} \quad (5.14)$$

Le premier terme à droite du signe d'égalité reprend l'équation (5.12) et représente le revenu disponible de la période 1 après paiement de l'impôt, converti en terme de la période 2. Cependant, comme le revenu Y_1 n'est pas entièrement épargné dans la période 1, il faut en déduire la part déjà consommée, soit C_1 , exprimée en terme de la deuxième période, c'est-à-dire multipliée par $(1 + r)$. C'est le deuxième terme de l'équation (5.14). Enfin, le troisième terme de l'équation restitue le montant de l'impôt calculé sur le revenu dépensé en C_1 puisque C_1 est exonéré dans le cas d'un impôt sur la consommation future.

De l'équation (5.14), on tire que :

$$\text{TMS}_{C_1, \text{ pour } C_2} = \frac{\partial C_2}{\partial C_1} = -(1 + r - rt_{c_2}) \quad (5.15)$$

$$> \text{TMS}_{C_1, \text{ pour } C_1} \text{ en (5.10).}$$

L'analyse prend en compte encore la contrainte du rendement fiscal égal de l'impôt sur la consommation de la seconde période et de l'impôt sur les salaires, soit :

$$T_{c_2} = (1 + r) T_s \quad (5.16)$$

$$\text{où } T_{c_2} = t_{c_2} \times C_2 \quad \text{et} \quad T_s = t_s \times Y_1.$$

Graphiquement le nouvel équilibre est en k . Si les courbes d'indifférence sont normalement convexes par rapport à l'origine, la contrainte du rendement fiscal égal $km = ea$, tirée de (5.16), garantit que le nouvel équilibre k se trouve au-dessous de g . Par contre k se situe à droite ou à gauche de la ligne verticale cd selon que l'effet de substitution domine ou non l'effet de revenu. Nous observons ici un effet de revenu, de c en g , parce que l'impôt diminue le salaire net disponible, et un effet de substitution de g en k , parce que l'impôt sur la consommation C_2 modifie le rapport des prix en faveur de C_1 , résultats que donnent les équations (5.13) et (5.15).

De manière générale, l'effet de substitution joue dans les directions suivantes selon l'assiette de l'impôt (Musgrave, 1959, p. 262 s.) :

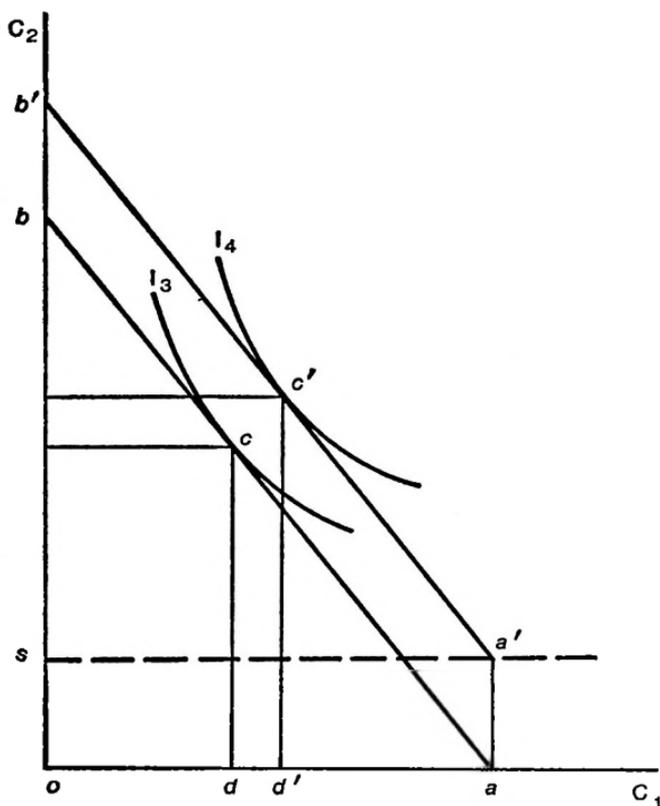
<i>Assiette</i>	<i>Effet de substitution</i>
Salaire Consommation globale	Aucun
Consommation future Épargne Intérêt Revenu (salaire + intérêt)	En faveur de la consommation de la période 1 : C_1
Consommation présente	En faveur de C_2

L'effet de substitution est, bien évidemment, à combiner avec l'effet de revenu, de sorte que le résultat final n'est *a priori* pas calculable.

La sécurité sociale

Les décisions d'épargne des salariés sont sans doute influencées par les dépenses publiques en faveur de la sécurité sociale. Le graphique 5.6 illustre ce phénomène en ne tenant compte que du bénéfice de cette dépense, sans se préoccuper du paiement des cotisations d'assurance. La valeur actuelle du montant de la retraite influence la fonction de consommation. Si C_1 n'est pas un bien inférieur (Henderson et Quandt, 1971, p. 34), l'épargne pour des besoins de consommation future diminue de da en $d'a$ pour une dépense de la sécurité sociale égale à os . Feldstein (1974, 1977) montre toutefois que cette conclusion peut être modifiée par d'autres incidences, par exemple si la sécurité sociale incite les individus à avancer l'âge de la retraite : l'effet net pourrait être d'augmenter l'épargne pour financer une plus longue période d'inactivité.

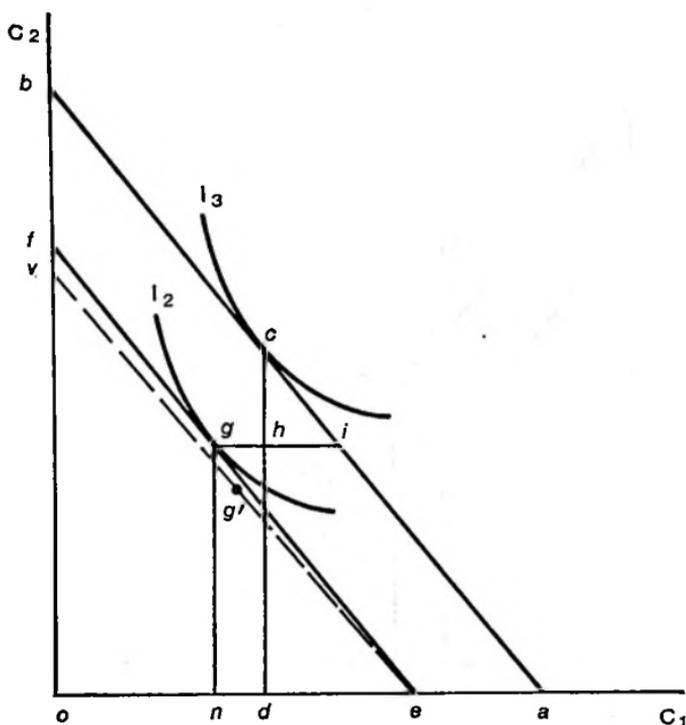
Si la cotisation de sécurité sociale est prélevée sur les salaires, l'effet agrégé combine celui décrit ci-dessus et celui d'un impôt sur les salaires (Musgrave, 1959, p. 272-275).



GRAPHIQUE 5.6. — Effets des dépenses de sécurité sociale

5.2.3 / La double imposition de l'épargne

La principale différence entre, d'une part, l'impôt proportionnel sur les salaires ou l'impôt général sur la consommation et, d'autre part, l'impôt sur le revenu concerne le régime fiscal du revenu de l'épargne. On parle, dans le second cas, de la « double imposition » de l'épargne (Brochier et Tabatoni, 1963, p. 295-296). Durant la première période, le revenu, égal au salaire, est imposé. Durant la seconde période, le revenu de



GRAPHIQUE 5.7. — La double imposition de l'épargne

l'épargne (donc un revenu dérivé du revenu placé durant la première période) est aussi taxé. Certains auteurs considèrent que cette façon de procéder est inéquitable, voire inefficace. Inéquitable parce que deux contribuables ayant un même salaire ne paient pas le même impôt sur le revenu : celui qui épargne paie plus. Inefficace, parce que l'impôt sur l'intérêt (équivalent par ses effets à un impôt sur la consommation future) décourage l'épargne. Ces deux motifs sont suffisants, aux yeux de certains gouvernements, pour justifier une déduction sur le revenu imposable égale au montant épargné, ce qui est discutable si l'on se réfère à la définition exhaustive du revenu telle qu'elle a été précisée au chapitre 3.

Il est possible de calculer la double imposition de l'épargne dans un modèle simple, illustré dans le graphique 5.7. La situation initiale est celle que donnent les équations (5.1 a) à (5.5). Pour un salaire égal à 100 et un taux d'intérêt r égal à 0,10, on obtient : $C_1 = oa = 100$ et $C_2 = ob = 110$. La situation correspondant à celle d'un impôt sur les salaires prélevé au taux $t_s = 0,25$ est donnée par $C_1 = oe = 75$ et $C_2 = of = 82,50$, conformément aux équations (5.6) et (5.7).

Supposons l'introduction d'un impôt sur le revenu (salaire + intérêt) t_v perçu au taux de 0,25. Les consommations extrêmes possibles sont :

$$C_1 = (1 - t_v) Y_1 \quad (5.17)$$

ou, dans le graphique 5.7, $C_1 = (1 - 0,25) \times 100 = 75 = oe$.

$$C_2 = \underbrace{(1 - t_v)(1 + r) Y_1}_{1^{\text{er}}} - \underbrace{\{t_v r(1 - t_v) Y_1\}}_{2^{\text{e}}} \quad (5.18)$$

La consommation maximale théoriquement possible au temps 2 est égale au salaire disponible de la première période, après paiement de l'impôt, $(1 - t_v) Y_1$, converti en terme de la deuxième période, c'est-à-dire multiplié par $(1 + r)$. C'est le premier terme à droite du signe d'égalité dans l'équation (5.18), duquel il faut soustraire ensuite le deuxième terme. En effet, l'intérêt du revenu épargné en période 1 constitue un revenu de la deuxième période $r(1 - t_v) Y_1$, soumis à l'impôt t_v . Le montant de cet impôt doit être déduit puisqu'il doit être attribué au fisc et non pas à la consommation individuelle de la deuxième période. Il est possible de réécrire l'équation (5.18) ainsi :

$$C_2 = (1 - t_v) Y_1 \times (1 + r - rt_v),$$

ce qui correspond, dans le graphique 5.7, à :

$$C_2 = (1 - 0,25) \times 100 \times \{1 + 0,10 - (0,10 \times 0,25)\} \\ = 80,625 = ov.$$

D'autre part :

$$P = \frac{C_1}{C_2} = \frac{1}{1 + r - rt_v} = \frac{1}{1 + r(1 - t_v)} \quad (5.19)$$

où P est supérieur aux résultats obtenus dans (5.3) et (5.8). Ce qui revient à dire que pour un taux d'intérêt constant, le « prix » de la consommation de la seconde période augmente lorsqu'un impôt proportionnel sur le revenu est introduit, ou lorsque le taux t_y de cet impôt augmente.

Si les consommations sont réparties entre les deux périodes, on obtient :

$$C_2 = \underbrace{(1 - t_y) Y_1 (1 + r - rt_y)}_{1^{\text{er}}} - \underbrace{(1 + r) C_1}_{2^{\text{e}}} + \underbrace{(t_y r) C_1}_{3^{\text{e}}} \quad (5.20)$$

Le premier terme, à droite du signe d'égalité, représente le revenu total théoriquement disponible, exprimé en terme de la période 2 ; il reprend l'équation (5.18). Le deuxième terme représente la consommation C_1 exprimée en terme de la période 2 ; il est négatif parce que ce qui est dépensé au temps 1 ne peut l'être au temps 2. Le troisième terme, qui corrige le premier, correspond à l'intérêt qui ne peut pas être obtenu pour la partie du revenu consommée au temps 1, ainsi qu'à l'impôt y relatif puisqu'il n'y a pas d'impôt à payer sur la part non réalisée de l'intérêt rC_1 . Simplifiée l'équation (5.20) donne :

$$C_2 = \{(1 - t_y) (1 + r - rt_y) Y_1\} - (1 + r - rt_y) C_1.$$

Ainsi :

$$\text{TMS}_{C_1, \text{ pour } C_2} = \frac{\partial C_2}{\partial C_1} = -(1 + r - rt_y) \quad (5.21)$$

Le taux marginal de substitution est ici supérieur à celui obtenu en (5.5) et (5.10) puisque :

$$\text{TMS en (5.10)} = -1,10 < -1,075 = \text{TMS en (5.21)}.$$

Les équations (5.19) et (5.21) impliquent un effet de substitution en faveur de la consommation présente. La région des solutions d'équilibre est située au-dessous et à droite de g , dans les limites ng_i , le long de ve ; la solution peut être, par exemple, g' .

Le rendement de l'impôt proportionnel sur les revenus est plus élevé que celui d'un impôt proportionnel sur les salaires perçu au même taux. Dans l'exemple pour $t_y = t_s = 0,25$, $T_y = 29,375$ (soit $ob - ov$), tandis que $T_s = 27,5$ (soit $ob - of$), exprimés en terme de la consommation au temps 2.

La différence (ici 1,875) représente le montant maximal provenant de la double imposition de l'épargne si tout le revenu Y_1 était épargné et dépensé durant la deuxième période. En réalité, ce montant est moins élevé puisque l'équilibre est en g' et non au point v . Il serait possible d'égaliser les rendements fiscaux $T_v = T_g$ en diminuant le taux de l'impôt sur le revenu. Au lieu de 25 %, le nouveau taux, t'_v , devrait se situer entre 23,4 % environ $\left(\frac{0,25 \times 27,50}{29,375}\right)$ si tout le revenu est dépensé au temps 2 (pour que $v = f$), et 25 % si tout le revenu est consommé durant la première période. La difficulté principale est que le taux t'_v corrigé varie entre ces valeurs extrêmes de 0,234 et de 0,25 selon la position du point g' le long de ve , c'est-à-dire selon la situation de chaque contribuable si les courbes d'indifférence ne sont pas identiques d'un individu à l'autre. Du point de vue pratique, certaines législations fiscales atténuent les conséquences de cette situation en permettant une déduction partielle, totale ou forfaitaire de l'épargne et des cotisations versées à la sécurité sociale et aux caisses de prévoyance.

5.2.4 / Validité de l'analyse

Si le modèle standard met en évidence les phénomènes principaux du choix entre consommation présente et consommation différée, de même que l'influence sur ce choix de quelques formes d'impôt, plusieurs correctifs et compléments devraient y être ajoutés pour qu'il reflète mieux la réalité. Cela ne se fait toutefois pas sans créer des problèmes supplémentaires. Nous en énumérons ci-après quelques-uns :

— Lorsque l'on remplace le taux proportionnel de l'impôt sur le revenu par un barème progressif, il est nécessaire de préciser que l'impôt frappe l'intérêt de l'épargne sur la base de sa valeur monétaire et non pas réelle, ce qui importe puisque le modèle s'articule sur deux périodes (vie active et retraite) et que l'inflation peut intervenir.

— Le marché des capitaux n'étant pas parfait, cela entraîne la nécessité d'abandonner le postulat du taux d'intérêt connu

et constant pour les deux périodes ; celle également de considérer deux taux au moins, l'un pour l'épargne, l'autre pour l'emprunt. L'intérêt payé pour l'emprunt est-il déductible du revenu imposable ? En outre, on peut émettre un doute sur la validité de la conclusion selon laquelle le partage des impôts entre les deux périodes est matière d'indifférence pour l'Etat, les corrections se faisant par le biais de l'intérêt.

— Le modèle ne distingue pas l'épargne des entreprises de celle des ménages, admettant ainsi le critère de rationalité selon lequel l'entreprise n'est qu'un prolongement de l'activité personnelle (cf. section 3.2.3). Cela n'est exact qu'à deux conditions : premièrement, l'impôt sur le bénéfice des entreprises, s'il est prélevé, ne devrait pas modifier la valeur du franc gagné ici par rapport à la valeur du franc gagné par les ménages ; deuxièmement, le marché des capitaux devrait évaluer de manière exacte la valeur de l'entreprise (David et Scadding, 1974, p. 225 s.). Or, la propension à épargner des entreprises est plus élevée que celle des ménages à cause de la nature même des profits, irréguliers ; elle est, en outre, très souvent sans rapport avec la fortune des actionnaires (Kaldor, 1966, p. 309 s.).

— Enfin, l'analyse microéconomique des effets des impôts sur le choix entre la consommation immédiate et la consommation différée est calquée sur celle des choix entre la consommation du bien X et du bien Y. Marglin (1975, p. 35 s.) doute que l'analogie soit possible. Les choix entre consommations X et Y sont parcellisés et se répètent continuellement, journallement pourrait-on dire. Par contre, les décisions concernant l'épargne et le choix des formes de placement ne sont pas prises journallement : songeons, par exemple, à l'individu qui contracte une assurance-vie. Le choix entre les biens X ou Y est ponctuel, dans des conditions certaines parce que immédiates (prix connus) ; le choix entre consommation présente C_1 ou reportée C_2 est temporel, dans des conditions incertaines (inflation et taux d'intérêt).

5.3 | EFFETS DES IMPÔTS SUR LES DÉCISIONS D'INVESTISSEMENT

L'épargne est une condition nécessaire de la formation du capital, mais non suffisante : il faut y ajouter une volonté d'investir. Or l'incertitude affecte aussi bien les décisions des ménages de répartir leur épargne entre des placements combinant différemment le rendement et le risque, que celles des entreprises d'étudier de nouveaux produits et de nouvelles techniques de production. Il importe en plus d'examiner si et comment un système fiscal modifie les décisions comportant des risques. En effet, l'impôt influence non seulement les décisions de portefeuille des ménages, ce qui a des conséquences sur le marché des capitaux, mais encore les investissements réels des entreprises. La principale difficulté, pour estimer les effets des impôts sur les décisions d'investissement, est de préciser la nature de la fonction d'investissement, car ses arguments peuvent être nombreux et combinés de manière fort différente. C'est pourquoi la théorie fiscale recourt à des modèles simplificateurs et alternatifs, par exemple (Jorgenson, 1963, p. 247-259).

— L'investissement de l'entreprise est fonction des ventes des périodes précédentes et de la capacité de production disponible. Dans ce cas, un nouvel investissement n'est entrepris que pour augmenter les possibilités de production, s'il n'existe pas de capacité excédentaire, lorsque les perspectives de ventes sont favorables. Un impôt sur les profits n'a pas d'effet direct sur une telle décision.

— L'investissement dépend des fonds disponibles, soit de marge nette d'autofinancement, une fois déduits les impôts et les amortissements du capital existant. En choisissant une telle fonction, l'investisseur veut éviter les problèmes liés à l'emprunt et au service de la dette. L'impôt sur le profit a, dans ce cas, deux implications. D'une part, les règles fiscales du calcul du bénéfice, principalement celles relatives à la méthode et au taux d'amortissement, ainsi qu'à la possibilité de déduire des pertes passées, déterminent l'assiette de l'impôt. D'autre part, le taux d'imposition influence la marge de bénéfice net disponible.

— L'investissement est une fonction du taux de rendement net attendu, c'est-à-dire du rapport entre le bénéfice net attendu et le coût total des investissements. Dans ce cas, l'impôt joue un rôle direct puisqu'il diminue plus ou moins fortement ce rendement et donc modifie les décisions d'investissement. C'est le modèle que nous retenons.

5.3.1 / Effets de la fiscalité sur le rendement des investissements

Les effets de la fiscalité sur le rendement des investissements peuvent être précisés dans un graphique analogue au graphique 5.1 *b* (section 5.1.1). Le modèle théorique postule un équilibre de concurrence pure et parfaite sur le marché des capitaux, aux conditions usuelles. Il suffit de redéfinir l'abscisse par le taux annuel d'investissement, au lieu de la durée du travail, et l'ordonnée par le taux de rendement, au lieu du taux de salaire. La droite O est celle de l'offre d'épargne. La droite des investissements $D = kj$ indique un taux de rendement décroissant par franc supplémentaire investi (de gauche à droite). On suppose que ce taux de rendement est connu et invariable (cette hypothèse sera abandonnée dans la section 5.3.3). Avant l'introduction d'un impôt sur le rendement de l'investissement, l'équilibre est en e , pour un taux annuel d'investissement égal à oh , produisant un revenu de W . Si l'Etat impose le profit, au taux proportionnel de $\frac{lk}{ok}$, la droite des investissements passe de D en $\left(1 - \frac{lk}{ok}\right) \times D$, soit de kj en lj , puisque l'investissement est fonction du taux de rendement net. Le nouvel équilibre, qui se trouve en c , correspond à un taux annuel d'investissement de $og < oh$, donnant un rendement brut égal à ga , et un rendement net gc . La diminution du taux annuel d'investissement sera d'autant plus forte que les élasticités-prix des fonctions de l'offre d'épargne et de l'investissement sont élevées.

5.3.2 / Le rôle des amortissements

De toutes les difficultés soulevées par la détermination du bénéfice imposable, c'est sans doute la définition des amortissements autorisés qui porte le plus à conséquence en raison des implications pour la politique économique. L'impôt sur le bénéfice est un impôt sur le revenu net. Les règles fiscales admettent en général de déduire des revenus annuels bruts non seulement les dépenses courantes permettant d'obtenir ces revenus, mais encore le coût de la dépréciation du capital physique de production. Ce dernier ayant une durée de vie supérieure à l'année, les législations fiscales excluent en principe la déduction du montant total des investissements au cours de l'année de réalisation. Elles prévoient plutôt un échelonnement sur plusieurs années correspondant à la durée de dépréciation du capital en raison de l'usure ou de l'obsolescence, la règle étant toutefois de permettre à l'entreprise de maintenir intact son capital physique.

Diverses méthodes d'amortissement, plus ou moins généreuses, sont autorisées par le fisc. La plupart reposent sur la valeur du capital investi par opposition à sa valeur de remplacement. La plus répandue est sans doute la méthode de l'amortissement linéaire ou constant, qui consiste à amortir annuellement une somme égale au quotient du coût du capital C par la durée de vie d , soit C/d . Le choix de la méthode d'amortissement, et par conséquent de la durée de vie « fiscale » du capital, est très important car il détermine la charge de l'impôt sur le bénéfice des entreprises, ce qui peut influencer les décisions d'investir (Fromm, 1971).

L'investisseur compare le coût de l'investissement à la valeur actualisée des flux nets de revenu que lui procurera la dépense. S'il doit payer des impôts, il ajustera les termes de cette comparaison afin de tenir compte de la valeur présente des montants annuels d'impôt et, le cas échéant, de la valeur actualisée de l'économie d'impôt que permettent les amortissements. Si nous supposons un revenu annuel net et un amortissement constant, les effets d'un impôt proportionnel peuvent être formalisés comme suit (Musgrave, 1959, p. 339) :

(5.22)

$$\underbrace{C}_{\text{Coût de l'investissement}} \leq \underbrace{R_n A_n}_{\text{VP des flux de revenu net avant impôt}} - \underbrace{(t R_n A_n)}_{\text{VP de l'impôt sur les flux de revenu net}} - \underbrace{\left(t \frac{C}{d} A_d \right)}_{\text{VP de l'économie d'impôt sur les amortissements nets}}$$

$\underbrace{\hspace{15em}}_{\text{VP du prélèvement fiscal}}$
 VP des flux de revenu net après impôt

où VP = valeur présente

R_n = flux annuel constant de revenu net pendant n années

t = taux d'imposition supposé proportionnel

C = coût de l'investissement

d = durée de l'amortissement

$\frac{C}{d}$ = amortissement constant sur d années

A_n ou A_d = valeur présente (actuelle) d'une annuité constante de 1 F durant n ou d années, pour un taux d'intérêt r , soit :

$$A_n = \sum_{\tau=1}^n \frac{1}{(1+r)^\tau}$$

Comme on le voit, la valeur présente du rendement net, après l'impôt, de l'investissement ne dépend pas seulement du taux formel d'imposition t , mais aussi de la méthode d'amortissement utilisée. Dans l'équation (5.22), la valeur présente du prélèvement fiscal est d'autant plus faible que la composante de l'amortissement C/d est forte, ce qui est le cas lorsque l'amortissement est opéré rapidement ($d \Rightarrow 1$). Accélérer l'amortissement réduit le taux réel d'imposition en reportant l'impôt dû. Il en résulte un conflit d'intérêt entre les entrepreneurs et le fisc. D'un côté, les entreprises sont incitées à pratiquer un amortissement rapide, puisque la valeur présente de l'économie d'impôt due à l'amortissement est d'autant plus forte que celui-ci est rapide. Par la même occasion, l'accroissement de leur marge nette d'autofinancement qui en découle les encourage à investir. De l'autre, un amortissement rapide est désavantageux pour la caisse de l'Etat, puisqu'il diminue la valeur présente des impôts. Notons que la portée de ce second argument est limitée au domaine microéconomique : du point de vue macroéconomique,

une politique fiscale généreuse en matière d'amortissement peut générer une augmentation des investissements, accélérer la croissance économique et par conséquent, toute chose égale par ailleurs, procurer des recettes fiscales supplémentaires.

Revenons à l'équation (5.22). Puisque la valeur présente du prélèvement fiscal est d'autant plus faible que le rythme d'amortissement est rapide, il n'est pas inutile d'examiner aussi l'influence de ce dernier sur le montant total d'impôt payé durant la vie d'un équipement industriel. S'il s'agit d'un investissement unique, le rythme d'amortissement autorisé par le fisc n'influence pas le montant total d'impôt à payer. En cas d'amortissement accéléré, par exemple, les redevances fiscales sont moindres durant les premières années mais plus élevées ensuite durant les années ($n - d$). Il en va autrement lorsqu'on postule des investissements continuels pour maintenir le stock de capital, voire une extension du capital. Si celle-ci est suffisamment forte et l'amortissement assez rapide, une entreprise pourrait, à la limite, échapper entièrement à l'impôt ; dans tous les cas, elle est en mesure d'alléger sa charge fiscale (Musgrave et Musgrave, 1976, p. 497-498).

La question d'un rythme « adéquat » d'amortissement n'est pas facile à résoudre parce que les investissements ne s'usent pas de façon régulière et au même rythme et parce que d'aucuns deviennent obsolètes avant d'être hors d'usage. Par ailleurs, leur rentabilité diffère. Pourtant, il conviendrait de les traiter de la même manière pour des motifs d'équité (les entrepreneurs bénéficiant d'un revenu égal devraient payer le même impôt) et d'efficacité (l'imposition ne devrait pas entraîner de distorsions entre les décisions d'investissement). Selon Musgrave (1959, p. 339), l'entrepreneur est indifférent entre une modification du taux formel t de l'impôt et une variation de la durée d'amortissement d prescrite par la législation fiscale aussi longtemps qu'il en résulte un changement égal du taux réel d'impôt. La neutralité de l'impôt sur le bénéficiaire n'est respectée que si le taux effectif de l'impôt (résultant de la combinaison de t et de d) est le même pour tous les investissements, et s'il réduit d'une même fraction le taux de rendement interne de chaque investissement.

5.3.3 / Rendements nets et déduction des pertes

Deux étapes supplémentaires peuvent être franchies à ce stade de l'analyse. Il convient, d'une part, d'abandonner l'hypothèse — restrictive — des courbes connues et invariables de rendement interne du capital et, d'autre part, de prendre en considération les investissements financiers (placement de l'épargne) plutôt que les investissements réels (équipements).

Plusieurs options s'offrent à celui qui souhaite placer un capital. Il peut conserver son épargne sous forme monétaire ou quasi monétaire, ce qui ne lui fait pas courir de risque en supposant l'absence d'inflation ; mais il ne reçoit qu'un rendement très faible, voire nul. Il peut opter pour un portefeuille d'actions et d'obligations : le rendement est plus important, mais le risque aussi. Enfin, l'épargnant peut choisir une forme de placements réels, en immeubles, terrains, bijoux, etc. Ces actifs permettent un gain sous forme de revenu et de plus-value, mais comportent aussi des risques de perte et présentent l'inconvénient que leur liquidité est moindre que celle des actifs financiers ou monétaires.

L'idée qui est à la base du modèle simple présume l'existence d'une liaison étroite entre le rendement d'un actif et le risque qui lui est attaché, ce qu'illustre le graphique 5.8. Chaque individu ou ménage se fait une idée subjective du marché des capitaux : il apprécie le risque et le rendement que comporte chaque placement. A chacun des placements est associé un coefficient de risque qui exprime la probabilité de réaliser ou non le rendement considéré (Musgrave et Musgrave, 1976, p. 494-495) :

q_1, q_2, \dots, q_n , les taux de rendement probable (positifs et négatifs) ;

p_1, p_2, \dots, p_n , les probabilités qui leur sont associées, telles que $\sum_{j=1}^n p_j = 1$; et

$$Y = \sum_{j=1}^n q_j p_j \quad (5.23)$$

ce qui représente l'espérance mathématique du rendement de l'épargne placée. Ce résultat peut être divisé en gains et pertes.

$$Y = G - L \quad (5.24)$$

où G est la valeur attendue des gains et L la valeur probable des pertes, soit :

$$G = \sum_{j=1}^k q_j p_j \quad \text{et} \quad L = \sum_{j=k+1}^n q_j p_j.$$

En admettant que le rendement des investissements i est le résultat des risques pris, on pourrait écrire :

$$i_1 = \frac{G - L}{L} = \frac{Y}{L} \quad (5.25)$$

Si l'Etat impose proportionnellement le rendement, toutefois sans permettre de déduire les pertes, alors :

$$i_2 = \frac{(1 - t) G - L}{L} \quad (5.26)$$

tandis que si la législation fiscale permet de déduire les pertes des gains,

$$i_3 = \frac{(1 - t) (G - L)}{(1 - t) L} = \frac{G - L}{L} \quad (5.27)$$

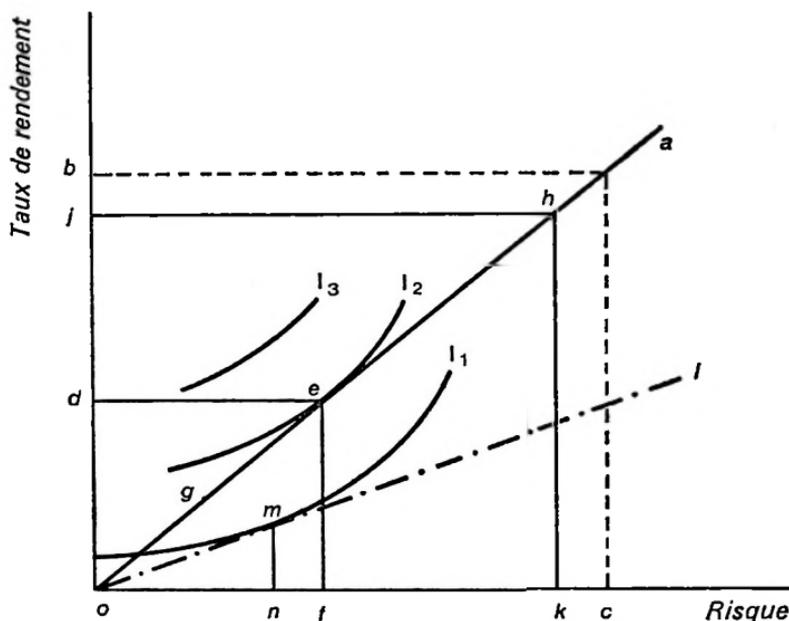
ce qui ne modifie pas le rendement du risque pris, le résultat de l'équation (5.27) étant égal à (5.25). Un investisseur qui désire placer ses liquidités disponibles prend des risques (de gains et de pertes). Si l'utilité marginale du revenu est décroissante, il ne prend une décision de placement qu'à la condition $G > L$ parce que :

$$\frac{\partial U(Y)}{\partial G} < \frac{\partial U(Y)}{\partial L} \quad \text{pour} \quad \partial G = \partial L \quad (5.28)$$

Si la perception d'un impôt détériore l'espérance de gain net, l'investissement diminue. Ce scénario cependant n'est pas certain si l'impôt réduit l'espérance de gain et que la législation fiscale autorise la déduction des pertes. Avec un taux proportionnel, les espérances de gains et de pertes sont réduites du même taux, de sorte que l'impôt peut inciter l'investisseur à

prendre moins ou plus de risques, selon son évaluation subjective.

Le graphique 5.8 illustre ce dernier cas. Pour simplifier, on suppose que l'investisseur a le choix entre détenir des liquidités, ce qui ne comporte aucun risque en l'absence d'inflation, ou



GRAPHIQUE 5.8. — Effet d'un impôt sur les gains des placements, avec et sans déduction des pertes

bien acheter des actions comportant un certain risque, comme seule alternative. Le taux de rendement est inscrit en ordonnée, le risque en abscisse. L'investisseur interprète (subjectivement) la situation du marché des capitaux, ce qui permet de construire une fonction « risque-rendement » oa , linéaire ici. Il confronte cette interprétation avec ses propres goûts pour le risque, que l'on peut également exprimer par des taux marginaux de substitution entre risque et rendement selon une fonction croissante. Ces goûts apparaissent par une succession de

courbes d'indifférence I_1 , I_2 et I_3 , dessinées de manière à montrer une aversion croissante au risque. S'il investit en actions la totalité des liquidités disponibles, le risque est égal à oc pour un taux moyen de rendement ob . Avant l'impôt, l'équilibre est en e : l'individu choisit de prendre un risque of pour un taux de rendement od . Supposons la perception d'un impôt proportionnel sur le rendement, prélevé au taux de 50 %. Deux situations sont examinées, selon qu'il est possible ou non de déduire les pertes.

Possibilité de déduire les pertes

Si l'investisseur ne modifie pas la composition de son portefeuille, le rendement et le risque sont réduits de moitié : sa position est celle que représente le point g avant l'introduction de l'impôt, situé géométriquement à mi-distance entre o et e . Toutefois, un investisseur placé en g avant l'impôt pourrait améliorer sa position en doublant le risque et le rendement, passant en e , puisque ce point correspond à la tangente de la meilleure courbe d'indifférence disponible I_2 . De la même façon, un investisseur placé initialement en e peut améliorer sa position après l'impôt en passant de e à h (la distance eh étant égale à oe). Pourquoi ?

En h , l'investisseur double le risque pris ($ok = 2 \times of$) et le rendement attendu ($oj = 2 \times od$). Mais il s'agit d'un risque et d'un rendement bruts avant l'impôt. Le rendement et le risque nets qu'il supporte demeurent en e (équations 5.25 et 5.27 ci-devant). Bien que le risque individuel (net) soit resté le même, le risque total de l'économie a augmenté (de of à ok). L'Etat devient partenaire : il perçoit la moitié du rendement ($t = \frac{dj}{oj} = \frac{1}{2}$), mais supporte également la moitié du risque dans la mesure où les pertes peuvent être entièrement déduites de l'impôt.

Impossibilité de déduire les pertes

Si l'Etat ne prend en considération que le rendement, mais interdit la déduction des pertes (équation 5.26), la ligne d'opportunité oa passe en ol , située exactement à mi-distance entre oa et l'abscisse puisque le taux d'impôt est de $t = 0,5$. L'impôt a pour conséquence de réduire le rendement net du placement sans

modifier l'intensité du risque. Dans le cas où l'effet de substitution (de la sécurité au rendement) l'emporte sur l'effet de revenu, la réduction du rendement conduit l'épargnant à choisir un placement moins risqué. Le nouvel équilibre se situe en m , avec une diminution du risque de of à on .

5.3.4 / Validité de l'analyse

Cet exemple montre qu'à certaines conditions, notamment la déduction des pertes, l'impôt incite l'investisseur à augmenter les risques qu'impliquent ses décisions. On rappellera cependant que le modèle présenté dans cette section recourt à des hypothèses simples, puisque l'investisseur n'a le choix qu'entre détenir des liquidités et une forme de placement avec un risque déterminé. Il est certes possible de le compliquer en envisageant d'autres comportements, mais les conclusions essentielles ne diffèrent guère de celles qu'apporta l'étude pilote de Domar et Musgrave en 1944 déjà. Celle-ci suggérait que le système fiscal peut inciter l'investisseur à prendre plus de risques lorsque le gouvernement les partage (par exemple en admettant la déduction des pertes). Cette conclusion dépend toutefois encore de la fonction de « risque-rendement » et des courbes d'utilité individuelles.

Confronté à la réalité, le modèle théorique comporte des limites qu'il convient de mentionner (Atkinson et Stiglitz, 1980, p. 125). Premièrement, les motifs des décisions de portefeuille des individus peuvent ne pas correspondre à ceux du modèle (maximisation de l'utilité caractérisée par une aversion au risque). Deuxièmement, les choix peuvent être approximatifs, voire irrationnels, comparés aux arguments de la fonction d'utilité du modèle. Tel serait, par exemple, le cas du contribuable plaçant ses liquidités en titres exonérés de l'impôt, alors même que le taux marginal de l'impôt sur son revenu est faible. Enfin, la relation, admise sans autre, entre décisions de portefeuille et investissements réels est fort complexe, ne serait-ce que parce que les conditions du marché des capitaux et les informations qu'il donne ne sont pas celles de la concurrence pure et parfaite que postule le modèle. Les choix rationnels des contribuables exigent qu'ils soient capables d'associer un coefficient de pro-

tabilité aux variations de prix de chaque type d'actif. Pour reprendre une distinction classique, le risque n'est pas l'incertitude. Or, la majorité des épargnants effectuent leurs choix en incertitude.

5.4 | REMARQUES FINALES

Arrivé au terme de cette exposition abrégée des effets économiques des impôts, il serait normal de conclure par une appréciation de la valeur des modèles théoriques présentés. Or, cela nous paraît bien difficile parce que les phénomènes économiques et fiscaux sont liés entre eux d'une manière plus compliquée et plus subtile que peut le présenter un schéma analytique. Celui qui espère une réponse simple et générale surestime la théorie et sous-estime les difficultés objectives ainsi que les limites des postulats et des méthodes applicables. A l'instar de la théorie des prix, qui ne peut être universelle ni expliquer tous les comportements de marché, celle des effets économiques des impôts n'est pas unique : elle fournit une série de moyens, de raisonnements partiels dont il convient de tirer le meilleur parti possible pour analyser des cas fiscaux concrets.

Sans doute, du point de vue théorique, la principale conclusion de l'analyse est que, le plus souvent, les impôts ne sont pas neutres. Ils modifient les décisions des agents économiques d'offrir plus ou moins de travail, et celles relatives à la consommation, l'épargne et l'investissement, *via* les effets de revenu et de substitution. Mais cette information reste très générale puisque la théorie ne peut *a priori* ni indiquer la direction du changement, ni en préciser l'intensité. L'analyse doit recourir à des hypothèses de comportement, effectuant ainsi des choix par le biais des postulats sur lesquels elle se fonde, par exemple en sélectionnant un motif d'épargne ou une fonction d'investissement. En procédant de la sorte, l'étude des effets économiques des impôts voit rétrécir son champ explicatif à celui des modèles sélectionnés. Or, la théorie économique est encore loin d'éclaircir définitivement les phénomènes d'emploi, de consommation ou d'investissement.

Dans le même ordre d'idée, il faut constater la grande diffi-

culté de confirmer par des observations empiriques les hypothèses de l'analyse, tant sont nombreux les composants des choix économiques individuels. Toutefois, les résultats des études empiriques, très fragmentaires, menées jusqu'à ce jour, n'invalident pas non plus les conclusions théoriques (Break, 1974, p. 203, 219).

Pour toutes ces raisons, l'économiste confronté au problème d'évaluer les effets économiques de l'introduction ou de la modification d'un impôt doit prendre un soin particulier à comparer les postulats de l'analyse normative qu'il entend utiliser et la réalité de la collectivité publique qu'il étudie.

TROISIÈME PARTIE

*FINANCEMENT
SELON L'ESPRIT
DU PRINCIPE D'ÉQUIVALENCE*

Application du principe d'équivalence

6.1 | LE RENOUVEAU DU PRINCIPE

6.1.1 / *La toile de fond du renouveau*

Bien que justifiant l'essentiel des recettes du secteur public, le critère de la capacité contributive fondé sur le pouvoir de contrainte de l'État ne constitue pas, comme nous l'avons vu dans les prolégomènes, la seule approche envisageable. Universellement rejeté par de nombreuses générations de chercheurs qui le jugeaient contraire aux enseignements de la science moderne et néfaste pour le progrès social (Seligman, 1969, p. 74), ou encore condamné à un potentiel d'application plus que restreint, le principe d'équivalence en tant que principe de répartition de la charge fiscale connaît depuis une dizaine d'années un regain d'intérêt. Celui-ci coïncide, semble-t-il, avec le malaise croissant provoqué par certains aspects des systèmes d'imposition traditionnels fondés sur la capacité contributive, en particulier la lourdeur croissante de la charge fiscale totale supportée par les contribuables.

En effet, les systèmes fiscaux, qui avaient été conçus à une certaine époque sur la base d'un fardeau fiscal donné, ont favorisé, avec le temps et en raison des phénomènes de surcharge fiscale et de progression à froid mentionnés dans la section 1.4, une ponction fiscale nettement supérieure à ce qui

avait été prévu et accepté à l'origine. De surcroît, pour répondre aux besoins de financement non satisfaits, en dépit de cet accroissement automatique des ressources, les taux d'imposition ont été augmentés et de nouveaux impôts introduits.

Bien qu'il ne soit pas possible de refaire l'histoire, l'observation du comportement politique des contribuables des Etats démocratiques suggère l'hypothèse que ce gonflement des recettes fiscales n'aurait pas pris la même ampleur s'il avait été anticipé et si l'augmentation relative de la charge fiscale des contribuables s'était produite de façon discontinue et non de façon sournoise au fil des années, conjointement à la prospérité et à l'érosion monétaire.

L'examen de la structure des recettes et dépenses publiques confirme, semble-t-il, cette hypothèse. Non seulement les phénomènes de surcharge fiscale et de progression à froid ont rendu l'augmentation du fardeau fiscal plus facile à accepter que des hausses délibérées des taux d'imposition ou la création de nouveaux impôts, mais encore les diverses formes de traitements préférentiels maintenues ou créées en faveur de certaines catégories de contribuables ont permis de rendre le fardeau fiscal plus supportable — et donc plus acceptable politiquement — que si les impôts avaient été conçus de façon plus systématique.

Ajoutons à cela que le système impôts-prestations de l'Etat est devenu un tel imbroglio que personne ne peut apprécier avec certitude si l'impôt qu'il paye équivaut approximativement aux prestations qu'il reçoit. Il n'y a guère de doute que cette absence de transparence a contribué au développement d'une certaine passivité des contribuables sans laquelle l'alourdissement de la charge fiscale n'aurait vraisemblablement pas pris la même ampleur.

Deux facteurs ont cependant sensibilisé l'opinion publique à l'extension de la taille du secteur public :

- l'accroissement très rapide des recettes fiscales durant les années 70 simultané au net ralentissement de l'expansion de la production et à l'explosion du chômage ;
- le gonflement mal contrôlé des déficits du secteur public dû à l'énorme pression exercée sur ses dépenses, en particulier par l'inflation et les mesures contre le sous-emploi.

Des signaux d'alarme ont été déclenchés dans toutes les démocraties industrialisées. Une partie de la population, que nous ne saurions évaluer dans cet ouvrage et qui est de toute façon très différente d'un pays à l'autre, s'est engagée politiquement en faveur d'une limitation des activités de l'Etat et de la privatisation de certaines d'entre elles, deux mesures susceptibles de ralentir l'alourdissement de la fiscalité, voire de le contrer.

Certes, l'analyse de l'actualité politique révèle que ces mouvements ou plate-formes politiques connaissent des fortunes diverses selon les pays et les moments. Néanmoins, l'histoire attestera vraisemblablement que cette période a marqué, si ce n'est un tournant dans la conception politique du rôle de l'Etat, en tout cas une prise de conscience : l'expansion de l'après-guerre a des limites et la question fondamentale du rôle et des moyens de l'Etat mérite une réflexion en profondeur.

6.1.2 / La plaidoirie en faveur du principe d'équivalence

La philosophie politique du principe d'équivalence

Nous avons eu l'occasion de mentionner que des groupes d'études officiels, des centres de recherche et des universitaires indépendants ont élaboré depuis une vingtaine d'années de nombreuses analyses ou projets de réforme de la fiscalité traditionnelle selon le critère de la capacité contributive. Simultanément, et bien que beaucoup plus dispersés, d'autres chercheurs ont repris la très ancienne idée du principe d'équivalence, et en ont réexaminé les aspects théoriques et les possibilités d'application pratique (cf. par exemple Bird, 1976). Bien qu'intéressés par la question bien délimitée du mode de répartition du fardeau fiscal, ces auteurs peuvent être associés, sur le plan de la philosophie politique, aux économistes et politiciens qui se sont penchés sur le problème beaucoup plus général de la répartition des tâches entre le secteur public et l'économie de marché et qui ont proposé la fixation d'une limite à l'extension des activités de l'Etat et la privatisation d'un certain nombre d'entre elles (cf. par exemple Seldon, 1977).

Les uns comme les autres prétendent que la seule solution équitable en matière de financement des prestations publiques

est de payer pour ce que l'on obtient (Bird, 1976, p. 11). En d'autres termes, l'équité voudrait qu'en règle générale chaque individu *achète* les biens et services dont il a besoin et dédommage en conséquence directement ses fournisseurs. Ce principe est valable, que les biens soient privés ou collectifs. Or, s'il constitue l'essence même de l'économie de marché, il est relégué à l'arrière-plan lorsque c'est l'Etat qui fournit les prestations. Certes, la production des entreprises publiques est aussi commercialisée ; elle est donc effectivement vendue dans l'esprit du principe d'équivalence. Cependant, seule une faible part des prestations des administrations publiques est fournie et financée selon ce principe.

Ainsi que nous l'avons vu dans la section 2.2, la substitution de ce principe à celui, dominant, de la capacité contributive signifierait qu'à l'instar de ce qui est pratiqué sur les marchés, les bénéficiaires d'une prestation directe et mesurable de l'Etat devraient en verser la contre-valeur en fonction du bénéfice qu'ils en retirent. Plus précisément, chaque individu devrait payer, pour chaque bien public, un prix, ou un prix fiscal s'il s'agit d'un impôt, égal à la valeur qu'il attribue à la dernière unité consommée. Par analogie au cas du marché, le prix serait donc indépendant du bénéfice total, d'ailleurs inconnu, que chaque individu obtient de l'ensemble des biens et services qu'il consomme (Bird, 1976, p. 11).

Principe d'équivalence et économie de marché

Les avantages prêtés par un auteur comme Seldon (1977, p. 24-42) au financement des services publics conformément au principe d'équivalence sont ceux reconnus au marché ; ils se manifestent en conséquence principalement sur le plan de l'allocation des ressources. Toutefois, si l'on accepte le jugement de valeur ci-dessus selon lequel il est juste que les individus payent pour ce qu'ils obtiennent, ces avantages se concrétisent alors également sur le plan de l'équité.

Le financement selon le principe d'équivalence confie la solution des trois questions de l'allocation des ressources (pour qui, quoi et comment produire) au mécanisme des prix, comme dans le secteur privé. La théorie microéconomique nous enseigne que, pour un coût de perception très modeste, le prix occupe un rôle central dans toutes les décisions économiques : il est en

particulier un indicateur de la valeur et du coût relatif, ou, en d'autres termes, du sacrifice qu'entraîne l'obtention des biens et services désirés. En obligeant les individus à révéler leurs vraies préférences pour un bien ou un service en choisissant la quantité qui maximise leur bien-être, le prix fournit simultanément aux producteurs l'information sans laquelle ils ne pourraient pas ajuster leur offre.

En effet, pour autant que le prix soit fixé correctement et que les critères, qui s'opposent à son prélèvement, ne soient pas dominants, la vente des services publics qui s'y prêtent a l'avantage de donner des informations relativement claires sur la quantité et la qualité désirées d'une grande variété d'activités publiques. Certes, elles peuvent être plus ou moins faussées par les lacunes du marché (monopoles, externalités, information déficiente, distribution inéquitable) mais, en l'absence totale de prix, les autorités politiques doivent se contenter d'indications encore plus grossières et imprécises.

La manière par laquelle le mécanisme des prix assure l'allocation des ressources mérite également d'être mentionnée : en allouant les biens, les services et les facteurs de production selon leur meilleur usage, il en exclut automatiquement toute autre utilisation. En son absence, cette décision nécessite des négociations, voire des confrontations douloureuses et coûteuses.

De plus, le mécanisme des prix est non autoritaire : reconnus souverains, les citoyens-consommateurs peuvent exercer un véritable choix. A défaut, les ressources doivent être allouées par l'Etat et ses agents. Or, les récents développements de l'analyse économique des choix collectifs démontrent que si ce mode de décision est, dans une assez large mesure, apte à transcrire les préférences des citoyens, il le fait de façon beaucoup plus onéreuse : il convient en effet tout à la fois de trouver un compromis entre les différentes préférences exprimées et d'exercer une contrainte à l'encontre des groupes minoritaires. De surcroît, le comportement des hommes politiques et des fonctionnaires, qui s'efforcent selon des hypothèses reconnues de maximiser leur propre utilité, est la source de déformation de ces préférences. Confiée au système politique, la question fondamentale de l'allocation des ressources procède alors d'un système non seulement très complexe mais aussi grossier où

les idéologies et doctrines dominant plus souvent les débats que les calculs économiques (Breton, 1974).

L'attitude du bénéficiaire d'un service collectif est très différente s'il est invité à le payer ou s'il est obligé de payer un impôt destiné à financer des prestations non directement identifiables. En tant que prélèvement forcé des ressources, l'impôt est ressenti comme une réduction du pouvoir d'achat et donc comme une *perte*. En revanche, l'achat est un acte volontaire par lequel le citoyen-consommateur dispose librement de ses ressources personnelles pour se procurer le bien ou le service désiré. Il donne un sentiment de gain puisque l'échange volontaire est un jeu dans lequel les deux parties sont gagnantes sans quoi elles ne procéderaient pas à l'échange.

Enfin, le système des prix encourage les individus à une utilisation parcimonieuse des biens et des ressources puisqu'il les oblige à tenir compte sans cesse de la valeur relative et du coût d'opportunité de chaque chose. La gratuité des biens et services favorise au contraire leur usage exagéré. Elle engendre de surcroît presque inévitablement un sentiment de manque car l'offre est le plus souvent inférieure à la demande. Les citoyens attachés à une prestation particulière de l'Etat ont un sentiment de frustration qui les incite à exercer des pressions politiques pour que soient accrues les dépenses effectuées dans ce domaine et ce d'autant plus qu'ils ne perçoivent pas ou peu le coût direct lié à cette extension. L'analyse économique des choix collectifs nous apprend cependant que cette demande supplémentaire des bénéficiaires n'est en général pas contrée par les politiciens et les fonctionnaires qui trouvent là un moyen, pour les uns d'être réélus, et pour les autres d'étendre leurs compétences ; en conséquence, la gratuité de la plupart des services collectifs encourage le développement du secteur public.

Lorsqu'il est envisageable, le financement des prestations de l'Etat dans l'esprit du principe d'équivalence est donc en règle générale beaucoup plus utile pour limiter la demande par un moyen autre que le rationnement que pour assurer à l'Etat des ressources financières supplémentaires lui permettant d'accroître l'offre. En bref, même si ce second objectif ne doit pas être négligé, il apparaît que l'aspect « efficacité collective » de l'utilisation des prix pour les services collectifs est plus important que l'aspect « revenu » (Bird, 1976, p. 233).

Principe d'équivalence et équité

L'application généralisée du mécanisme des prix en vue d'allouer les services fournis par le secteur public est soumise à deux contraintes. La première, de nature pratique, soit la possibilité de le faire, a été introduite dans la section 2.2 et sera étudiée plus en détail ultérieurement. La seconde est avant tout politique puisqu'elle touche à l'objectif d'équité. Certes, les défenseurs du principe d'équivalence estiment équitable le fait que les individus payent pour ce qu'ils obtiennent. Néanmoins, l'idée de répartir le fardeau fiscal entre les individus en respectant ce principe n'est acceptable sur le plan de l'équité que si la distribution initiale du revenu et de la fortune, c'est-à-dire du pouvoir économique, peut elle-même être considérée comme équitable. Le lecteur se rappellera que le choix par les individus des biens et services demandés et des facteurs offerts est influencé par leur revenu (et leur fortune) et qu'il existe une multitude de solutions d'allocation optimale des ressources, chacune correspondant à une distribution initiale du revenu (et de la fortune) distincte. Toute modification de cette distribution engendrée par exemple par une politique de redistribution délibérée, entraîne (à moins que la structure de la demande ne soit pas affectée) une modification des prix optimaux et par conséquent de la position d'équilibre final (Weber, 1978, p. 57-66). Comme les prix, même correctement fixés, sont intimement liés à une distribution donnée du revenu (et de la fortune), ils respectent l'équivalence selon cette distribution, même si cette dernière n'est pas équitable. En conséquence, ils sont discutables si la distribution initiale sur laquelle ils sont fondés ne peut être considérée comme équitable.

Procédant lui-même d'un jugement de valeur, le principe d'équivalence peut être contesté pour plusieurs raisons, dont l'une, au moins, est aussi un jugement de valeur. La principale objection, qui justifie d'ailleurs le critère concurrent de la capacité contributive, part de l'idée opposée que les prestations publiques doivent être remises gratuitement à leurs bénéficiaires et financées selon la capacité contributive des individus. Cette conception résulte en partie de la nécessité impérative de trouver une solution alternative au principe d'équivalence qui n'est pas applicable de façon généralisée, comme nous l'avons déjà vu. Elle répond cependant tout particulièrement à l'opinion selon

laquelle le secteur public doit procéder à une redistribution du revenu et de la fortune, et qu'il peut précisément le faire en fournissant des prestations gratuites et en répartissant le fardeau de leur financement en fonction de la capacité contributive des individus.

Ce rejet de la notion d'équivalence au profit de la capacité contributive porte essentiellement sur le principe de la « vente » des services publics : ses opposants jugent que pour pouvoir privilégier les individus les moins favorisés et corriger dans une certaine mesure les inégalités, il est indispensable que l'Etat remette l'essentiel de ses prestations gratuitement à la population. Ils estiment en effet plus facile de procéder à une redistribution indirecte par l'octroi de prestations (en nature ou en espèces) gratuites que par une politique délibérée et directe de redistribution du revenu et de la fortune.

Le raisonnement des partisans du principe de la capacité contributive a été schématisé, de façon certes polémique, mais percutante, par Seldon (1977, p. 25) :

- chaque individu devrait disposer du minimum essentiel pour mener une vie humainement décente ;
- les revenus sont parfois trop faibles pour payer les biens et services essentiels ;
- ceux-ci devraient par conséquent être fournis gratuitement par l'Etat.

De plus, un certain nombre de biens ou de services tels que la santé, l'instruction, voire le logement, seraient des droits sociaux acquis à la naissance ; ils ne devraient donc pas être soumis au calcul commercial, l'être humain étant plus important que l'argent (Seldon, 1977, p. 145).

A cette opinion s'ajoutent souvent des considérations paternalistes ou autoritaires : les individus ne fourniraient pas de leur propre chef un effort suffisant pour des services essentiels comme la santé, l'instruction ou le logement, que ce soit par irrationalité ou par ignorance. On reconnaît là un des arguments justifiant la mise sous tutelle de certains biens impliquant la restriction de la souveraineté du consommateur ou en tout cas l'établissement d'une nuance fragile entre les préférences que les individus expriment en vertu de leur souveraineté et leur véritable bien-être (Weber, 1978, p. 116-119). Autre

position extrême, les égalitaristes rejettent toute différence dans la distribution du bien-être.

En résumé, les partisans de ces conceptions estiment que le meilleur moyen d'aider les défavorisés est de leur offrir les prestations essentielles gratuitement, donc de procéder par ce biais à une redistribution effective du bien-être.

Une politique de redistribution fondée sur le principe de la capacité contributive pose cependant des problèmes, qui sont d'autant plus sérieux qu'elle a connu un très grand essor avec le développement du secteur public.

Un premier problème, que nous avons déjà traité, relève de l'allocation optimale des ressources. La gratuité des services crée l'illusion qu'ils sont des biens libres et qu'ils n'ont par conséquent pas de coût d'opportunité, ce qui entraîne deux conséquences :

- leur rareté se manifeste sous la forme d'un approvisionnement insuffisant, et donc d'un rationnement, qui est lui-même source de pressions politiques en faveur d'un accroissement des dépenses dans le domaine considéré ;
- faute de prix de vente, leur coût relatif par rapport à d'autres services demeure inconnu ; le risque est alors élevé que le public attribue à ces services gratuits une valeur inférieure à celle d'autres biens et services (privés ou publics) que l'on a dû renoncer à produire, précisément pour pouvoir fournir ces services gratuits ; il en résulte une allocation non optimale des ressources.

Le second problème concerne directement le souci de redistribution : la politique consistant à confier aux dépenses publiques un rôle de vecteur de prestations publiques et une fonction de redistribution présente de sérieuses carences sur le plan de l'efficacité économique et de la transparence.

La règle d'engagement de la politique économique de Tinbergen (1970, p. 6-12) nous enseigne que l'utilisation d'un instrument — en l'occurrence les dépenses publiques — pour atteindre deux objectifs — l'approvisionnement en services publics et une certaine redistribution — n'est pas satisfaisante car il y a généralement conflit entre ces objectifs. Comme ils ne peuvent pas être atteints entièrement et simultanément, des priorités doivent être fixées. Tinbergen démontre qu'il serait

beaucoup plus efficace d'utiliser un instrument par objectif, et de l'engager là où il est le plus performant. En d'autres termes, il s'agirait de mieux séparer les politiques de redistribution et d'approvisionnement en prestations publiques : les prestations publiques en biens et services (en nature) devraient en principe satisfaire l'objectif d'allocation optimale des ressources, alors que la fiscalité et les dépenses de transferts (en espèces) devraient essentiellement chercher à atteindre celui de redistribution.

La poursuite très souvent simultanée de ces deux objectifs contradictoires ainsi que la gratuité des services publics rendent également la politique de redistribution particulièrement peu transparente. La pratique consistant à introduire des considérations redistributives dans la majorité des prestations publiques en biens et services fait courir le risque que de nombreuses interventions provoquent un effet différent, voire contraire, à l'impact désiré. L'observation attentive des faits et les études empiriques démontrent que de nombreuses prestations très coûteuses, comme la formation des scientifiques ou des médecins, les traitements hospitaliers sophistiqués, ou encore les services publics fortement utilisés, telles les routes, profitent plus aux personnes des classes moyenne et aisée qu'aux individus de condition modeste. Les impôts — certes plus modérés — payés par ces derniers, contribuent pourtant à subventionner les services remis gratuitement, ou à un prix fortement subventionné, aux plus aisés. La transparence insuffisante est non seulement néfaste à l'objectif redistributif puisqu'il n'est pas atteint, mais elle est à l'origine de gaspillages coûteux puisqu'elle détourne des moyens qui pourraient être mieux utilisés ailleurs.

Bird (1976, p. 235) va encore plus loin dans la critique de cette forme de politique de redistribution. D'abord, l'imbroglio est tel, aujourd'hui, que peu savent qui bénéficie de la redistribution et qui la paie. Ensuite, il argue que cette politique est vraisemblablement — et paradoxalement — à l'origine d'un effort de redistribution inférieur à celui que la majorité des citoyens souhaiterait. Ce mode de financement des prestations publiques en biens et services tendrait à gonfler la branche allocative du budget au-delà de la taille qu'elle acquerrait si le financement était opéré dans l'esprit du principe d'équiva-

lence. L'envers de la médaille serait un développement insuffisant de la branche redistributive du budget.

Les thèses et l'argumentation qui précèdent ne signifient cependant pas qu'il serait souhaitable de renoncer à toute politique de redistribution ou qu'une telle politique n'est pas praticable. Certes, les opinions divergeront nécessairement sur la notion du minimum existentiel et sur la nature et l'importance des services dont tout le monde devrait bénéficier gratuitement. Cependant, ce qui est en cause n'est pas le principe de redistribution, mais la manière de procéder.

Pour des auteurs comme Bird (1976) ou Seldon (1977), la solution alternative consisterait à respecter plus scrupuleusement la séparation des deux fonctions du budget. La branche allocative devrait être gérée selon les impératifs de son objectif premier, ce qui justifie l'application du principe d'équivalence chaque fois que cela est possible. L'action redistributive devrait alors être renforcée en fonction des objectifs politiques de redistribution. En d'autres termes, l'insuffisance du pouvoir d'achat des personnes ou ménages trop démunis pour se procurer les biens et services publics fournis contre paiement et sans subvention devrait être compensée de façon adéquate par le système des impôts et des transferts.

En conclusion, bien que l'argumentation développée ci-dessus relève plutôt de la philosophie politique du rôle redistributif de l'Etat, l'application du principe d'équivalence s'avérerait justifiée chaque fois qu'elle est envisageable pour améliorer l'allocation des prestations publiques en biens et services, et elle n'aurait pas, contrairement à une opinion très largement répandue, de conséquences néfastes sur l'objectif de redistribution. Il ne faut cependant pas oublier que ce point de vue, qui est étayé par certaines études empiriques ou des faits observés, est le fruit d'une analyse qualitative et politique. Scientifiquement, il n'est pas possible de valider entièrement ces thèses en faveur d'un renouveau du principe d'équivalence : d'une part, elles reposent sur des jugements de valeur auxquels d'autres jugements de valeur peuvent être opposés ; d'autre part, de par la nature du champ d'investigations, les faits sont beaucoup trop complexes et obscurs pour se laisser identifier et analyser de façon complète et non équivoque. C'est pourquoi nous ne prétendons pas dans cet ouvrage qu'il faille recourir au

financement dans l'esprit du principe d'équivalence chaque fois qu'il est applicable ; il s'agit d'une question d'opportunité politique qui est hors de notre propos. Nous voulons simplement mettre en évidence que, sur le plan théorique en tout cas, de bons arguments peuvent être avancés en faveur de la substitution de ce mode de financement à celui omniprésent de la capacité contributive.

6.2 | CHAMP D'APPLICATION

6.2.1 | *Conditions nécessaires à l'application du principe d'équivalence*

En plus des objections soulevées sur le plan de la politique de redistribution, un deuxième argument invoqué contre un financement du secteur public selon le principe d'équivalence est que cette approche, certes intéressante du point de vue théorique, n'est pas applicable, sauf à de rares exceptions, parce que de nombreuses prestations publiques présentent un caractère de service collectif trop prononcé. Dans ces conditions leurs bénéficiaires ne peuvent pas être identifiés par les fournisseurs, excluant ainsi la possibilité — même si elle était souhaitable — de les faire participer au financement en fonction du bénéfice reçu. De plus, comme la consommation de certains services par un individu n'enlève rien à la consommation potentielle d'autres individus, des utilisateurs additionnels peuvent être satisfaits jusqu'à la limite de capacité pratiquement sans coût supplémentaire. C'est pourquoi la règle de tarification optimale, que nous envisagerons au chapitre suivant, justifie de toute façon un prix nul puisque le coût marginal est lui-même nul. Ces deux caractéristiques, connues sous les termes de non-exclusion et de non-rivalité, permettent aux individus de cacher leurs vraies préférences et de se comporter en « resquilleurs » (Weber, 1978, p. 83-128).

Même s'il est correct d'affirmer que l'existence de services collectifs empêche l'application généralisée du principe d'équivalence et nécessite le recours au critère alternatif de la capacité contributive, cette constatation n'autorise pas à prétendre

qu'aucun service fourni par le secteur public ne se prête à un financement par un prix fiscal.

Une étude attentive fait au contraire ressortir qu'un nombre important de services publics — c'est-à-dire institutionnellement fournis par le secteur public — représentent des caractéristiques qui permettent aussi bien un approvisionnement privé ou, ce qui nous préoccupe dans cet ouvrage, un approvisionnement public selon le principe d'équivalence. Les quatre conditions suivantes doivent être satisfaites :

a / Possibilité d'exclusion par le prix. — Pour que les avantages procurés par un service public puissent être réservés aux seuls individus qui s'acquittent du prix d'exclusion, les usagers doivent pouvoir être identifiés et individualisés. On dit alors que la consommation est divisible. La possibilité d'exclusion oblige les individus à moduler la quantité qu'ils achètent en fonction du prix ; de ce fait, ils sont contraints de révéler leurs préférences, condition nécessaire mais non suffisante à l'application du principe d'équivalence, comme nous le verrons ci-dessous (point c).

b / Coût d'exclusion raisonnable. — Le coût d'exclusion par le prix, qui s'ajoute aux coûts de production et de distribution, ne doit pas être comparativement trop élevé, et le mécanisme d'exclusion ne doit pas créer trop d'inconfort pour les usagers. A l'instar du coût de prélèvement des impôts, il n'y a cependant guère de règle fixe qui prescrive le rapport entre le coût d'exclusion et la recette consécutive.

Par ailleurs, le coût d'exclusion n'est pas immuable : le progrès technique, dans les domaines de l'électronique et de l'informatique notamment, est en effet susceptible de réduire suffisamment le coût d'exclusion pour qu'il devienne justifié de l'introduire.

c / Indivisibilité de l'offre modérée. — L'indivisibilité de l'offre ou non-rivalité de la consommation, qui est à l'origine du phénomène des rendements croissants, et par conséquent de coûts moyens décroissant avec l'augmentation du nombre des usagers, ne doit pas être trop importante sans quoi le prix d'exclusion optimal devrait être nul, ainsi que nous le démon-

treron dans le chapitre 7. Si tel devait être le cas pour des prestations comme l'éclairage public ou la défense nationale, il apparaît cependant que les situations pour lesquelles la règle de tarification optimale justifie la gratuité ne sont pas très fréquentes et, de toute manière, moins courantes que celles où l'exclusion n'est pas possible. Ainsi la règle de la gratuité ne se justifie pas pour le cas du gaz, de l'électricité, des télécommunications et des transports publics.

d / Effets externes modérés. — Le service public ne devrait pas être la source de bénéfices externes trop importants qui profiteraient à un grand nombre de personnes sans qu'il soit possible de les individualiser et de les exclure. L'instruction constitue un exemple significatif d'une prestation à effet externe modéré ; elle bénéficie non seulement aux élèves, lesquels peuvent être identifiés sans difficulté, mais également, quoique de façon indirecte et diffuse, à l'ensemble de la société. Celle-ci a un avantage certain à ce que le plus grand nombre de citoyens soit bien instruit. Si les bénéficiaires seuls supportaient tous les coûts de l'instruction, la demande pour ce service serait vraisemblablement inférieure au niveau souhaitable si l'on tient compte du bénéfice total perçu par la communauté.

6.2.2 / *Typologie des prestations du secteur public et domaine d'application du principe d'équivalence*

Conformément aux critères énoncés ci-dessus, il est possible de répartir les prestations en biens et services du secteur public en trois catégories principales (Seldon, 1977, p. 44-57) :

a / Services collectifs purs. — Il s'agit des services qui doivent nécessairement être fournis par le secteur public parce qu'ils procurent des avantages à toute la collectivité, sans qu'il soit ni possible ni économiquement souhaitable de les allouer selon le principe d'équivalence. Ce sont, pour l'essentiel, la défense, les relations extérieures, les institutions politiques (gouvernement, parlement et administration) et judiciaires (justice et prisons) et la prévention des maladies et des épidémies. Toutes ces prestations bénéficient effectivement ou poten-

tiellement à la population prise globalement. Il convient donc de les fournir sans exiger de contre-prestation pécuniaire immédiate et de les financer indirectement, en principe selon le critère de la capacité contributive.

b / Les services collectifs avec bénéfices individuels divisibles.

— Ce sont des services qui produisent tout à la fois des avantages généraux, communs à tout le pays ou plus généralement à une communauté (région), et des avantages spécifiques, parfaitement identifiables, aux individus qui en ont l'usage. Le rapport entre les bénéfices collectifs et particuliers varie selon les cas, mais la part du service qui est individuelle et séparable se prête parfaitement à un financement selon le principe d'équivalence. Il s'agit en particulier des routes, des parcs et installations de loisirs, de la police, du service du feu et de la plupart des prestations des gouvernements régionaux ou locaux (enregistrements, contrôles, etc.).

c / Les services à caractère privé. — Bien que très souvent offerts par le secteur public dans les pays industrialisés, ils fournissent aux individus des bénéfices parfaitement séparables et identifiables. Il s'agit des transports et communications, de la production de gaz et d'électricité, de la distribution d'eau potable, de la collecte et de l'épuration des eaux usées, du ramassage et du traitement des ordures, des musées, des arts, des sports, du logement et de la santé. Même si cela est moins facilement accepté, il en est de même des services sociaux à caractère personnalisé (assistantes sociales, aides familiales, etc.) et surtout de l'instruction parce qu'ils procurent des avantages individuels. Aucune difficulté technique ne s'oppose donc à ce qu'ils soient partiellement, voire largement, financés directement par leurs bénéficiaires. On prendra cependant en considération qu'en règle générale ils induisent aussi des avantages indivisibles en faveur de la communauté — en d'autres termes des effets externes qui pourraient justifier un subventionnement. L'existence de ces externalités ne justifie pourtant pas un abandon du financement selon le principe d'équivalence. Tout est question de mesure. Il faut en particulier garder à l'esprit que la plupart des activités privées menées spontanément par les individus produisent également des bénéfices ou des coûts

externes ; elles ne sont pas étatisées ou soumises à une réglementation publique pour autant.

Un survol comparatif des pratiques des gouvernements centraux, régionaux ou locaux des pays industrialisés démontre que seule une partie de tous les services publics qui se prêteraient à un approvisionnement conformément au principe d'équivalence, l'est effectivement ainsi. Il s'agit des domaines, que l'on peut qualifier de *traditionnels*, c'est-à-dire les transports publics (urbains, interurbains, régionaux), la fourniture de gaz et d'électricité et les communications (postes et télécommunications). Les prix pratiqués divergent cependant fréquemment du prix optimal, surtout parce que les autorités poursuivent simultanément un objectif politique de redistribution.

Dans d'autres secteurs en revanche, le principe n'est pas du tout ou que partiellement appliqué. Tel est en particulier le cas de certains services d'ordre administratif, de la santé, dans certains pays des autoroutes, et des services des eaux (potables et usées) et des ordures. Ils sont en majeure partie financés par l'impôt et, le cas échéant, par les cotisations sociales. En ce qui concerne les autoroutes cependant, il est courant de faire appel à un impôt sur les carburants dont les recettes sont affectées à leur financement. Certains services enfin, comme l'instruction, qui se prêteraient au moins partiellement à cette forme de financement, ne le sont qu'occasionnellement. C'est évidemment dans ces domaines où l'application du principe d'équivalence est *potentiellement* envisageable, mais n'est en général pas pratiquée, qu'un changement fondamental de la philosophie du financement du secteur public est possible. En revanche, dans les cas où la vente des services est déjà habituelle, il s'agirait plutôt d'en parfaire l'application.

Bien que très imprécise et soumise à d'importantes différences d'un pays à l'autre, cette distinction entre applications traditionnelle et potentielle correspond sous certains aspects à l'esprit de participation du secteur public à l'économie de marché : Etat partenaire ou Etat souverain. C'est la raison pour laquelle nous avons retenu cette division, déjà introduite dans la section 1.2, pour traiter plus en détail de l'application du principe d'équivalence dans les deux chapitres suivants.

L'analyse du financement de l'Etat selon le principe d'équi-

valence lorsque celui-ci intervient en qualité de partenaire, que nous étudierons dans le chapitre 7, ne se distingue pas fondamentalement de celle de la formation des prix dans l'économie de marché : biens et services sont vendus par l'Etat sans contrainte pour les utilisateurs. Ces derniers ont en effet toujours la possibilité de s'abstenir ou de recourir à d'autres moyens. Très souvent d'ailleurs, parce qu'ils pourraient être fournis par des entreprises privées, ces biens ou services ne sont pas offerts par l'administration centrale, mais par des entreprises publiques. Seule une divergence dans l'objectif poursuivi, à savoir la maximisation du bien-être de la communauté au lieu de celle du profit, peut justifier cet approvisionnement public et une tarification différente. Cela explique pourquoi cette forme traditionnelle d'application du principe d'équivalence est beaucoup mieux étudiée que l'autre.

Nous verrons en revanche dans le chapitre 8 que, même s'il intervient en qualité de souverain, l'Etat peut aussi de diverses façons recourir au principe d'équivalence.

Prix publics, Etat partenaire

7.1 | FONDEMENTS THÉORIQUES DE LA TARIFICATION OPTIMALE

7.1.1 / *Champ d'application*

Délimitation du domaine examiné

Lorsque le secteur public participe à l'économie de marché en tant que partenaire, il vend les biens et les services que les agents économiques privés lui demandent volontairement. Les prestations offertes à ce titre par l'Etat peuvent être subdivisées en trois catégories :

— Les biens ou les services qui résultent d'une production de caractère industriel, voire agricole, comme l'électricité, les télécommunications, les transports publics ou encore l'eau potable.

— Les services qui contribuent au maintien ou à l'amélioration de la valeur du capital humain ou qui répondent à des considérations sociales. Il s'agit essentiellement de la santé publique, de l'instruction et de certains aspects de la prévoyance. Ces prestations ont cependant souvent un caractère obligatoire dont le degré varie d'un pays à l'autre.

— Les biens mobiliers et surtout immobiliers du domaine public ou privé de l'Etat qui peuvent être mis à disposition des individus ou des sociétés qui le demandent contre paiement d'une concession ou d'un loyer.

Ces deux dernières catégories soulèvent des problèmes tellement spécifiques et dépendants des conditions institutionnelles de chaque pays, et même de chaque région, qu'elles excluent toute généralisation. Nous ne les examinerons donc pas dans cet ouvrage.

Caractéristiques de la commercialisation

La commercialisation de biens ou de services par l'Etat peut être caractérisée de la façon suivante : par le truchement de l'infrastructure qu'il met en place, le secteur public produit des biens et des services et les vend à ceux qui en ont l'usage. Les utilisateurs potentiels sont souverains ; ils peuvent choisir selon leurs préférences et accepter ou non les termes de l'échange. Ainsi, les trois premières conditions nécessaires à l'application du principe d'équivalence sont satisfaites et la quatrième relative aux effets externes est en règle générale négligée. Dans sa forme pure, l'offre par une instance publique d'un bien ou d'un service contre paiement d'un prix est donc semblable à celle d'une entreprise privée. Les demandeurs ne peuvent obtenir ledit bien ou service que s'ils acceptent de payer le prix requis et son offre est, en tout cas dans une large mesure, financée par les revenus qu'engendre sa vente.

L'analyse de base de la tarification des biens et services publics fait appel aux normes de l'allocation optimale des ressources. Elle est indépendante de la forme de propriété et du processus de décision : les principes s'appliquent que les biens ou les services soient fournis par un département de l'administration centrale, par des entreprises appartenant entièrement ou partiellement au secteur public ou enfin par des entreprises privées. En revanche, la forme de propriété ainsi que le degré de contrôle de l'Etat influencent l'incitation de ces divers organismes à produire efficacement et facilitent — voire encouragent — la prise en considération simultanée d'autres objectifs que celui d'allocation des ressources, notamment celui de redistribution.

La production des biens et services publics nécessite des investissements en capital physique que l'on qualifie habituellement d'infrastructure. Ce terme regroupe essentiellement les équipements qui permettent la production et la distribution d'eau, de gaz, d'électricité, le transport des individus et des

marchandises (chemins de fer, transports publics urbains, routes, places de parc), les télécommunications (postes, téléphones), la sauvegarde de la santé (équipements hospitaliers) ou de la qualité de l'environnement (évacuation et épuration des eaux usées, ramassage et destruction des ordures), ou encore la formation du capital humain (instruction). A noter que certains éléments d'infrastructure contribuent aussi directement au mieux-être des individus (équipements de récréation et de sports).

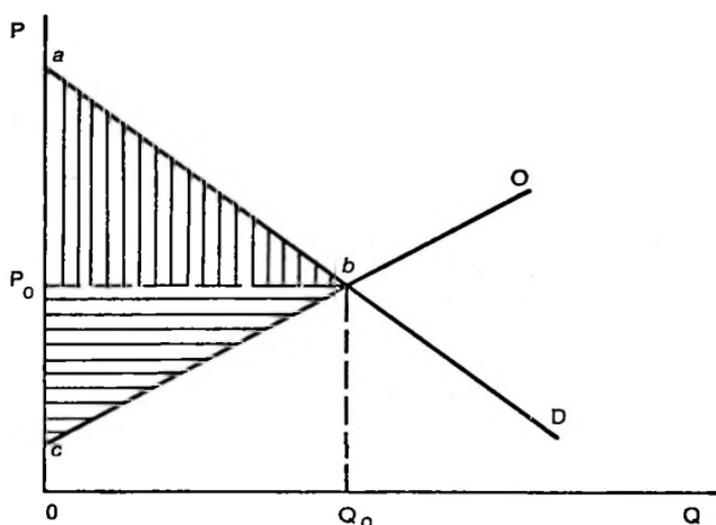
Les caractéristiques propres de l'infrastructure déterminent la nature de l'analyse économique qui doit lui être appliquée pour définir la politique de prix, et, par extension, d'investissement. On relèvera en particulier les points suivants (Webb, 1976, p. 11-12) :

- les équipements existent souvent depuis longtemps ;
- ils présentent en général une forte indivisibilité ;
- la maturation des nouveaux projets de même que leur durée de vie étant en général longues, ils doivent être souvent exploités en situation non optimale ;
- les biens ou services produits sont le plus souvent hétérogènes : les appels téléphoniques par exemple se distinguent par leur durée, l'heure à laquelle ils sont effectués, leur distance et la position géographique des communicants ;
- certains biens et services ne sont pas stockables (électricité, téléphone, etc.), ce qui accentue encore leur hétérogénéité si la demande varie substantiellement d'un moment à l'autre de la période (jour, semaine ou année).

Analyse économique de la tarification optimale

La tarification correcte des biens et services que permet de produire l'infrastructure intéresse les ingénieurs, les économistes et les administrateurs, et cela depuis très longtemps puisque le principe fondamental de la vente au coût marginal avait déjà été énoncé en 1844 par Dupuit. L'essentiel des travaux subséquents a contribué à une extension et à un raffinement de ce principe. La réflexion a porté notamment sur le lien entre la tarification et la politique d'investissement, ainsi que sur la politique à suivre lorsque le tarif optimal ne permet pas de couvrir les coûts ou lorsque la demande connaît des fluctuations périodiques importantes.

En dépit de la tradition et du volume de la littérature sur



GRAPHIQUE 7.1. — Justification de la tarification au coût marginal

pour la paire de valeurs Q_0, P_0 , à $0Q_0ba$ et se compose de deux éléments : la recette totale $0Q_0bP_0$, soit le prix multiplié par la quantité, et le surplus du consommateur (surface hachurée verticalement) P_0ba qui représente le surplus de satisfaction dérivée par les consommateurs en sus de leur paiement.

Par analogie, chaque point sur la droite d'offre O représente la compensation minimale exigée par les offrants de facteurs de production pour produire une quantité donnée. A l'instar des consommateurs, les facteurs de production jouissent d'un surplus (rente). Pour la paire de valeurs Q_0, P_0 , il est illustré par la surface cbP_0 , hachurée horizontalement en dessus de la droite d'offre, et peut être interprété comme une rémunération supérieure au montant minimum nécessaire pour garantir l'emploi des facteurs de production qui sont à l'origine de l'offre Q_0 .

Supposons maintenant que la production du bien considéré soit fixée à un niveau où le prix dépasse le coût marginal ($Q < Q_0$). Dans ces conditions, les consommateurs attribuent à la dernière unité achetée une valeur supérieure au sacrifice imputable à sa production ; il est dès lors justifié de retirer des

ressources d'autres emplois afin d'accroître l'offre du bien en question.

Si la production est au contraire à un niveau où le coût marginal excède le prix ($Q > Q_0$), la valeur des ressources utilisées pour produire l'unité marginale dépasse celle que lui attribuent les consommateurs. Dans ce cas, il est justifié de libérer ces ressources pour la production d'autres biens.

Ce n'est donc que si le prix est égal au coût marginal que la valeur subjective de la dernière unité correspond exactement, aux yeux des consommateurs, à celle du sacrifice fait pour la produire. Dans ce cas seulement, le critère de Pareto d'allocation optimale des ressources est satisfait ; il n'est plus possible, par une modification de l'allocation des ressources, d'améliorer le bien-être d'un individu sans réduire celui d'un autre. En bref, le but de la fixation du prix au niveau du coût marginal est de faire supporter aux consommateurs le coût de l'approvisionnement de l'unité marginale de consommation.

Cet argument peut être repris plus formellement en désignant par B la mesure monétaire du bénéfice total (recette totale plus surplus du consommateur) dérivé par les consommateurs d'un bien et par C le coût total (recette totale moins rente inframarginale ou surplus du producteur) (Rees, 1976, p. 46-48).

Nous venons de voir que le prix du bien mesure le bénéfice marginal procuré (ou le maximum que le consommateur est disposé à payer pour ce bénéfice) par une unité additionnelle du bien, soit $P = \partial B / \partial Q$. De son côté, le coût marginal mesure le coût d'opportunité de la production d'une unité supplémentaire, soit $CM = \partial C / \partial Q$.

Définissons maintenant le bénéfice net total par S, où $S = B - C$; différencions cette expression par rapport à la production et maximisons-la en fixant le résultat égal à zéro ($\partial S / \partial Q = 0$ signifie que le bénéfice net total ne peut plus être accru), soit :

$$\frac{\partial S}{\partial Q} = \left(\frac{\partial B}{\partial Q} - \frac{\partial C}{\partial Q} \right) = 0 \quad \text{ou} \quad P = CM \quad (7.1)$$

On retrouve bien ce que nous avons vu ci-dessus : le bénéfice tiré d'une unité supplémentaire est exactement compensé par le coût pour la produire $\left(\frac{\partial B}{\partial Q} = \frac{\partial C}{\partial Q} \right)$ lorsque le prix de

vente de cette dernière unité est égal à son coût marginal ($P = CM$).

Cette démonstration est intéressante car elle nous fournit simultanément une deuxième justification de la règle de tarification au coût marginal. Puisqu'il n'est plus possible d'accroître le bénéfice net total, on peut prétendre que le bien-être est à son maximum lorsque $P = CM$. Cette règle satisfait donc aussi la condition de premier ordre de maximisation du « surplus social », qui est composé des surplus du consommateur et du producteur (ou, ce qui revient au même, de la différence entre le bénéfice total et le coût total) (Millward, 1971, p. 69-73).

Cette règle à suivre pour fixer correctement le prix d'un bien ou service nous permet également de dire, comme nous l'avons vu ci-dessus, qu'une augmentation de la production est justifiée aussi longtemps que $P > CM$ et ce jusqu'à ce que le prix (ou le bénéfice marginal) soit égal au coût marginal. Si elle ne peut être que discontinuë, en raison d'une indivisibilité de l'offre, elle est souhaitable tant que $\Delta B > \Delta C$.

Délimitation de la notion de coût

La théorie économique justifie donc la fixation du prix au niveau du coût marginal. Une imprécision volontaire reste à lever : s'agit-il du coût marginal à court ou à long terme ? Il est important de préciser ce point car il ne revient en général pas au même de fixer le prix en fonction de l'un ou de l'autre ; nous verrons ultérieurement que les deux solutions ne coïncident que si la capacité physique de production est elle-même optimale.

En théorie, la distinction entre le court et le long terme est sans complication : on considère comme faisant partie du *court terme* toute période d'une durée insuffisante pour permettre à une entreprise de modifier son *capital physique* de production. En d'autres termes, on admet que dans le court terme le capital de production est fixe.

Durant ce laps de temps, les entreprises ne peuvent accroître leur production qu'en utilisant plus intensément les capacités existantes. Il en résulte une augmentation des frais variables ou d'exploitation tels que main-d'œuvre, matières premières, énergie, entretien. Elles peuvent aussi recourir à la location de

machines, à la sous-traitance ou à la mise en marche d'installations existantes supplémentaires à coût variable plus élevé ; toutes ces solutions impliquent en principe un surcroît de coûts variables. Comme le capital fixe ne subit pas de modification, le *coût marginal à court terme* est déterminé exclusivement par l'augmentation des frais variables totaux consécutive à la production d'une unité supplémentaire. Quant au *coût moyen à court terme*, il est égal à la somme du coût fixe unitaire ou moyen (coût du capital physique fixe réparti sur le nombre d'unités produites) et du coût variable unitaire ou moyen (somme des frais variables divisée par la quantité produite).

Ainsi, pour déterminer le prix optimal qui maximise le bénéfice net total, il n'y a pas lieu de tenir compte d'un coût pour le capital physique fixe. Par définition du court terme, les dépenses engagées pour mettre en place ce capital ont été effectuées antérieurement à la période pour laquelle on cherche à optimiser l'utilisation des capacités physiques existantes. Bien qu'il s'agisse d'un coût, il doit être considéré comme historique. À court terme, le prix à appliquer doit donc être déterminé par comparaison du bénéfice marginal des demandeurs et du coût d'opportunité de la production d'une unité supplémentaire.

Dans le *long terme*, ou plus précisément après écoulement du laps de temps nécessaire pour réaliser un projet d'expansion (de réduction) des capacités de production, la situation est fondamentalement différente. Les entrepreneurs sont placés devant une alternative : ou bien, comme dans le court terme, ils utilisent plus intensément les capacités existantes, ce qui est la source d'une augmentation des frais variables (et du coût marginal à court terme), ou bien ils modifient leur capital physique fixe de production par l'investissement. Dans ce cas, mais dans ce cas seulement, il convient de tenir compte du coût du capital fixe supplémentaire. Le coût marginal, que l'on nomme ici *coût marginal à long terme*, correspond à la variation du coût total (capital fixe et frais variables) consécutive à une modification de la production de l'entreprise d'une unité.

Comme les variations de la production sont limitées à court terme par le stock de capital, mais ne le sont pas dans les périodes ultérieures, les entrepreneurs doivent prendre deux ensembles de décisions (Rees, 1976, p. 46). D'une part, pour la période en cours, où la capacité est considérée comme héritée, une paire

de valeurs doit être définie pour la quantité et le prix en fonction de la demande exercée. D'autre part, pour les périodes ultérieures, prix et production futurs doivent être planifiés en tenant compte de la demande attendue, et le programme d'investissement (ou de contraction) doit être conçu en conséquence. Néanmoins, le prix et la production prévus pour les années suivantes ne pourront être effectifs que si les prévisions émises au sujet de la demande et des coûts s'avèrent correctes le moment venu.

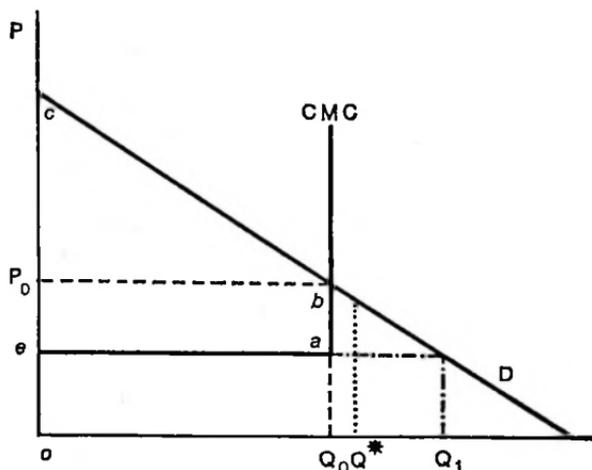
Sans ambiguïté sur le plan théorique, la distinction entre le court terme — capital de production fixe — et le long terme — capital de production flexible — est moins évidente dans la pratique. Le capital de production est en effet formé de nombreux éléments dont la durée de mise en place peut varier énormément. Si l'on prend pour exemple la production et la distribution d'énergie hydro-électrique, la planification et la construction d'un barrage et des galeries d'amenée d'eau peuvent facilement durer de cinq à dix ans, celles des conduites forcées et des lignes de distribution à haute tension de deux à cinq ans, et enfin celles du bâtiment et des générateurs, deux ans.

Afin de distinguer le court du long terme, une alternative consiste à définir le délai minimum qu'il est souhaitable d'observer entre deux modifications de prix. Pour que le mécanisme des prix fonctionne, les prix doivent pouvoir être annoncés par les fournisseurs et assimilés par les acheteurs. Du côté de la production, de fréquentes modifications de prix soulèvent inévitablement de sérieuses résistances institutionnelles et politiques et se traduisent par des coûts supplémentaires de mise en application non négligeables. Du côté de la demande, elles risquent de perturber les décisions à moyen et à long terme d'achats d'équipements ou de biens durables. Il n'est par conséquent pas souhaitable que les prix des biens et services fournis par le secteur public varient continuellement. C'est pourquoi certains auteurs parmi lesquels Boiteux (1949, p. 321-340) et Turvey (1969, p. 287-288) suggèrent de définir le court terme comme la période minimale à partir de laquelle il est envisageable de faire varier les prix. Compte tenu de la durée de gestation des projets d'investissement du secteur public, la courte période ainsi déterminée correspond relativement bien à celle durant

laquelle le stock de capital peut être considéré comme fixe. En d'autres termes, le concept de coût marginal significatif pour les décisions de tarification devrait plutôt correspondre au coût marginal à long terme puisque ce dernier inclut les variations permanentes du capital physique.

Adaptation de la règle en cas de limite physique de capacité

Tel qu'il a été énoncé ci-dessus, le principe de la tarification au coût marginal doit encore être adapté pour être applicable lorsque le coût marginal à court terme n'augmente pas de manière continue et régulière, comme le suppose la théorie microéconomique traditionnelle, mais de façon abrupte. Un tunnel ou un pont par exemple connaissent une limite de capa-



GRAPHIQUE 7.2. — Tarification optimale en cas de limite rigide de capacité

cité très rigide à partir de laquelle il n'est plus guère possible d'accroître la production par l'intensification du recours aux inputs variables tels que le personnel exploitant et les véhicules de service. Dans le cas extrême, le coût marginal à court terme peut avoir l'allure d'un L inversé si l'on suppose que les coûts variables sont stables jusqu'à la limite de capacité Q_0 (gra-

phique 7.2). Il est constant et égal à oe jusqu'à Q_0 ; à partir de là, il devient infini car aucune augmentation des inputs variables n'est en mesure d'accroître la production. Même si, dans la pratique, la rigidité est rarement aussi marquée que dans cette illustration, le problème qu'elle soulève pour la fixation du prix optimal n'en reste pas moins très courant.

Tant que la demande coupe le segment horizontal du coût marginal à court terme CMC, le prix optimal doit être fixé à ce niveau. En revanche, si elle l'intercepte à un point le long de sa tranche verticale, deux solutions sont apparemment envisageables. La première consiste — conformément à une application stricte du principe — à fixer le prix selon le coût marginal monétaire (oe). Elle doit cependant être rejetée parce qu'elle provoque une demande excédentaire ($Q_0 Q_1$) qui devra être résorbée par une forme de rationnement quelconque. L'allocation optimale des ressources exige au contraire que la quantité Q_0 soit vendue au prix P_0 supérieur au coût marginal monétaire ($P_0 > oe$) ; c'est en effet la seule solution qui permette de maximiser le surplus social formé de la somme des surplus du consommateur et du producteur, illustrée par le trapèze abc (Millward, 1971, p. 209-211 ; George et Shorey, 1978, p. 109-110).

Cette apparente contradiction disparaît si l'on définit le coût marginal non plus comme le coût monétaire de production de la dernière unité, mais comme le *coût d'opportunité* des ressources utilisées, qui correspond, comme on le sait, à la valeur de ces ressources dans la meilleure des utilisations possible. Or, lorsque les capacités physiques sont rigides, le coût d'opportunité ne provient plus de la suppression des facteurs de production pour d'autres utilisations (coût monétaire), mais de la perte de satisfaction du consommateur juste exclu. Ainsi, le coût d'opportunité de la production de la Q -ième unité pour l'utilisateur marginal est égal au bénéfice que le consommateur juste exclu aurait dérivé si cette unité supplémentaire lui avait été allouée. L'évaluation marginale du consommateur qui aurait acheté l'unité additionnelle au-delà de la limite de capacité (par exemple Q') est de peu inférieure au prix, mais dépasse la valeur des ressources employées dans d'autres utilisations soit oe . En conséquence, le nouvel énoncé de la règle de tarification au coût marginal stipule que le prix doit être fixé selon

le plus élevé des coûts d'opportunité, celui de production ou celui de l'utilisateur marginal (Turvey et Anderson, 1977, p. 377).

7.2 | LIEN ENTRE LES POLITIQUES DE PRIX ET D'INVESTISSEMENT

Des économistes et ingénieurs français, en particulier, ont montré que les questions de tarification et d'investissement (et de son financement) sont moins indépendantes qu'elles n'en ont l'air de prime abord. Nous avons vu que le prix optimal est étroitement lié à la capacité existante parce que les coûts variables ou le coût d'opportunité de l'utilisateur en dépendent. On peut en déduire que les décisions concernant l'ajustement de la capacité en fonction de la demande influencent celles relatives à la politique de prix. Il convient en conséquence de compléter l'examen de la tarification par une analyse visant à définir la capacité optimale. Or, Boiteux (1949, p. 321-340) a prouvé que, si la politique d'investissement est optimale, il n'y a aucune contradiction entre un prix fixé selon le coût marginal à court terme et un prix fixé selon le coût marginal à long terme.

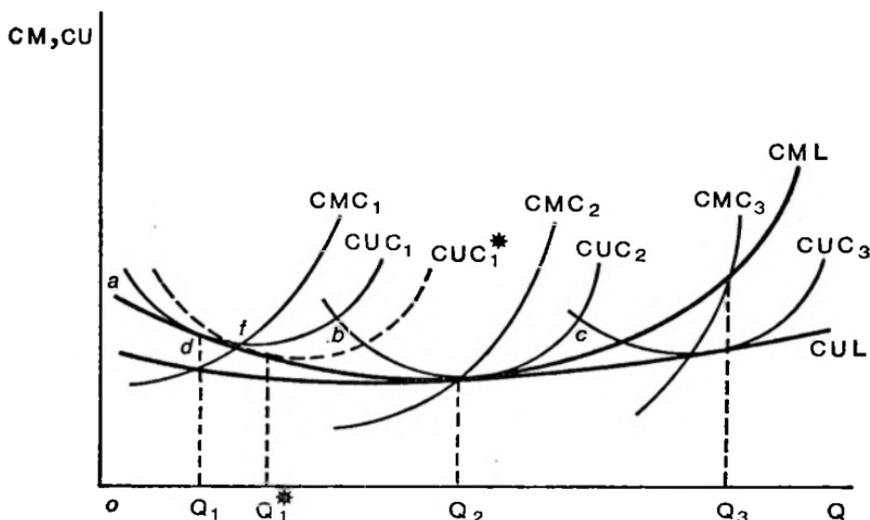
Cette proposition peut être démontrée à l'aide de la théorie néo-classique conventionnelle de la production exposée dans la plupart des manuels de microéconomie. Par simplification, nous supposons qu'aucune capacité n'est héritée et que l'on commence donc à zéro, que toutes les décisions d'investissement peuvent être réalisées immédiatement et simultanément, et enfin que les capacités sont parfaitement divisibles, c'est-à-dire qu'elles peuvent être adaptées à la demande avec exactitude.

7.2.1 | Optimisation du mode de production

Afin de déterminer l'unité de production optimale pour répondre à une demande donnée, l'entrepreneur doit commencer par déterminer la méthode la moins coûteuse pour assurer différents volumes de production. Pour cela, il lui faut concentrer son attention sur le coût moyen à long terme.

Le graphique 7.3 reproduit les conditions de coûts de trois — parmi une infinité — capacités différentes illustrées par les

courbes de coût unitaire (ou moyen) à court terme CUC_1 , CUC_2 , et CUC_3 et par les courbes de coût marginal à court terme (CMC) y relatives. C'est ainsi que, pour l'unité de production 1, par exemple, la courbe CUC_1 représente l'évolution du coût unitaire total au fur et à mesure que la production s'accroît. De même CMC_1 traduit le coût supplémentaire, com-



GRAPHIQUE 7.3. — Détermination de la capacité optimale à différents niveaux de production

posé à court terme uniquement d'intrants variables, engendré par chaque unité additionnelle produite.

Lorsque la capacité est parfaitement divisible, la courbe de coût moyen à long terme CUL forme l'enveloppe des courbes de coût unitaire des différentes unités de production : elle traduit le coût unitaire propre à différentes capacités. Si seules les unités de production 1, 2 et 3 étaient envisageables, la courbe-enveloppe suivrait le cheminement $a b c$, puis le tracé de la courbe CUC_3 . Les points b et c représentent les frontières entre les capacités 1 et 2, respectivement 2 et 3, permettant la production à moindre coût. Quant à la courbe de coût marginal à long terme CML , elle illustre le coût marginal d'une produc-

tion supplémentaire lorsque tous les facteurs de production, y compris le capital, sont variables.

Si l'on faisait totalement abstraction de la production désirée, l'unité de production 2 serait idéale parce que la plus efficace de toutes les unités possibles. Sa courbe de coût unitaire à court terme CUC_2 coïncide en effet avec le point minimum du coût unitaire à long terme CUL . Lorsque la concurrence est parfaite, les entreprises tendent à long terme à satisfaire cette solution.

Il est cependant exceptionnel que les entreprises soient appelées à produire juste la quantité qui leur permet d'atteindre ce coût unitaire minimal. Pour toute production inférieure ou supérieure à Q_2 , non seulement le coût unitaire est supérieur au coût minimal, mais l'unité de production permettant de produire cette quantité au moindre coût n'est pas utilisée à son point de coût minimum, même si la divisibilité est parfaite. Pour le démontrer, admettons par exemple que l'on souhaite produire une quantité Q_1 . Dans la phase de planification où tous les coûts sont économiquement significatifs, l'entrepreneur soucieux de déterminer la taille de l'unité de production permettant de minimiser le coût de production de cette quantité, doit observer la règle suivante : il lui faut choisir la capacité qui permet d'égaliser le coût moyen à court terme et le coût moyen à long terme. Pour la production Q_1 souhaitée, cette condition est satisfaite au point de tangence d où $CUC_1 = CUL$.

Des coûts unitaires à court terme décroissants entraînent la décroissance du coût unitaire à long terme (la même relation est observée dans le cas où ils s'accroissent). De ce fait, le coût unitaire décroissant à long terme est tangent au coût unitaire à court terme lorsque ce dernier est décroissant et non pas à son minimum.

Cette règle conduit à un résultat qui peut surprendre à première vue : à moins que la quantité de produits désirée exige précisément l'unité optimale, la capacité qui minimise le coût de production d'une quantité donnée ne doit pas être utilisée au niveau de son moindre coût (ici en d et non pas en f). Ce paradoxe peut être aisément éliminé si l'on réfléchit à la question suivante : si l'entreprise en question devait produire une quantité légèrement supérieure Q'_1 au lieu de Q_1 , devrait-elle recourir plus intensément à la capacité 1, ou l'augmenter ? L'examen du graphique 7.3 démontre que si les deux poli-

tiques réduisent le coût unitaire de production à court terme, les économies d'échelle engendrées par une capacité plus grande (caractérisée par exemple par le coût unitaire CUC_1) permettent de toute façon une réduction encore plus forte, et cela sans qu'il soit souhaitable d'utiliser cette capacité au niveau de son moindre coût.

Ainsi, pour tout niveau de production entre o et Q_2 , une entreprise minimise son coût unitaire à long terme si elle recourt à une capacité inférieure à celle qui permettrait de produire au coût minimal. Inversement, pour toute production supérieure à Q_2 , la production à moindre coût exige que l'entreprise engage une unité de production supérieure à l'unité optimale. Le taux d'utilisation de la capacité productive est alors supérieur à celui qui minimiserait le coût unitaire à court terme (Leftwich, 1971, p. 166).

La règle énoncée ci-dessus peut également être exprimée en termes de coûts marginaux : l'unité de production est optimale lorsque les coûts marginaux à court et à long terme sont identiques. Le graphique 7.3 met bien en évidence que la solution que nous avons sélectionnée sur la base du point de tangence d entre les coûts moyens à court et à long terme satisfait également la condition d'égalité entre les coûts marginaux à court terme CMC_1 et à long terme CML . Cet éclairage fait même mieux ressortir que si l'on choisissait d'utiliser plus intensément une capacité donnée afin d'en « extraire » le coût unitaire minimal, le coût marginal à court terme serait supérieur au coût marginal à long terme, ce qui témoigne de la possibilité de produire à un coût marginal inférieur à condition de choisir une capacité plus élevée (Leftwich, 1971, p. 167-171).

La correspondance entre ces deux manières d'exprimer le critère d'investissement optimal est aisée à démontrer. Lorsque la capacité est optimalement ajustée le coût moyen est donc identique entre le court et le long terme. Par conséquent, le coût total, qui est le produit du coût unitaire et de la quantité, l'est aussi ($CUC_1 \cdot Q_1 = CUL \cdot Q_1$). Dès lors, pour un changement infinitésimal de quantité, la variation du coût total à court terme est égale à celle du coût total à long terme, soit :

$$\frac{\partial}{\partial Q} (CUC_1 \cdot Q_1) = \frac{\partial}{\partial Q} (CUL \cdot Q_1) \quad (7.2)$$

Or, la première expression correspond à la définition du coût marginal à court terme alors que la seconde équivaut au coût marginal à long terme. Ainsi, coûts marginaux à court terme et à long terme sont donc bien égaux ($CMC_1 = CML$) (Webb, 1976, p. 20-21).

En résumé, pour accroître le volume de production en partant d'une capacité donnée, le recours à une utilisation plus intensive des capacités existantes se justifie tant que le coût marginal à court terme est inférieur au coût marginal à long terme, et l'acquisition de nouvelles capacités de production s'impose dès que le coût marginal à long terme est inférieur à celui à court terme. En d'autres termes, la capacité est optimale lorsque le coût de l'augmentation de la production imputable à un recours accru aux frais variables est juste égal à la somme du coût du capital supplémentaire et des frais variables entraînés par une extension de la capacité (Millward, 1971, p. 218).

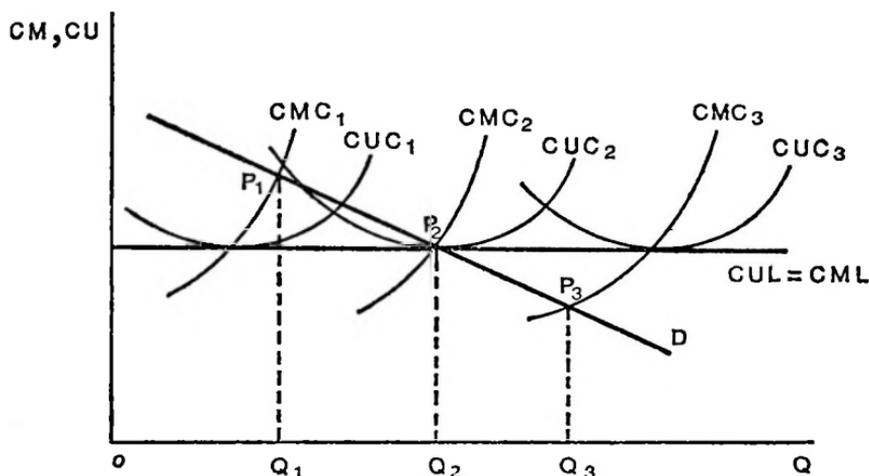
7.2.2 / Détermination de la capacité optimale compte tenu de la demande

Ayant rappelé les conditions à satisfaire pour que le coût de production de n'importe quelle quantité soit minimisé, il est maintenant possible de démontrer l'interrelation entre les politiques de prix et d'investissement. Il suffit pour cela de confronter les situations de coûts propres à diverses capacités ainsi qu'à différents degrés d'utilisation de ces capacités avec la demande adressée à l'entreprise. Il est évident que les entreprises ne peuvent se permettre de produire simplement au coût minimal, mais qu'elles doivent également tenir compte de la valeur que les acheteurs attribuent à leur production.

A cet effet, nous construisons un nouveau graphique 7.4 qui reprend les éléments exposés précédemment, mais en admettant, pour simplifier, que les rendements de production sont constants, ce qui implique que les coûts unitaire et marginal à long terme se confondent et forment une droite horizontale; nous y juxtaposons une droite de demande D . Admettons arbitrairement que l'entreprise a choisi la capacité 1 : compte tenu de la demande D , l'usage optimal de cette capacité requiert que la quantité Q_1 soit produite et vendue au prix P_1 qui assure

l'égalité entre le prix et le coût marginal à court terme CMC_1 .

Les enseignements développés ci-dessus nous apprennent cependant que cette capacité est sous-optimale car, à ce niveau, le prix P_1 est supérieur au coût marginal à long terme CML . Non seulement l'entreprise ne produit pas selon les conditions de moindre coût propres à cette capacité, mais les utilisateurs pourraient bénéficier d'une satisfaction supplémentaire si la



GRAPHIQUE 7.4. — Tarification et investissement optimaux

production était plus élevée. Or, nous avons vu qu'il est justifié d'augmenter la capacité tant que le coût marginal à court terme de la quantité optimale produite avec une capacité donnée est supérieur au coût marginal à long terme. Si, en plus, on prend en considération que la règle de tarification optimale requiert que le prix soit fixé au niveau du coût marginal à court terme, nous constatons que cette double identité :

$$P = CMC = CML \quad (7.3)$$

est exactement satisfaite par la capacité 2 qui permet de vendre la quantité Q_2 à un prix P_2 égal aux coûts marginaux à court et à long terme.

Ainsi, il est possible d'affirmer que la capacité est optimale lorsque le respect des conditions de tarification selon le coût

marginal à court terme assure simultanément l'égalité entre les coûts marginaux à court et à long terme. Les coûts d'investissement et d'exploitation supplémentaires imputables à l'élargissement de la capacité coïncident avec le coût d'exploitation additionnel propre à une intensification de l'utilisation de la capacité ; de plus, ils correspondent au bénéfice marginal des consommateurs. Il apparaît également qu'une fixation du prix selon le coût marginal à court terme ou selon le coût marginal à long terme revient strictement au même si la capacité existante permet de produire la quantité désirée au prix fixé à moindre coût, puisque, dans ce cas, les coûts marginaux à court et à long terme sont égaux (Millward, 1971, p. 218-220).

On remarquera par extension que la capacité 3 serait sur-optimale. Afin d'écouler la quantité Q_3 , un prix P_3 devrait être fixé pour respecter la règle de tarification optimale ; la capacité serait cependant sur-optimale car le coût marginal à court terme CMC_3 est inférieur au coût marginal à long terme CML .

7.3 | DIFFICULTÉS D'APPLICATION DU PRINCIPE DE TARIFICATION AU COÛT MARGINAL

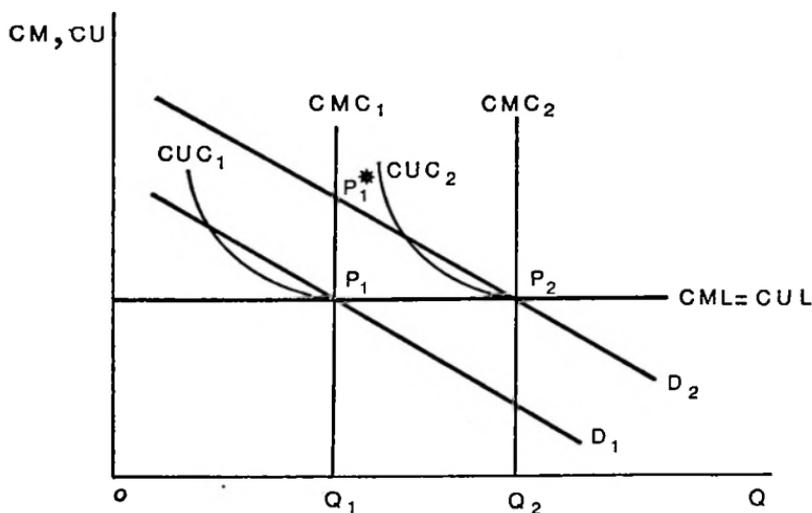
Les conditions réelles dans lesquelles les prix publics doivent être établis ne satisfont naturellement que rarement les hypothèses simplificatrices, et par conséquent idéales, que nous avons retenues pour en exposer le principe, et notamment pour examiner l'interdépendance entre les politiques de prix et d'investissement. En règle générale, on ne planifie pas les investissements à partir du néant, mais en fonction des capacités existantes, qui peuvent s'avérer insuffisantes ou excédentaires. Les unités de production sont le plus souvent caractérisées par une certaine indivisibilité, si bien qu'il n'est pas toujours possible de produire selon les conditions de moindre coût. La demande ne s'exprime pas sous la forme d'un flux régulier durant toute la période, mais présente au contraire des pointes saisonnières ou journalières importantes. Le respect strict de la règle de tarification au coût marginal dans le court terme, la présence de rendements croissants dans le long terme et d'autres facteurs encore peuvent être à l'origine d'une situation de pro-

duction déficitaire qui ne peut pas être résolue sans poser de nouveaux problèmes. Enfin, certains postulats qui ont été émis sur le système économique peuvent se révéler trop simplificateurs : les conditions d'optimum-premier, qui impliquent en particulier la concurrence parfaite et l'absence d'externalité partout ailleurs dans l'économie, ne sont de loin pas satisfaites ; l'information n'est pas parfaite et les prévisions toujours incertaines : en règle générale, le pouvoir politique ne peut pas avoir pour seul objectif l'allocation optimale des ressources.

Le cadre de cet ouvrage nous l'imposant, nous nous contenterons, dans les rubriques suivantes, de relever quelques problèmes spécifiques à la tarification.

7.3.1 / Capacité sous-optimale

Une première difficulté surgit lorsque la capacité mise en place ou héritée se révèle insuffisante, par exemple parce qu'il y a eu un déplacement imprévu de la droite de demande. Cette situation peut être étudiée à l'aide du graphique 7.5 dont la



GRAPHIQUE 7.5. — Tarification optimale en cas de capacité insuffisante

construction est identique au précédent sous l'angle des coûts, à cela près que nous supposons la rigidité absolue de chaque capacité.

Admettons que la demande attendue au stade de la planification s'élevait à D_1 . Une fois l'unité de production mise en fonction, la quantité Q_1 pourrait être vendue au prix P_1 qui correspond aux coûts marginaux à court et à long terme, soit $P_1 = CMC_1 = CML$. Supposons maintenant que la demande exprimée s'avère supérieure aux prévisions et se fixe au niveau D_2 . La règle de tarification optimale requiert que le prix soit porté à P_1' afin d'assurer l'égalité entre la demande et le coût marginal à court terme CMC_1 . Ce nouveau prix doit être maintenu jusqu'à ce qu'une nouvelle unité de production puisse être mise en place pour satisfaire une production de Q_2 vendue au prix P_2 égalisant les coûts marginaux à court et long terme CMC_2 et CML (Webb, 1976, p. 24-26).

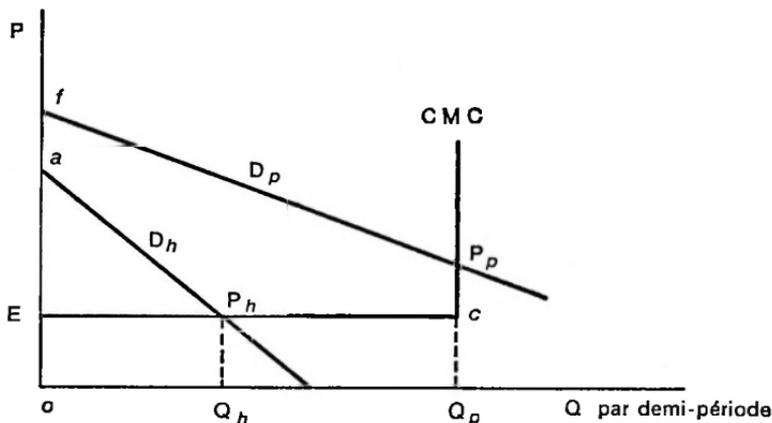
Une telle pratique consistant à adapter le prix de vente aux conditions à court terme en attendant qu'une modification de la capacité puisse être opérée, risque cependant de provoquer des fluctuations de prix considérables susceptibles, comme nous l'avons vu, d'engendrer des inconvénients sérieux tant pour les producteurs que pour les utilisateurs. Il pourrait donc être préférable de déroger à la règle stricte de tarification optimale et de maintenir le prix stable au niveau du coût marginal à long terme. Si elle a l'avantage de diffuser de bonnes informations pour les décisions à long terme, une telle pratique exige cependant que le produit soit physiquement rationné aussi longtemps que la nouvelle capacité n'est pas prête.

7.3.2 / *Le problème des demandes de points*

Nous avons implicitement supposé jusqu'ici que le flux de demande s'écoulait régulièrement. Or, il apparaît dans la réalité que la demande adressée aux services publics peut connaître des variations considérables, en particulier selon la saison, le jour de la semaine ou les heures de la journée. Il est bien connu, par exemple, que la demande d'électricité est plus forte en hiver qu'en été, que l'utilisation des autoroutes est beaucoup plus importante en fin de semaine et que la demande

de transports publics enregistre des pointes marquées selon les heures de la journée. Ces fluctuations ne soulèvent guère de problème s'il s'agit d'un bien qui peut être stocké à un coût raisonnable car il est possible de répondre à de telles variations de la demande à court terme par une adaptation des stocks. En revanche, si l'offre n'est pas stockable, ce qui est le cas pour les transports publics, les télécommunications et l'électricité dans une large mesure, la question des demandes de pointe soulève une difficulté supplémentaire.

Imaginons la demande d'un service de transports publics urbains qui est caractérisée par des pointes à certaines heures de la journée. Pour simplifier l'analyse, il est usuel de postuler que les demandes de pointe et hors pointe se rapportent chacune à



GRAPHIQUE 7.6. — Tarification en cas de demandes en pointe

une sous-période de douze heures et qu'elles sont indépendantes l'une de l'autre, ce qui nous permet dans le graphique 7.6 d'indiquer en abscisse les quantités par demi-période. Supposons ensuite que la capacité est formée d'un grand nombre d'unités de production (bus, trams ou rames de métro) identiques dont le coût d'exploitation par passager/kilomètre est constant et égal à E. Si l'on postule de surcroît la constance des rendements à l'échelle, l'égalité entre les coûts marginal et

moyen à court terme est ainsi assurée au niveau de la pleine utilisation des capacités. Admettons enfin, pour étudier le tarif optimal, que la capacité est héritée et présente une rigidité absolue égale à Q_p .

Le graphique 7.6 illustre cette situation (Millward, 1971, p. 268-270 ; Webb, 1976, p. 33-35). Selon le principe de maximisation du bénéfice net total, le prix devrait être fixé, conformément au coût marginal propre aux deux périodes, à un niveau différent pour les demandes de pointe D_p et hors pointe D_h . La vente d'une quantité Q_h au prix P_h en période creuse et de Q_p au prix P_p , en période pleine, engendre un bénéfice net total maximum égal à la somme des surfaces $EP_h a$ et $EcP_p f$. La satisfaction de la demande de pointe nécessite une pleine utilisation des capacités et la limite de capacité rigide rend le rationnement par le prix inévitable. Quant à la demande hors pointe, elle doit couvrir les frais d'exploitation, mais elle ne participe pas au financement du capital.

Notons cependant que les demandes de pointe ou hors pointe sont généralement interdépendantes. Dans un cas comme celui des téléphones par exemple, certains usagers ont la possibilité de reporter tout ou partie de leur demande des heures ou jours de pointe sur les périodes creuses. Dans ces conditions, la détermination des prix optimaux exige que l'on tienne non seulement compte de l'élasticité-prix de la demande en question, mais également de son élasticité croisée avec l'autre demande. Il convient notamment d'éviter que la demande hors pointe dépasse la demande de pointe, situation qui ne manquerait pas de soulever des problèmes de capacité.

7.3.3 / Le problème des rendements croissants

Jusqu'ici, nous avons conduit notre analyse en admettant par simplification que la fonction de production des biens et services envisagés était caractérisée par des rendements constants. Comme nous l'avons vu dans la section 7.2.2, il en découle que si le prix est fixé selon le coût marginal à court terme, et si la capacité — supposée parfaitement divisible — est optimale ($P = CMC = CML$), il coïncide également avec les coûts unitaires à court et à long terme. La couverture des

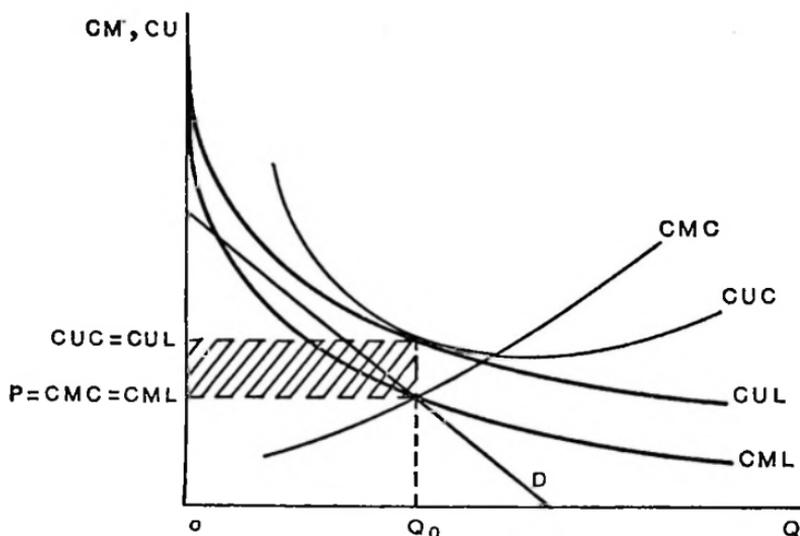
frais fixes et variables par le produit des ventes est donc assurée.

Dans la réalité cependant, il s'avère que pour la plupart des biens et services commercialisés par le secteur public, les rendements à l'échelle sont croissants à long terme sur tout le domaine de production potentielle. Tel est le cas en particulier des télécommunications, des transports collectifs, et de la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité. Cette situation, généralement qualifiée de monopole naturel, implique que le coût de production diminue lorsque la production augmente. Graphiquement cela signifie que la courbe de coût unitaire à long terme a une pente négative dans la zone où peut se situer la demande potentielle et que, par conséquent, le coût marginal à long terme est inférieur au coût unitaire à long terme.

Ces rendements croissants ont diverses origines. Ils sont réels si l'input par unité produite a pu être diminué ; les indivisibilités, la spécialisation et des économies en matière de main-d'œuvre ou de frais de gestion en sont les principales sources. Ils sont *pécuniers* si l'entreprise a pu acheter à un prix réduit ses inputs.

L'existence de rendements croissants soulève un sérieux problème au niveau de la politique de tarification. En effet, même si l'on se situe dans la longue période où plusieurs solutions sont possibles, tant sur le plan du choix de la capacité optimale que sur celui du prix optimal, la combinaison de rendements croissants et d'un prix fixé selon le coût marginal à court terme provoque un déficit financier : le produit des recettes ne couvre pas la somme des coûts fixes et variables.

Cette situation est illustrée par le graphique 7.7 qui représente les coûts marginaux et unitaires à court et à long terme d'une industrie soumise à des rendements croissants. Compte tenu de la demande D et si la capacité est parfaitement divisible, la solution optimale, du double point de vue de la capacité et du prix de vente, requiert qu'une quantité Q_0 soit vendue à un prix P conforme au coût marginal à court terme et produite avec la capacité optimale qui permet l'égalisation des coûts marginaux ou unitaires à court et à long terme ($CMC = CML$ ou $CUC = CUL$). Néanmoins, les rendements croissants sont à l'origine d'un coût marginal à long terme (et à court terme) inférieur au coût moyen à long terme (et à court terme) au niveau



GRAPHIQUE 7.7. — Rendements croissants et déficit comptable

de la production potentielle ($CML = CMC < CUL = CUC$). Le prix par unité est donc nécessairement inférieur au coût total de production par unité ($P < CUL = CUC$) ; la solution optimale est à l'origine d'un déficit correspondant à la surface hachurée.

Le problème du déficit est particulièrement aigu lorsque les rendements croissants proviennent d'une capacité caractérisée par une très forte indivisibilité, soit dans le cas d'un tunnel ou d'un pont franchissant un obstacle naturel important. Lorsque l'indivisibilité est si forte par rapport à la demande potentielle qu'il serait possible d'absorber un multiple du trafic présent, la capacité peut être considérée comme illimitée et le coût marginal à long terme comme nul. Dans cet exemple extrême, long terme et court terme se confondent puisque la capacité peut être fortement accrue, sans investissement supplémentaire. Les frais variables sont très faibles par rapport aux coûts fixes et à la limite négligeables, ce qui explique pourquoi on admet volontiers que le coût marginal à court terme est nul. Dans un tel cas, la règle de tarification optimale ($P = CMC$)

requiert que le tunnel ou le pont puisse être utilisé gratuitement.

Il est cependant beaucoup plus courant qu'un déficit apparaisse à court terme parce que la capacité est momentanément sur-optimale, et cela même si les rendements sont décroissants ou constants. Quelle qu'en soit l'origine, l'apparition d'un déficit comptable constitue sans doute le principal problème soulevé par l'application du principe de tarification au coût marginal ; c'est pourquoi nous nous y arrêterons un peu plus longuement dans la rubrique suivante.

7.4 | COUVERTURE DU DÉFICIT COMPTABLE ET DÉROGATIONS AU PRINCIPE DE TARIFICATION AU COÛT MARGINAL

La tarification, conformément au coût marginal à court terme, engendre un déficit comptable dans un certain nombre de cas :

Rendements croissants. — L'existence d'économies d'échelle (de rendements croissants) à long terme est la cause d'un déficit comptable, même si le prix est correctement fixé pour une capacité optimale au niveau des coûts marginaux à court et à long terme.

Capacité excédentaire. — Même si les rendements sont constants ou décroissants à long terme, l'existence d'un excédent de capacité implique un déficit si le prix est correctement fixé au niveau du coût marginal à court terme tant que l'excédent n'a pas pu être résorbé.

Progrès technique. — Même si la capacité est optimale de telle sorte que le prix corresponde aux coûts marginaux à court et à long terme et même si la fonction de production *actuelle* est caractérisée par des rendements constants, les recettes totales ne couvriront pas les coûts comptables si le progrès technique réduit le coût des nouvelles capacités comparativement aux anciennes. Ce cas est cependant moins pertinent car l'inflation, qui pousse les coûts à la hausse, tend à annihiler le gain dû au progrès technique (Millward, 1971, p. 245).

Dans tous ces cas, une partie de la rémunération des facteurs de production utilisés doit être trouvée ailleurs que dans les

recettes courantes, ou alors il est nécessaire de déroger au principe de tarification au coût marginal. C'est pourquoi nous examinerons successivement les problèmes soulevés par le financement du déficit par les recettes générales du budget et la possibilité de retenir d'autres formes de tarif qui dérogent à la règle.

7.4.1 / Financement du déficit par le budget de l'Etat

Si les instances responsables souhaitent respecter strictement le principe de tarification au coût marginal, le déficit comptable, qui peut en résulter, nécessite le recours à des ressources financières complémentaires, qui sont en principe prélevées sur les recettes générales du budget de l'Etat. Ces fonds proviennent donc en majeure partie de l'impôt et, dans une moindre mesure, de sources alternatives comme l'emprunt. Ce mode de financement du déficit correspond à un subventionnement de l'activité qui réalise des pertes ; il s'agit donc d'une dépense publique au même titre qu'une autre subvention ou qu'un achat de bien ou service.

Le financement du déficit par les fonds généraux de l'Etat ne va cependant pas sans poser de nouveaux problèmes. Le prélèvement des impôts nécessaires à la couverture des déficits, en particulier, entraîne, comme nous l'avons vu dans la section 2.3.3, un fardeau fiscal excédentaire et par conséquent une distorsion de l'allocation des ressources. Seuls les impôts forfaitaires échappent à cet inconvénient, mais on sait qu'ils ne sont pas équitables ; de surcroît, ils sont peu usuels.

Les autorités se trouvent par conséquent devant un dilemme : ou bien elles dérogent à la règle de tarification au coût marginal ce qui ne satisfait pas non plus aux conditions d'allocation optimale, ou bien elles la respectent ce qui est optimal pour le produit, mais crée alors un déficit dont le financement est source de distorsions.

Pour trancher cette question, il conviendrait, du point de vue théorique, de comparer le coût de la mésallocation des ressources, qui résulte du financement du déficit, avec celui qui provient de la fixation du prix à un niveau supérieur au coût marginal. Or, il faut bien admettre qu'une telle évaluation est extrêmement complexe et délicate en terme des conditions d'optimalité parétienne et que l'économie du bien-être a peu

de chose à nous apprendre sur le plan opérationnel dès que certaines conditions ne sont pas satisfaites.

A ce fardeau fiscal excédentaire se greffe encore un problème de distribution des revenus. Sans doute le passage de n'importe quel prix au prix optimal est-il Pareto-optimal dans le sens où les gains excèdent les coûts ; les contribuables sont néanmoins lésés. Il y a redistribution du revenu des contribuables en faveur des consommateurs (Millward, 1971, p. 247). Or, sans jugement de valeur sur l'équité de la redistribution, il n'est pas possible de préciser si ce développement est souhaitable ou non.

Si l'on désire prendre en considération cette incidence de la politique des prix optimaux sur la distribution des revenus, on pourrait envisager de compléter le critère de tarification optimale par une contrainte prévoyant que les consommateurs doivent supporter eux-mêmes tous les coûts de la production ; en d'autres termes, aucun coût ne devrait être répercuté sur les contribuables en cas de déficit, ce qui revient à dire qu'il faudrait effectuer la tarification selon le coût unitaire.

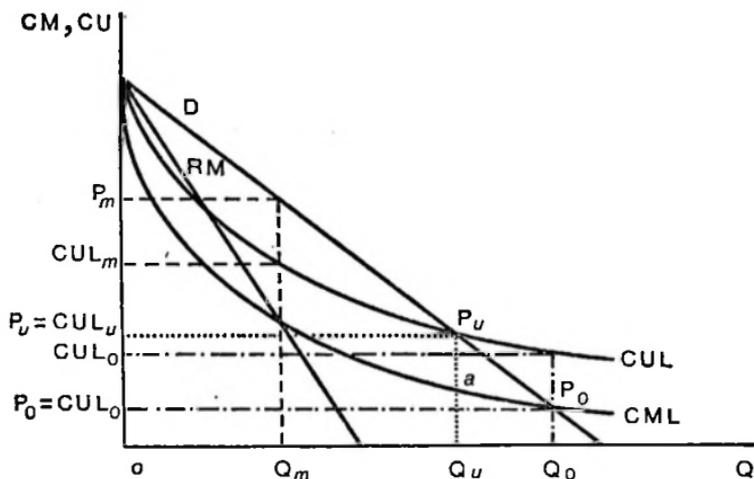
7.4.2 / Tarification divergeant du coût marginal

La constatation selon laquelle le financement du déficit ou répartition du bénéfice annule généralement tout ou partie des avantages, en matière de bien-être, d'une tarification au coût marginal, requiert l'examen d'un certain nombre de questions complémentaires : dans quelle mesure une tarification divergeant du coût marginal est-elle sous-optimale ? Quels sont les systèmes de tarification qui engendrent la plus faible distorsion ? Ne faudrait-il pas envisager d'autres objectifs ou critères encore qui pourraient justifier un écart à la règle de base ?

Tarification au coût moyen

La première solution qui vient à l'esprit consiste à remplacer la tarification au coût marginal par celle au coût moyen. Dans le graphique 7.8 qui illustre les coûts unitaire et marginal à long terme, cela revient à choisir le prix P_u correspondant au coût unitaire et à écouler une quantité Q_u (u pour unitaire). Cette solution permet effectivement d'équilibrer les comptes. Bien que plus favorable pour la collectivité que la solution de maximisation des profits (P_m, Q_m), il n'en demeure pas moins

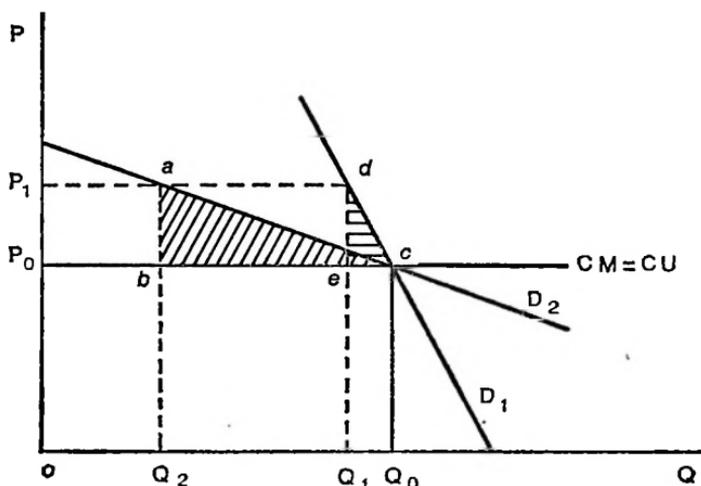
qu'elle transgresse les conditions d'allocation optimale des ressources qui seraient satisfaites en P_0, Q_0 . Elle provoque une perte de bien-être égale au triangle aP_0P_u matérialisant le solde net (positif) entre le bénéfice et les coûts supplémentaires engendrés par la production de Q_u, Q_0 . Toutefois, en dépit de cette perte de bien-être, l'imposition d'une contrainte de couverture des coûts devrait pouvoir être justifiée, comme nous le verrons dans la section 7.4.3, par la nécessité d'assurer une saine gestion de l'entreprise. Sur le plan de la distribution du revenu enfin, cette solution n'est préférable que si l'on veut éviter une redistribution des contribuables en faveur des utilisateurs du service.



GRAPHIQUE 7.8. — Coût de bien-être de la tarification au coût moyen

Si on analyse maintenant plus en détail les conséquences d'une tarification divergeant du coût marginal sur l'allocation des ressources, on remarquera que l'ampleur de la perte de bien-être dépend de l'élasticité-prix de la demande pour le bien ou le service.

Examinons ce fait à l'aide du graphique 7.9 illustrant deux fonctions de demande, l'une (D_1) caractérisée par une faible élasticité-prix et l'autre (D_2) par une forte élasticité. Admettons ensuite, pour simplifier, que le produit peut être offert à coût marginal constant d'où $CM = CU$. Supposons maintenant que



GRAPHIQUE 7.9. — Variation de la perte de bien-être en fonction de l'élasticité-prix de la demande

l'entreprise ne fixe pas son prix au niveau optimal P_0 permettant la production d'une quantité Q_0 , mais qu'elle le fixe à un niveau supérieur P_1 . Il en résulte un surplus du producteur (qui était nul dans la situation optimale en raison du coût marginal constant) et une diminution du surplus du consommateur. L'incidence nette est la suivante :

- pour une demande élastique, le surplus du producteur se monte à $P_0 baP_1$ et le surplus du consommateur diminue de $P_0 caP_1$, ce qui donne une diminution nette de bca ;
- pour une demande inélastique, le surplus du producteur devient $P_0 edP_1$ et le surplus du consommateur diminue de $P_0 cdP_1$, ce qui représente une diminution nette de ecd .

On constate ainsi que si un prix exigé dévie du prix optimal, la conséquence négative pour le bien-être de la collectivité, illustrée par la surface hachurée, est d'autant plus marquée que la demande pour le produit est élastique, et ceci que les coûts soient croissants ou décroissants. Pour une entreprise qui ne produit qu'un seul bien ou service, la seule utilité de cet enseignement est de permettre l'évaluation du coût de bien-être d'une politique de prix qui s'écarte de la règle de tarification

optimale ; en revanche, il ne donne aucune indication supplémentaire sur la politique de prix à suivre.

Cette observation est en revanche utile pour une firme qui commercialise deux ou plusieurs biens ou services et qui est soumise à une contrainte d'équilibre budgétaire. Elle apprend en effet qu'une entreprise soucieuse tout à la fois d'équilibrer ses comptes et de minimiser la perte de bien-être qui en résulte doit répartir différemment son effort selon l'élasticité-prix de la demande des biens ou services qu'elle offre. La règle d'optimum-second à observer est en soi simple (Baumol et Bradford, 1970, p. 265-283) : la déviation relative (en pour cent) par rapport au coût marginal des prix quasi optimaux, c'est-à-dire tenant compte de la contrainte budgétaire, doit être inversement proportionnelle à l'élasticité-prix de la demande de chacun des produits. Cela signifie que, pour minimiser la perte de bien-être consécutive à la fixation d'une contrainte de profit, le prix quasi optimal dévie d'autant plus du prix optimal ($P = CM$) que l'élasticité-prix de la demande du produit est faible, et inversement.

Cette règle est intuitivement parlante puisqu'elle fait supporter la plus grande déviation de prix par le bien ou le service dont la demande est peu élastique. Réagissant peu à l'écart de prix, il peut ainsi apporter la plus forte contribution à la contrainte de profit. Inversement, cette règle ménage autant que possible le produit à forte élasticité-prix de la demande pour lequel la déviation se répercute davantage sur la quantité demandée. Corollaire de cette situation, les produits à faible élasticité ont également à supporter une réduction du surplus du consommateur plus importante.

Tarif binôme (ou à deux composants)

D'autres politiques de prix, et en particulier le système du tarif binôme ou à deux composants, ont également été imaginées afin de couvrir les coûts tout en minimisant la distorsion créée par une solution non optimale. Ce système consiste à compléter le paiement habituel par unité de service consommée par le prélèvement d'une charge fixe forfaitaire qui doit nécessairement être acquittée pour obtenir le droit d'utiliser le service, en principe quelle que soit la quantité désirée (Rees, 1976, p. 112-117). Cette procédure consistant à faire payer au consom-

mateur un droit lui permettant d'acheter ensuite la quantité désirée au prix unitaire fixé rend possible une ponction d'une partie du surplus du consommateur, sans conduire à une distorsion aussi prononcée de l'allocation des ressources que si l'objectif de profit était entièrement poursuivi par une augmentation du prix unitaire.

Cependant, la finance d'entrée n'est pas sans influencer la demande totale pour le bien en question, et par conséquent l'allocation des ressources, puisqu'elle a un double effet de revenu et de substitution. Si le premier peut être négligé, il n'en va pas de même du second. Lorsque la charge forfaitaire est supérieure au surplus de certains consommateurs potentiels, elle les incite à renoncer totalement au produit.

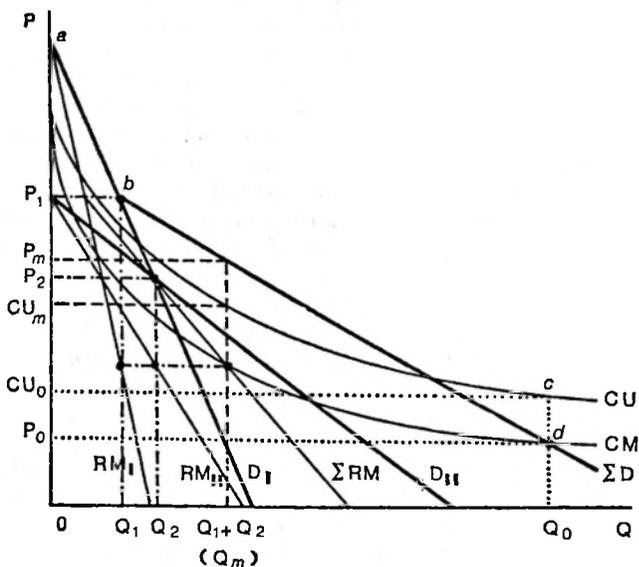
Si cet effet de substitution portant sur le choix entre abstinence et participation n'existait pas (ou était négligeable), le problème, que l'on cherche à résoudre par cette formule, trouverait sa solution : la contribution d'entrée pourrait être choisie de manière à satisfaire la contrainte de profit et le prix serait ensuite fixé au niveau du coût marginal. De manière générale, on peut avancer que l'on tend vers cette situation lorsque la demande pour l'accès au service a une faible élasticité-prix (ou une élasticité plus faible que celle relative au degré d'utilisation). De même, si le déficit dû à une tarification au coût marginal est relativement réduit et si le nombre d'utilisateurs est élevé, la finance d'entrée peut être suffisamment modeste pour que très peu d'utilisateurs potentiels soient incités à renoncer.

Discrimination de prix

Dernière suggestion pour résoudre le problème du déficit : la pratique d'une politique de prix discriminés. Dans sa version théorique, le principe consiste à faire payer au consommateur le prix égal au coût marginal pour la dernière unité consommée, mais de demander un prix supérieur correspondant à son évaluation marginale pour toutes les unités inframarginales (Millward, 1971, p. 248). L'entrepreneur serait alors en mesure d'extraire tout le surplus du consommateur pour le transformer en revenu de l'entreprise, d'où une réduction sensible du déficit, voire l'apparition d'un excédent. Cette politique aurait pour effet de déplacer la droite de recette marginale de l'entreprise et de la

faire coïncider avec la droite de demande ou de revenu moyen. Dans ces conditions l'entrepreneur choisirait de son propre gré de faire correspondre le prix et le coût marginal pour la dernière unité produite plutôt que de chercher l'égalité de la recette marginale et du coût marginal. Etant donné que les consommateurs ont des revenus et des goûts différents et par conséquent des fonctions de demande propres, cette politique de prix implique donc des barèmes distincts pour les unités inframarginales des divers consommateurs.

Cette version extrême de la politique de discrimination des prix peut être illustrée à l'aide du graphique 7.10 qui représente le cas d'une production à coûts décroissants consommée par



GRAPHIQUE 7.10. — Politique de prix discriminés

deux individus dont les fonctions de demande D_I et D_{II} sont différentes. Si la discrimination parfaite des prix était possible, l'entrepreneur fixerait la quantité produite et le prix de vente de la dernière unité en fonction de l'intersection entre le coût

marginal et la recette moyenne (qui, par définition dans ce cas, est égale à la recette marginale), soit Q_0 et P_0 . Pour toutes les unités inframarginales consommées par les deux individus, il fixerait le prix conformément à leur évaluation marginale respective de la quantité demandée. Le graphique nous permet de voir que la perte égale à $Q_0(CU_0 - P_0)$ qui résulterait d'une tarification au coût marginal stricte est remplacée par un excédent égal à la différence entre la recette totale (surface $0Q_0 dba$) moins le coût total (surface $0Q_0 cCU_0$).

Cette solution toutefois soulève un problème. Dans la pratique il n'est guère envisageable de capturer ainsi tout le surplus des consommateurs. C'est pourquoi sur le plan opérationnel, ce principe strict fait place à une application partielle dans laquelle on fixe un seul et unique prix pour des catégories distinctes d'utilisateurs. On substitue donc le prélèvement d'un prix différent par catégorie d'utilisateurs à la solution précédente dans laquelle chaque consommateur était confronté à un barème propre correspondant à son évaluation marginale des quantités inframarginales.

Cette politique de discrimination des prix par catégorie d'utilisateurs s'éloigne encore plus de la tarification au coût marginal et par conséquent des conditions d'optimalité puisqu'elle répond directement au critère de maximisation des profits. Elle s'avère cependant particulièrement performante pour éviter les déficits résultant de situations de rendements croissants.

Le principe est en effet assez semblable à celui de la maximisation des profits à l'aide d'un prix unique (Leftwich, 1971, p. 222-223). L'entrepreneur fixe la quantité à produire conformément au point d'intersection entre sa recette marginale totale (recette marginale consécutive à la vente aux catégories d'utilisateurs I et II) et son coût marginal, soit Q_m . Cependant, au lieu de vendre cette quantité au prix unique P_m , il répartit ses ventes entre les deux marchés de telle sorte que la recette marginale dans un marché soit égale à la recette marginale dans l'autre marché. Tant que la recette marginale d'une vente sur un marché est supérieure à celle obtenue sur un autre marché, il a avantage à accroître ses ventes sur le premier marché jusqu'au point où les recettes marginales s'égalisent.

Toutefois, si la recette marginale est la même dans les deux

marchés et correspond au coût marginal de la production, le prix de vente que les marchés supportent pour la quantité que l'entreprise leur réserve est différent. Ainsi, l'entreprise cherchant à maximiser ses profits ou à minimiser ses pertes, répartit sa quantité Q_m à raison de Q_1 et Q_2 qui sont vendues aux prix P_1 et P_2 . Il obtient un profit de $(P_1 - CU_m) \cdot Q_1$ sur le marché I et de $(P_2 - CU_m) \cdot Q_2$ sur le marché II, soit un profit total de $[(P_1 - CU_m) \cdot Q_1] + [(P_2 - CU_m) \cdot Q_2]$. Ce profit total est supérieur à celui $(P_m - CU_m) \cdot Q_m$ qu'il aurait obtenu en vendant toute sa quantité à un prix unique P_m .

Deux conditions doivent être satisfaites pour qu'une entreprise puisse appliquer une politique de discrimination des prix avec succès. D'une part, toute revente des produits doit être impossible sans quoi des intermédiaires les achèteraient à bas prix pour les revendre aux utilisateurs disposés à payer le prix fort, ce qui tendrait à égaliser les prix. Une politique de discrimination des prix est donc envisageable pour des services tels que les transports par chemin de fer ou la distribution d'électricité. D'autre part, l'élasticité-prix de la demande de chacun des groupes d'utilisateurs doit être différente à chaque niveau de prix.

7.4.3 / Interrelation entre la tarification et la gestion : les arguments en faveur d'un objectif de profit

Sans mettre en doute le bien-fondé de la recherche d'une allocation optimale des ressources par le biais d'une politique de prix adéquate, il convient encore de ne pas perdre de vue l'incidence que la poursuite de cet objectif par les entrepreneurs ou départements publics peut avoir sur la gestion de leur activité. En effet, libéré du souci constant de maximiser les profits ou en tout cas d'assurer la rentabilité du secteur dont il est responsable, l'entrepreneur public perd l'élément moteur qui l'incite à le gérer au mieux. Il ne se sent plus directement contraint de chercher sans cesse à minimiser ses coûts et fait moins d'effort en matière de gestion commerciale, administrative et financière.

Il est évident que ce danger existe tout particulièrement pour les activités sujettes à des rendements croissants pour lesquelles

le déficit dû au respect des conditions d'allocation optimale en matière de politique de prix est couvert par les recettes générales de l'Etat. On peut avec raison craindre que si l'entreprise est assurée que ses pertes seront automatiquement couvertes, elle fera moins d'effort sur le plan de la gestion pour les éviter ou les réduire que si elle devait également prendre en considération un objectif de profit.

La réintroduction d'un objectif de profit peut cependant être à l'origine d'une politique qui néglige à son tour celui d'allocation efficiente des ressources. Il conviendrait donc de trouver un compromis, ou en tout cas de prévoir un taux de profit qu'il faudrait assurer, et non pas sa maximisation (Rees, 1976, p. 110-111).

7.5 | EN GUISE DE CONCLUSION

Bien que déjà relativement volumineux, ce tour d'horizon des grands principes de la tarification des biens et services vendus par le secteur public — administrations centrale ou régionales, entreprises publiques — n'est pourtant pas complet : il souffre de lacunes importantes sur le plan formel et ignore largement les difficultés pratiques d'application. Compte tenu des limites fixées pour cet ouvrage, nous nous contenterons ici de mentionner ces déficiences.

La première lacune formelle réside dans le postulat de certitude car, dans la réalité, toutes les décisions de tarification et d'investissement doivent être prises dans un monde incertain. D'une part, la demande dépend de plusieurs variables telles que le revenu, le prix ou la technologie des produits complémentaires ou substituables, les conditions météorologiques, etc. D'autre part, en ce qui concerne les coûts, de nombreuses incertitudes planent sur le prix futur des inputs. Ces divers éléments multiplient les difficultés de planification puisqu'il faut tenir compte du fait que plusieurs résultats différents peuvent se matérialiser (Rees, 1976, p. 143-165).

Le postulat selon lequel les conditions Pareto-optimales sont scrupuleusement respectées dans tout le reste de l'économie constitue la deuxième lacune formelle. A la suite d'imperfections

du marché dues à des monopoles ou à des prix administrés, d'externalités, d'impôts non forfaitaires ou encore de tarifications publiques qui s'écartent momentanément ou durablement des conditions d'optimum-premier, les prix pratiqués dans le reste de l'économie ne sont pas toujours égaux aux coûts marginaux sociaux. La théorie de l'optimum-second nous apprend alors que, dans ces circonstances, les conditions d'optimum-premier, envisagées ci-dessus, doivent être entièrement revues et remplacées par celles d'optimum-second. Celles-ci doivent tenir compte, sous la forme de contraintes additionnelles, de toutes les déviations aux conditions premières (Rees, 1976, p. 85-101 ; Turvey, 1971, p. 21-31).

La troisième lacune formelle réside dans le confinement de l'analyse à la méthode de la statique comparative, qui ne permet de prendre en considération l'influence du temps que d'une manière insatisfaisante. Or, il va sans dire que, pour toute entreprise existante, la demande, le prix des facteurs, ainsi que la technologie, évoluent. Il ne revient donc pas au même qu'un changement intervienne maintenant ou dans une année, qu'il soit momentané ou durable, ou encore qu'il provienne d'anciens ou de nouveaux consommateurs. Le concept statique du coût marginal doit être remplacé par un concept dynamique.

Sur le plan pratique, l'application d'une politique de tarification optimale soulève également de nombreuses difficultés. D'une part, l'estimation de la demande et des coûts crée des problèmes empiriques délicats. D'autre part, pour des raisons administratives ou politiques, il importe de ne pas retenir des structures de tarifs trop complexes et de ne pas les modifier trop fréquemment. Ces enseignements et leur application étant de surcroît complexes, il n'est pas évident que les administrations ou les entreprises, tout particulièrement dans les pays où le pouvoir de décision est fortement décentralisé, soient de taille à s'adjoindre les services de personnes compétentes ou qu'elles pensent — et admettent — recourir à des conseillers. Sur le plan politique enfin, il convient de résister aux fortes pressions qui s'exercent en permanence afin de « politiser » les prix. On touche là au problème fondamental, mentionné dans les chapitres 1 et 6, du conflit qui peut apparaître entre allocation optimale des ressources et équité de la distribution.

*Autres applications
du principe d'équivalence :
Etat souverain*

Le chapitre précédent était consacré à la forme la plus stricte d'application du principe d'équivalence : les biens ou services fournis par l'Etat ou par des entreprises publiques sont vendus à leurs utilisateurs sur la base d'un contrat d'échange volontaire et conformément aux conditions d'optimisation du bien-être. Le fait que la prestation émane d'une instance publique ne change rien à la nature de l'échange entre fournisseur et utilisateur et aux conditions à respecter pour une allocation optimale des ressources. Seule la volonté d'atteindre simultanément d'autres objectifs, et en particulier celui de redistribution, peut, le cas échéant, justifier une dérogation aux conditions valables pour le secteur privé.

Pour diverses raisons que nous avons effleurées dans le chapitre 1 et que nous allons examiner plus en détail maintenant, l'application stricte du principe d'équivalence n'est pas toujours possible et doit être remplacée par une solution plus approximative. La différence essentielle par rapport au cas précédent réside dans le remplacement de la situation de liberté contractuelle par un état de contrainte. Une relation de subordination entre l'Etat, qui exerce le pouvoir lié à sa souveraineté, et les citoyens remplace l'échange entre partenaires égaux.

Dans les sections qui suivent, nous allons envisager trois situations distinctes dans lesquelles le secteur public use de son pouvoir de contrainte tout en s'efforçant de respecter l'esprit du principe d'équivalence.

8.1 | TAXES ET CONTRIBUTIONS

Les taxes et contributions sont des paiements exigés par le secteur public, en vertu de son pouvoir de contrainte, en contrepartie d'une activité administrative ou d'une prestation non industrielle effectuée en faveur d'individus ou de groupes d'individus. Contrairement au prix et à l'instar de l'impôt, un pouvoir de contrainte se manifeste ; mais contrairement à l'impôt et à l'instar du prix, l'Etat fournit ici une prestation directe. De surcroît, les taxes ou les contributions ont, dans un certain nombre de cas, un caractère volontaire car il suffit, pour ne pas avoir à les payer, d'éviter les prestations financées par ce moyen. Cependant, le recours à certains services publics assortis de taxes ou contributions est souvent obligatoire, de telle sorte qu'elles deviennent elles-mêmes obligatoires, comme l'impôt (Duverger, 1978, p. 109-114). Enfin, pour être envisageable, leur prélèvement implique que les bénéficiaires de la prestation puissent être aisément identifiés et que, par conséquent, le principe d'exclusion puisse être appliqué sans difficulté et à un coût raisonnable.

Le recours aux taxes et aux contributions pour financer le secteur public est tout à la fois la conséquence d'un développement séculaire et la résultante d'influences diverses qui relèvent du calcul politique et de considérations juridiques et comptables. Les domaines qui se prêtent à leur utilisation étant extrêmement nombreux, on comprendra mieux pourquoi elles ne font pas l'objet d'une doctrine universelle bien établie, mais reposent plutôt sur une codification juridique fortement marquée par les institutions et traditions des Etats. Imaginée pour couvrir des applications variées, la terminologie est, elle aussi, très disparate et crée la confusion puisqu'elle n'est pas uniformisée. C'est pourquoi, dans un souci de simplification, nous n'emploierons que deux termes (Wittmann, 1978, p. 120-123) : celui de *taxe* pour couvrir tous les paiements qui sont généralement désignés par le terme de *taxe* lui-même ou par les appellations d'émolument, de permis, de concession, de droit, etc. ; et celui de *contribution* pour définir ce que d'aucuns appellent cotisation, charge de préférence ou *taxe parafiscale*.

La frontière entre les domaines d'application des taxes et des contributions n'est pas rigide, mais nous verrons plus en détail ultérieurement que la taxe finance des prestations qui s'adressent aux individus pris isolément, alors que la contribution est la contrepartie de prestations en faveur d'un groupe d'individus.

En raison vraisemblablement de leur caractère fortement institutionnel et de leur faible importance financière, les taxes et contributions n'ont été que très peu étudiées du point de vue économique. De plus, les rares écrits en la matière se concentrent sur la description des multiples applications possibles sans chercher systématiquement à développer une doctrine théoriquement fondée sur l'engagement souhaitable des taxes et contributions (Mushkin, 1972 ; Bird, 1976 ; Bohley, 1977). Un domaine fait cependant exception : il s'agit des cotisations prélevées pour financer les systèmes de sécurité sociale qui sont étudiées soit avec l'ensemble des impôts (Musgrave et Musgrave, 1980, p. 504-510), soit dans le cadre de l'examen de ces systèmes.

Les principaux domaines et principes d'application des taxes et contributions sont examinés ci-dessous sur la base d'une distinction entre les prestations de nature strictement administrative comme l'octroi d'une autorisation, et celles qui se matérialisent par un service ou un transfert. On séparera encore, dans ce dernier cas, la situation où l'équivalence s'établit au niveau de chaque individu de celle où elle vise un groupe d'individus.

8.1.1 / Taxes frappant des prestations individualisées

Définition

Cette rubrique concerne les taxes que l'Etat ou ses établissements prélèvent auprès d'individus en contrepartie de prestations qui leur sont fournies en vertu d'une obligation. Ces prestations ont trois caractéristiques :

- l'Etat fournit à tous ceux qui la sollicitent une véritable prestation, en règle générale sous la forme d'un service ;
- la prestation (et non pas uniquement le paiement, comme pour les prestations industrielles vendues) est obligatoire

- pour tous les individus qui désirent faire partie ou qui font déjà partie d'un groupe déterminé ;
- elle est individualisée, ce qui signifie que l'équivalence approximative porte sur le couple prestation-bénéficiaire.

Cette catégorie comprend par exemple le contrôle technique périodique des véhicules particuliers, l'examen de conducteur, l'homologation de produits, l'octroi d'un permis de construire ou d'habiter, le ramassage des ordures, la consultation d'un registre, etc.

Le but de ces prestations obligatoires soumises à une taxe est de fournir un service qui respecte un certain standard de qualité. Il s'agit selon les cas d'assurer la confidentialité des informations reçues, la constance des services, l'égalité de traitement de tous les citoyens concernés ou de surseoir à l'insuffisance des services privés de même nature. Tantôt ces prestations favorisent uniquement les individus qui les sollicitent, tantôt leur portée s'étend bien au-delà du bénéficiaire direct parce qu'elles sont source d'économies externes. Par exemple, le contrôle technique périodique garantissant que la quasi-totalité des véhicules en circulation est apte au trafic dépasse de loin les intérêts des propriétaires des véhicules contrôlés.

Il convient de se demander si ces services, financés dans l'esprit du principe d'équivalence et rendus obligatoires, divergent nécessairement des préférences individuelles. Si tel était le cas, en plaçant ces biens ou services sous tutelle, l'Etat aurait un comportement paternaliste envers les individus, qui ne cadrerait pas du tout avec l'idée d'un prélèvement selon le principe d'équivalence. Pourtant, il ne fait aucun doute que ces prestations obligatoires répondent à un besoin, si ce n'est de tous les individus qui les sollicitent, du moins de l'ensemble de la collectivité. En effet, même s'il peut paraître contraignant pour la plupart des propriétaires de voitures, le contrôle technique périodique est certainement profitable à l'ensemble des utilisateurs de la route.

Si donc l'opinion selon laquelle l'Etat adopte une attitude paternaliste peut se comprendre sur le plan étroit du rapport entre la prestation et son bénéficiaire direct, elle semble beaucoup plus difficilement défendable dès que l'on prend en consi-

dération l'intérêt général. En conséquence, même si la réponse à la question posée est extrêmement subjective et si l'intérêt commun dépend beaucoup de la nature et de la forme de l'obligation, l'avantage collectif rattaché à cette prestation ne peut être aisément réfuté ; c'est pourquoi le principe du prélèvement d'une taxe en contrepartie d'un service répond fondamentalement au souci d'équivalence.

Montant

Etant donné le caractère obligatoire de la prestation, les principes qui président à la fixation du montant de la taxe ne peuvent être tirés des normes d'allocation optimale des ressources sans subir de modifications. La demande des individus pour le service étant, selon les termes de Breton (1974), une demande de « contrainte » ou « coercitive », il n'est plus possible de partir du principe d'égalisation entre le coût marginal et la valeur attribuée par les bénéficiaires à la dernière unité produite. L'équivalence en termes marchands doit être remplacée par une équivalence en termes de coûts. De plus, rappelons que ces prestations sont aussi souvent source d'économies externes.

Les principes d'application d'une équivalence au niveau des coûts sont beaucoup moins développés et surtout moins précis que ceux qui relèvent de l'équivalence en fonction du prix. En bref, le montant de la taxe devrait couvrir les frais que le secteur public doit engager pour fournir le service sollicité par l'individu, de telle sorte que le produit total des taxes prélevées pour une prestation donnée couvre l'ensemble des frais engagés. On prendra donc en considération, non seulement les coûts directs ou primaires engendrés par la prestation, mais encore tous les frais indirects tels que l'amortissement des immeubles et des installations et les frais généraux d'administration (service du personnel, économat, services financiers, etc.). Le problème d'optimisation économique est remplacé par un calcul strictement comptable d'imputation et de répartition de tous les frais — directs et indirects — découlant de la prestation.

Différentes formes de tarif peuvent être appliquées. Dans de nombreux cas où le coût moyen varie relativement peu d'un bénéficiaire à l'autre, il est suffisant de connaître le coût moyen pour l'ensemble des utilisateurs et de fixer une taxe forfaitaire pour la prestation. En revanche, lorsque la prestation change

sensiblement d'un sollicitateur à l'autre, deux solutions peuvent en principe être envisagées. Si la prestation se prête à une subdivision en sous-prestations bien délimitées, le tarif forfaitaire porte sur les sous-prestations ; les individus sont donc taxés proportionnellement aux frais qu'ils occasionnent en additionnant les coûts des sous-prestations demandées. Alternativement, il est possible de calculer la taxe sur la base d'une mesure physique de la prestation. Ce peut être le temps nécessaire pour l'assurer, le type d'instrument utilisé, la nature de l'analyse effectuée ou encore le genre de document rempli (Bohley, 1977, p. 142-161). Quelle que soit la mesure utilisée, la taxe peut être fixée selon un barème proportionnel, progressif ou régressif selon que le coût de la prestation est proportionnel à sa mesure, tend à augmenter ou au contraire à diminuer en fonction de la sollicitation.

Si la taxe prélevée est supérieure au coût de la prestation, elle peut être assimilée à un impôt. Son bien-fondé ne relève plus alors de considérations de tarification optimale, mais devient exclusivement une question d'opportunité politique. Si elle est au contraire en dessous de l'équivalence en termes de couverture des coûts, elle déroge à la règle, cette fois dans le sens de la gratuité d'une prestation publique.

8.1.2 / Contributions frappant des prestations potentielles

Définition

Lorsque la prestation publique obligatoire s'adresse à des groupes entiers de la population, on utilise le terme de contribution ou un synonyme tel que cotisation, charge de préférence ou taxe parafiscale. Les contributions sont des prélèvements obligatoires en contrepartie de prestations publiques spécifiques qui sont *effectivement* sollicitées ou qui pourraient être *potentiellement* réclamées par les individus du groupe. Cette distinction entre prestations effectives et potentielles (ou supposées) explique la séparation établie entre les prestations donnant lieu au paiement d'une taxe et celles qui justifient celui d'une contribution. Elle découle directement de la nature du bénéficiaire. Lorsqu'il s'agit d'un individu, il existe nécessairement un lien direct entre la prestation et le paiement de la taxe ; l'équiva-

lence porte sur ce rapport immédiat. En revanche, lorsque la prestation s'adresse à un groupe, il n'est pas certain, ni même nécessaire, que chaque individu, pris isolément, en profite dans la même mesure : il suffit que les membres du groupe soient susceptibles d'en avoir besoin pour que l'on puisse tout de même parler d'un prélèvement en contrepartie d'une prestation du secteur public. C'est pourquoi la notion d'équivalence — pour autant, bien sûr, qu'elle soit respectée — porte dans ce cas sur le rapport entre la prestation et le *groupe* des bénéficiaires (Wittmann, 1978, p. 118-121).

La signification pratique de cette équivalence collective mérite d'être examinée de plus près afin de préciser pourquoi certaines prestations obligatoires de l'Etat ne sont pas strictement individualisées. Deux raisons existent, indépendantes l'une de l'autre. La plus évidente réside dans l'élément d'assurance incorporé dans l'opération : les contributions encaissées par l'Etat ou ses établissements financent des prestations sociales en matière de chômage, d'invalidité, de veuvage et surtout de retraite. Il s'agit typiquement de prestations d'assurance qui sont potentiellement accordées à toute la collectivité, mais qui ne bénéficient effectivement à un individu donné que si l'événement assuré se réalise, ce qui n'est évidemment pas certain. Si aucun des événements ne survient, l'individu aura versé des contributions pendant un certain nombre d'années sans jamais recevoir de prestation effective en contrepartie. En revanche, s'il est frappé par un ou plusieurs de ces événements, il est tout à fait envisageable qu'il bénéficie de prestations largement supérieures à la somme de ses versements.

La seconde raison expliquant cette distinction entre équivalences individuelle et collective est étroitement liée au contexte communal. Le secteur public fournit en effet à ce niveau des prestations à des groupes de bénéficiaires qui sont tous supposés en profiter individuellement à un même degré. Les contributions qui sont prélevées dans certaines régions pour l'éclairage public et le déblaiement de la neige en sont des exemples typiques. Tous les propriétaires concernés sont appelés à financer ces prestations parce qu'ils sont supposés en tirer un avantage. Néanmoins, comme il s'agit de mesures collectives, celui-ci est rarement le même pour chaque bénéficiaire ; il n'est même pas certain que chacun jouisse des possibilités

offertes. Un exemple parmi d'autres est celui des taxes de séjour — en fait des contributions — qui sont prélevées, souvent par nuitée, sur les touristes séjournant dans une station afin de financer tout ou partie des équipements installés à leur intention, mais dont ils usent de façon très inégale. Dans un tel cas, le recours à la prestation est, sinon supposé, du moins potentiel. Un autre exemple intéressant est celui des concessions de réception qui sont obligatoires, dans la plupart des pays, pour tout détenteur d'appareil récepteur de radio ou de télévision. A l'instar du cas précédent, les concessionnaires sont supposés pouvoir écouter les programmes alors même que le degré d'écoute, très divergent d'un individu à l'autre, n'est pas pris en compte.

Il faut souligner par ailleurs que ces contributions, qui servent au financement d'une prestation obligatoire pour toute personne faisant partie d'un groupe spécifique, ne sont pas une exclusivité du secteur public. Des entreprises privées ou des associations d'intérêt de droit privé peuvent également y recourir en vertu d'une prescription de l'Etat ou d'une convention. Ainsi, la loi oblige-t-elle tous les détenteurs de véhicules à moteur ou les employeurs à conclure respectivement une assurance responsabilité civile ou une assurance contre les accidents du personnel auprès d'une compagnie d'assurance pouvant parfaitement être privée. De même, certaines organisations professionnelles requièrent une affiliation — avec ou sans le soutien légal de l'Etat — pour tous ceux qui veulent exercer telle profession.

Montant

Les règles appliquées à la fixation des cotisations sont fondamentalement analogues à celles des taxes. Si elle est respectée, l'équivalence porte sur le coût total, imputable à la prestation, qui est réparti sur l'ensemble des bénéficiaires. Une discrimination peut être obtenue entre ces derniers par une adaptation de la contribution, en principe selon l'importance de la prestation potentielle. Pour la plupart des assurances sociales, les contributions — et les prestations dans une certaine mesure — sont par exemple proportionnelles aux salaires.

A l'instar de ce qui est pratiqué pour les taxes, la stricte équivalence n'est souvent pas respectée en matière de contri-

butions pour un sous-groupe plus ou moins important de bénéficiaires. Dans le cas des assurances sociales, par exemple, il est très fréquent de fixer des cotisations supérieures aux prestations qui sont potentiellement offertes à certaines catégories d'individus afin de procéder par ce biais à une redistribution des revenus. En fait, pour ce sous-groupe, le critère de la capacité contributive est préféré au financement d'après le principe d'équivalence : la contribution est remplacée par un impôt car, même s'il existe toujours une contrepartie directe, celle-ci ne justifie plus l'importance du prélèvement. Inversement, la contribution peut se situer au-dessous de la prestation potentielle ou supposée, voire même être nulle.

8.1.3 / Taxes frappant des prestations administratives

Dans ce troisième et dernier cas d'application d'une taxe ou contribution, le secteur public ne fournit pas un bien ou un service réel, mais une simple prestation de caractère administratif visant à délivrer une autorisation à tout individu qui la sollicite. Celle-ci est le plus souvent source d'un avantage. Toutefois, les individus doivent encore, pour concrétiser le bénéfice qu'ils en attendent, faire un effort ou, en d'autres termes, engager des facteurs de production. Par rapport à la prestation réelle envisagée précédemment, le rôle de l'Etat se limite au contrôle de l'accès au bénéfice.

Dans ces conditions, la justification de la taxe est en fait double. A première vue, elle sert à couvrir les dépenses engagées par le secteur public dans sa tâche administrative, consistant notamment à assurer un certain standard de qualité dans l'exercice d'une profession, voire d'un loisir, ou à intervenir dans des marchés qui fonctionneraient mal s'ils n'étaient pas surveillés. Ainsi, par exemple, la réglementation de la profession de notaire doit-elle garantir à la collectivité la parfaite régularité des actes authentiques, alors que celle de la chasse permet la sauvegarde de la faune.

En examinant cette situation de plus près, et en particulier le fait que cette activité de contrôle du secteur public revient à opérer une sélection très large ou au contraire très sévère parmi les individus qui reçoivent une autorisation, la taxe doit

plutôt être considérée comme une contribution exigée des « élus » en contrepartie d'un privilège qui leur est réservé. Les individus qui ont obtenu une telle autorisation jouissent donc d'un net avantage par rapport à ceux qui ne l'ont pas. C'est pourquoi l'application du principe d'équivalence peut justifier le prélèvement d'une taxe qui dépasse la simple couverture des coûts administratifs et frappe les bénéficiaires en fonction de l'avantage qui leur est accordé, ce qui correspond mieux à l'esprit dudit principe. Dans ces circonstances, elle répond avant tout au motif d'équité. Notons que, dans cette seconde optique, la distinction par rapport à un impôt n'est pas évidente ; mais il s'agit là d'une question de terminologie qui ne doit pas nous arrêter plus longuement. Il en est ainsi notamment des taxes payées pour obtenir un permis de chasse ou de pêche, une patente de cafetier-restaurateur ou pour pratiquer le notariat. Dans tous ces cas, le paiement de la taxe donne accès à l'exploitation d'une activité productrice de satisfactions ou de revenus.

A l'extrême, la décision administrative soumise au paiement d'une taxe est à l'origine de la création d'une véritable rente de situation pour les individus qui ont ce privilège. Dans le domaine de l'aménagement du territoire en particulier, le classement en zone de construction de terrains jusque-là classés en zone agricole, peut être la source de plus-values considérables pour leurs propriétaires. Le souci d'équité envers les propriétaires riverains qui n'ont pas été touchés par cette mesure délibérée, peut justifier le prélèvement d'une taxe sur cette plus-value, si ce n'est au moment où elle devient potentielle, au moins lorsqu'elle est concrétisée par la vente du terrain.

Cette brève description des taxes et contributions démontre bien, comme nous l'avons écrit dans l'introduction, que l'application du principe d'équivalence y est approximative. Certes, en règle générale, c'est le critère de la couverture des coûts qui doit être respecté, mais dans certains cas la taxe peut être employée pour rétablir l'équité menacée par la politique de l'Etat. C'est pourquoi, beaucoup plus encore que les prix publics, les taxes et contributions sont l'objet, de cas en cas, de solutions *ad hoc* soumises à des considérations politiques.

8.2 | LES IMPÔTS AFFECTÉS OU DE DOTATION

Le prélèvement d'une taxe ou d'un prix, en contrepartie respectivement d'une prestation obligatoire ou d'un échange volontaire, n'est envisageable que si le coût de l'exclusion est raisonnable. Lorsque celle-ci a un coût disproportionné par rapport à la recette percevable par un prix ou une taxe, ou si elle engendre des inconvénients majeurs pour les utilisateurs du service, le lien fondamental avec le principe d'équivalence, entre le service reçu et le paiement, doit être établi par une méthode indirecte. La solution consiste alors à identifier un bien ou un service dont le flux est complémentaire au bien ou au service que l'on voudrait financer selon le principe d'équivalence, et à frapper le premier d'un impôt dont la recette est affectée au financement du second.

Il existe deux formes distinctes d'impôt affecté ou de dotation. La première répond effectivement au souci d'équivalence : l'impôt est prélevé, comme nous venons de le voir, sur une transaction en rapport direct avec le service public qu'il permet de financer ; il constitue un proche substitut du prix. L'exemple type, pratiqué dans de nombreux pays, est celui du financement des autoroutes à l'aide d'un impôt spécifique prélevé sur les ventes de carburants (Cnossen, 1977, p. 62-67). Cependant, même dans le meilleur des cas, le lien entre le bénéfice reçu par l'utilisateur et sa contribution financière ne peut pas être aussi étroit que dans celui du péage. Le rapport entre la consommation d'essence et l'utilisation des autoroutes dépend en effet de la relation entre le kilométrage total et celui parcouru sur autoroute, de la consommation moyenne d'essence du véhicule et du moment de son utilisation.

La seconde forme d'impôt affecté ne répond pas au souci d'équivalence : certes, des recettes précises sont également liées à des dépenses spécifiques, mais aucun rapport n'existe en principe entre la consommation des biens frappés d'un impôt affecté et les prestations reçues de l'Etat. En Suisse, par exemple, les impôts sur le tabac et l'alcool contribuent à financer la prévoyance-vieillesse de base (AVS), sans qu'il y ait de lien entre la consommation de ces biens et le droit présent ou futur

à une rente (en fait, c'est peut-être même la relation inverse qui domine!). Cette forme d'impôt affecté répond donc avant tout au critère de capacité contributive basé sur la dépense de consommation et à celui de rendement fiscal. L'esprit du principe d'équivalence pourrait être respecté malgré tout si les recettes de ces impôts étaient affectées au financement de prestations en matière de santé. Non seulement cela permettrait de faire internaliser par les consommateurs de ces produits les coûts externes qu'ils engendrent potentiellement pour la collectivité mais, en plus, ces recettes contribueraient à financer directement tout ou partie des dépenses de santé supplémentaires consécutives à l'abus de tabac et d'alcool.

L'alternative affectation/non-affectation de certaines recettes fiscales à des dépenses précises est, depuis très longtemps, l'objet d'une importante controverse entre les spécialistes d'économie financière (Duss, 1979). Pour assurer le contrôle démocratique des finances de l'Etat, les penseurs classiques ont imaginé de nombreux principes à respecter pour l'élaboration et le vote du budget, tels ceux d'unité, de produit brut, de spécialité et enfin de non-affectation des recettes (Duverger, 1978, p. 350-362). Si les premiers contribuent à une gestion transparente des deniers publics sans inconvénient de nature économique, il n'en va pas nécessairement de même du principe de non-affectation. Même si de bons arguments de nature politique ou financière peuvent être invoqués en sa faveur, il n'en demeure pas moins qu'ils sont le plus souvent à double tranchant.

Sur le plan politique, on peut craindre que l'affectation n'incite certaines catégories de citoyens à exiger que leurs impôts servent à financer des activités qui leur profitent principalement, ce qui serait contraire à l'esprit de solidarité implicite dans la solution alternative du financement global des dépenses publiques. Néanmoins, l'affectation peut s'avérer la seule voie politique possible pour prélever les ressources supplémentaires nécessaires au financement d'un nouveau programme de dépenses.

Du point de vue de la gestion efficace des deniers publics, l'affectation soulève plus de problèmes qu'elle n'en résout. Si les recettes sont insuffisantes, il faudra tout de même se résoudre à prélever des fonds complémentaires dans la caisse générale. Si elles s'avèrent au contraire excédentaires, elles risquent d'être gaspillées. Le service qui les gère n'est pas incité à les

engager avec parcimonie mais est enclin à étendre les projets initialement prévus. En bref, l'affectation introduit des rigidités dans l'attribution des ressources financières aux différentes tâches de l'Etat qui nuisent à une gestion économe des fonds.

Sur le plan économique enfin, les opinions divergent sur le point de savoir si l'affectation des ressources à des dépenses réduit ou au contraire accroît la demande pour des services publics spécifiques. Dans un article connu, Buchanan (1963) a mis en évidence que les deux tendances pouvaient se confirmer selon la valeur de l'élasticité-prix de la demande. Mais il a surtout démontré que ce lien direct établi entre une dépense et sa couverture financière contribue de façon substantielle à améliorer la révélation des préférences, et par conséquent l'efficacité de l'allocation des ressources. Cet avantage est valable, que les recettes soient prélevées dans l'esprit du principe d'équivalence ou non. Cependant, si un lien est établi conformément à ce principe entre le bénéfice que les individus retirent d'un service public et le prix fiscal qu'ils paient en contrepartie, l'avantage sur le plan allocatif se double d'un avantage sur le plan de l'équité car le coût du service est réparti approximativement en fonction des bénéfices reçus.

Sans qu'elle permette pour autant de conclure à la supériorité du principe de l'affectation des recettes sur celui du financement par les fonds budgétaires généraux, cette réflexion a en tout cas le mérite de démontrer que l'affectation des ressources ne doit pas être rejetée *a priori*. Mal appliquée, elle est sans doute source de rigidités ; mais parfois, ce mode de financement peut aussi améliorer l'efficacité des choix budgétaires et s'avérer en outre un bon moyen de concrétiser l'application du principe d'équivalence.

8.3 | LES IMPÔTS D'INCITATION (OU DE DISSUASION)

Nous avons admis implicitement jusqu'ici que tous les impôts et taxes envisagés servaient principalement à financer les tâches du secteur public. Par ailleurs, nous avons remarqué, en développant les critères d'un bon système fiscal, que les

impôts ne sont en règle générale pas neutres pour l'allocation des ressources et qu'ils entraînent une perte de bien-être que l'on ne peut que déplorer.

Nous avons cependant déjà mentionné, en exposant le critère de neutralité, puis en expliquant les impôts spécifiques, qu'il pouvait être souhaitable d'utiliser cette caractéristique du prélèvement fiscal. L'impôt sert alors, non à procurer à l'Etat des ressources financières, mais précisément à influencer le comportement des agents économiques. L'effet de substitution est ainsi utilisé pour inciter ces derniers à réduire ou parfois à augmenter leurs achats, ou bien à recourir à tel bien, service ou facteur de production. Le but visé est d'opérer un effet de dissuasion ou d'incitation. Les domaines d'application sont nombreux et peuvent être séparés en deux groupes distincts sur la base du mode de prélèvement.

8.3.1 / L'imposition sélective des ventes à but dissuasif

Ce groupe comprend les biens que le secteur public frappe d'un impôt sélectif au moment de la vente, afin d'en renchérir délibérément le prix relatif pour inciter à la substitution par des produits de remplacement. C'est la formule traditionnellement appliquée pour les boissons alcooliques et le tabac dont l'Etat aimerait restreindre la consommation afin de protéger la santé publique (Cnossen, 1981, p. 269-286). Si l'objectif de restriction de la consommation est évident, sa justification peut être développée sur deux plans différents, qui ne s'excluent d'ailleurs pas.

La première approche considère les conséquences économiques néfastes de l'alcoolisme et du tabagisme. Les coûts externes — maladie, accident et perte de production — dus à l'abus de consommation de ces biens frappent la collectivité sans que celle-ci puisse y échapper. Le but de l'impôt sélectif sur la vente de ces produits est alors d'internaliser ces coûts externes dans leur prix de vente, de telle sorte que celui-ci représente le vrai coût social résultant de leur production et de leur consommation. C'est donc un cas typique de prélèvement selon le principe d'équivalence.

L'autre école part d'un point de vue paternaliste justifié par

des motifs éthiques ou religieux. Le tabac et l'alcool sont considérés comme un vice nuisible à la santé ; il s'agit donc de prohiber plus ou moins leur consommation. Dans ce cas, ces biens sont mis sous tutelle par la puissance publique qui prétend ainsi mieux savoir ce qui convient aux individus que les individus eux-mêmes. Ce point de vue peut expliquer les taux d'imposition extrêmement élevés pratiqués dans certains pays, taux qui dépassent, semble-t-il, les coûts sociaux engendrés par la consommation abusive de ces produits.

En outre, un examen plus attentif des pratiques d'imposition du tabac et de l'alcool fait ressortir que le fisc obtient par ce biais des ressources financières non négligeables, ce qui est facilité par la faible élasticité-prix de la demande.

Le recours à un impôt sélectif visant à inciter les agents économiques à réduire leur consommation de boissons alcooliques et de tabac s'est propagé depuis une décennie à de nouveaux domaines et en particulier à la politique énergétique (Sunley, 1981, p. 287-295). Les difficultés soulevées par l'approvisionnement, notamment en pétrole, requièrent à la fois des mesures de substitution en faveur d'autres sources d'énergie et des mesures d'économie. Le prélèvement d'un impôt sélectif sur les ventes de tout ou partie des vecteurs d'énergie primaire constitue un instrument adéquat pour autant que les élasticités-prix de la demande à court et à long terme soient suffisantes.

8.3.2 / Tarification des biens « libres » ou redevances de pollution

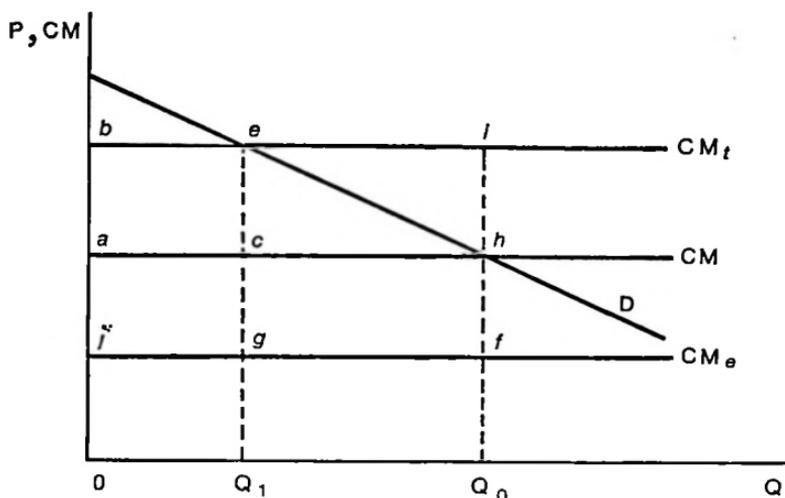
Le second volet d'application d'un impôt sélectif à des fins d'incitation concerne la politique de l'environnement. On envisage alors de frapper non plus les ventes, mais les biens ou facteurs de production dont le coût d'opportunité est négligé dans le calcul du producteur ou du consommateur. Le problème est celui des déséconomies externes ou, en d'autres termes, des nuisances qui peuvent être imposées à tout ou partie de la communauté par des activités de consommation ou de production, qui recourent à des biens qualifiés de « libres » étant donné que l'on peut se les approprier gratuitement (Baumol et Oates, 1975). Bien qu'elles aient une valeur indéniable pour la communauté, les ressources de l'environnement — l'air, l'eau, le

calme, l'espace vital ou la beauté d'un paysage — n'ont pas de prix de marché parce qu'elles ne font l'objet d'aucun droit de propriété et parce qu'elles ne peuvent que très difficilement être divisées en unités monnayables. Comme le coût d'opportunité de leur emploi ne se reflète pas — ou seulement imparfaitement — sur le marché, il en résulte une utilisation sur-optimale et par conséquent non optimale de ces ressources. Etant gratuites pour le « premier venu », qui est également le « premier servi », celui qui en bénéficie impose un coût qui frappe tout ou partie de la collectivité, mais qui est externe à son activité. A partir d'un certain niveau, ce coût externe influence les décisions à la marge des autres agents économiques et leur impose, par exemple, de prendre des mesures de protection.

Lorsque le coût social d'une activité est ainsi supérieur à son coût direct, le recours à l'instrument fiscal permet de faire internaliser par son auteur le coût externe qu'il impose à des tiers, et l'incite en conséquence à prendre spontanément des mesures visant à réduire le dommage (Barde et Gerelli, 1977, p. 163-173 ; OCDE, 1980, p. 7-14). Prélevé en principe par unité de pollution, cet impôt — que l'on qualifie volontiers de redevance de pollution — permet de donner une valeur monétaire sous la forme d'un quasi-prix aux ressources de l'environnement. Le but de la redevance est d'imputer à l'auteur de l'activité qui pollue la valeur économique que le bien libre auquel il recourt possède, à l'instar des autres ressources qu'il utilise. Confronté à cette redevance de pollution, l'auteur du dommage est placé devant une alternative : ou bien il ne prend aucune mesure et est alors frappé d'un impôt qui réduit la rentabilité de son activité ; ou bien il en tient compte et cherche un nouvel optimum en choisissant un mode de production moins polluant.

Le principe même de l'application d'une redevance de pollution peut être introduit à l'aide d'un exemple très simple. Admettons une entreprise de papier sise le long d'un cours d'eau dans lequel elle déverse ses résidus polluants. La production de papier engendre en conséquence deux types de coûts qui sont illustrés par le graphique 8.1 représentant la quantité produite en abscisse et, en ordonnée, le coût de production qui doit être directement supporté par l'entreprise. Pour simplifier, on admet qu'il est constant à la marge et qu'il peut être représenté par une droite horizontale CM.

Les résidus polluants déversés dans la rivière engendrent cependant un second coût qui n'est pas automatiquement pris en charge par l'entreprise de papier, mais, au contraire, est supporté par la communauté tout entière ou par un sous-ensemble de celle-ci. Pour simplifier, nous supposons également que ce coût externe est constant pour chaque unité additionnelle de production. Il peut donc être représenté par



GRAPHIQUE 8.1. — L'application d'une redevance de pollution

une droite horizontale CM_t . Notons que la taille du dommage marginal dépend de deux éléments : l'importance, mesurée en unités physiques, des résidus jetés par unité de papier produite, et le coût de l'unité marginale de pollution ainsi créé. Un coût marginal externe constant implique donc non seulement que le taux de déchets est constant par unité produite, mais encore que le coût du dommage est proportionnel à sa quantité physique (d'autres situations peuvent évidemment s'avérer correctes). La somme de ces deux coûts, que l'on obtient par addition verticale puisque la production les engendre simultanément, est représentée par la droite de coût marginal total CM_t .

Supposons enfin, pour formuler les idées d'une façon qui

schématise correctement l'enjeu du problème, que la demande de papier D constitue exclusivement une demande dérivée des lecteurs de livres et journaux, les « lecteurs », et que seuls les individus qui se baignent dans la rivière, les « baigneurs », sont victimes du coût externe engendré par la production de papier.

Si l'on admet tout d'abord que l'Etat s'abstient de toute intervention, la solution compétitive sera caractérisée par une production Q_0 déterminée par le point d'intersection entre la demande (qui représente le gain marginal des lecteurs) et le coût marginal de production. Cette solution présente deux lacunes :

— Elle est *non optimale* car elle ignore les coûts externes ; en conséquence une quantité trop importante est vendue à un prix trop bas.

— Elle entraîne une *redistribution* du bien-être entre les auteurs de la pollution, effectivement les lecteurs, et ses victimes, les baigneurs. Ces derniers subventionnent d'un montant illustré par la surface $0Q_0ff$ les bénéficiaires de la production. Cette redistribution du bien-être n'a certainement pas été voulue ; elle résulte au contraire de l'absence de droits de propriété (ou du non-respect de ceux-ci) sur les eaux de la rivière qui donne, légalement ou de fait, la possibilité aux lecteurs d'imposer cette charge aux baigneurs.

Admettons maintenant, pour simplifier cet exemple à l'extrême, que les techniques de production ne peuvent pas être modifiées ; le seul moyen de réduire la pollution consiste alors à diminuer la production qui la crée. Sachant que le niveau optimal de production se situe en Q_1 , déterminé par l'intersection de la demande et du coût marginal total (CM_t), l'intervention consiste, soit à prescrire réglementairement le niveau maximum de production Q_1 , soit à inciter l'entreprise à choisir spontanément cette solution. L'instrument le plus efficace économiquement, mais aussi le plus intéressant du point de vue du financement du secteur public, consiste précisément à frapper la production de papier, et par là la pollution, d'une redevance spécifique.

Pour amener l'entreprise à produire la quantité optimale du point de vue de la collectivité, le montant de la redevance par

unité de papier doit être fixé de façon à égaliser le coût marginal externe au niveau optimal de production. Comme le coût marginal externe est supposé constant dans notre exemple, il suffit de le connaître et de fixer la redevance à son niveau, soit $0j$ ou ab . Par ce moyen, le coût de production est accru du coût du dommage, ce qui incite l'entrepreneur à réviser spontanément sa production et à la réduire jusqu'à la quantité optimale Q_1 .

L'incidence de la redevance est la suivante : les baigneurs sont épargnés par le dommage illustré par la surface $Q_1 Q_0 fg$, mais subissent un coût résiduel $0Q_1 gj$. Si l'on admet qu'il peut engager les ressources libérées par la contraction de sa production ailleurs et aux mêmes conditions, l'entrepreneur n'est pas touché par cette solution car il est en mesure — compte tenu de la parfaite élasticité-prix de son offre — de répercuter entièrement la redevance sur les lecteurs. Ces derniers, qui paient maintenant le papier plus cher et réduisent en conséquence leurs achats, subissent une diminution de leur surplus de consommateurs égale à la surface $ahcb$. Enfin, la redevance procure à l'Etat une recette correspondant au produit de la production (pollution) résiduelle Q_1 et de la redevance $0j$ ou ab , qui est illustrée par la surface $aceb$. Remarquons que, selon le test de compensation de Hicks et Kaldor (Weber, 1978, p. 77-79), la société dans son ensemble est gagnante car la somme des bénéfices formés par la diminution du dommage et par la redevance (somme des surfaces $Q_1 Q_0 fg$ et $aceb$ correspondant à la surface totale $ahib$) est supérieure à la diminution du surplus des consommateurs $ahcb$, ici de hie .

Engagé pour inciter les producteurs (ou consommateurs) à prendre en compte les dommages que leur activité (ou leur consommation) peut occasionner à des tierces personnes, et promouvoir ainsi une allocation optimale des ressources, cet impôt sur la pollution procure en outre des recettes fiscales supplémentaires au secteur public. Certes, les sommes ainsi prélevées ne peuvent guère être très importantes, principalement parce que cette forme de prélèvement ne s'y prête pas, mais aussi parce que ce type de politique de l'environnement n'est guère à la mode auprès des hommes politiques contrairement aux normes réglementaires.

Si la solution choisie est la perception de redevances de pol-

lution, les autorités peuvent utiliser ces ressources supplémentaires au moins de trois manières différentes :

- les affecter à la trésorerie générale, ce qui permet d'accroître les dépenses ou de réduire d'autres recettes fiscales ;
- les engager pour financer des investissements qui renforcent leur action dans ce domaine, telle la construction de stations d'épuration ;
- ou enfin les utiliser pour dédommager les victimes du préjudice résiduel (surface $0Q_1 gj$) au moyen d'un simple transfert monétaire.

Dans la réalité, il est pratiquement toujours possible, contrairement au postulat retenu dans cet exemple, de dissocier le degré de pollution du niveau de production par une modification du processus technique de production et/ou au minimum par la pose de filtres. Dans ce cas aussi, on peut envisager une redevance de pollution qui frappera cette fois-ci la quantité de produits polluants déversés, afin d'inciter les producteurs (consommateurs) à prendre des dispositions pour réduire le dommage engendré par leur activité. La redevance devient alors clairement incitative alors que, dans le cas précédent, elle était plutôt dissuasive ; cette distinction ne change cependant rien au rôle correcteur qui lui est attribué. L'incidence financière de l'application d'une redevance de pollution dans ce cadre plus réaliste est cependant en tout point semblable à celle envisagée dans le cas précédent et c'est pourquoi nous ne l'étudierons pas spécialement (Musgrave et Musgrave, 1980, p. 756-758). De même l'examen d'autres instruments pouvant être mis au service de la politique de l'environnement sortirait du cadre de cet ouvrage (Baumol et Oates, 1979).

8.4 | REMARQUES FINALES

Ce chapitre, à l'image des autres, reflète bien l'ambivalence de l'étude des méthodes de financement du secteur public. Bien que l'analyse n'ait porté que sur les grandeurs microéconomiques, elle fait apparaître déjà dans plusieurs domaines l'incompatibilité des solutions selon qu'elles sont envisagées du

point de vue de l'allocation des ressources ou de la redistribution. Une école met-elle en évidence telle théorie, qui semble guider la solution, qu'aussitôt une autre école présente d'autres arguments, formule d'autres postulats, et l'hésitation s'installe. En pratique, le choix final relatif à toute modification du système de financement du secteur public relève d'une décision politique, d'autant moins aisée à prendre que les effets économiques des modes de financement peuvent être — et le plus souvent sont — opposés. C'est pourquoi le rôle de l'économiste ne peut pas être de proposer une solution particulière, qui impliquerait de toute façon des jugements de valeur sur lesquels il peut être difficile de trouver un accord, mais de clarifier la nature des relations entre instruments et objectifs.

Liste des références

- Allan C. M., *The theory of taxation*, Harmondsworth, « Penguin Modern Economics », Penguin Books, 1971.
- Atkinson A. B. et Stiglitz J. E., The design of tax structure : direct versus indirect taxation, *Journal of Public Economics*, 6 (1976), 1-2, juillet-août, p. 55-75.
- *Lectures on public economics*, Maidenhead, McGraw-Hill, 1980.
- Barde J.-P. et Gerelli E., *Economie et politique de l'environnement*, Paris, « L'économiste », Presses Universitaires de France, 1977.
- Barrère A., *Economie et institutions financières*, t. I : *Institutions financières*, Paris, Précis Dalloz, 1972.
- Bastin C., Les théories de l'échange volontaire dans la théorie des biens publics, *Annales de l'Economie publique, sociale et coopérative*, 65 (1977), 1 et 2, p. 57-93 et 147-192.
- Baumol W. J., Macroeconomics of unbalanced growth : the anatomy of urban crisis, *American Economic Review*, 57 (1967), 3, juin, p. 415-426.
- Baumol W. J. et Bradford D. F., Optimal departures from marginal cost pricing, *American Economic Review*, 60 (1970), 3, juin, p. 265-283.
- Baumol W. J. et Oates W. E., *The theory of environmental policy, externalities, public outlays and the quality of life*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1975.
- *The theory of environmental policy and the quality of life*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1979.
- Beltrame P., *Les systèmes fiscaux*, Paris, « Que sais-je ? », Presses Universitaires de France, 1975.
- Bird R. M., *Charging for public services, a new look at an old idea*, Toronto, L'Association canadienne d'Etudes fiscales, 1976.
- Bohley P., *Gebühren und Beiträge*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1977.
- Boiteux M., La tarification des demandes en pointe : application de la théorie de la vente au coût marginal, *Revue générale de l'Electricité*, 58 (1949), p. 321-340.
- Bradford D. F., The case for a personal consumption tax, in (p. 75-125) Pechmann J. A. (ed.), *What should be taxed : income or expenditure ?*, Washington DC, « Studies of Government Finance », The Brookings Institution, 1980.
- Branson W. H., *Macroeconomic theory and policy*, New York, « Harper International Edition », Harper & Row, 1972.
- Break G. F., The incidence and economic effects of taxation, in (p. 119-237) Blinder A. S., Solow R. M., Break G. F., Steiner P. O. et Netzer D. (eds), *The economics of public finance*, Washington DC, « Studies of Government Finance », The Brookings Institution, 1974.

- Breton A., *The economic theory of representative government*, Londres, « Aldine Treatises in Modern Economics », Macmillan, 1974.
- BRI, *LII^e rapport annuel, 1^{er} avril 1981 - 31 mars 1982*, Bâle, Banque des Règlements internationaux, 1982.
- Brochier H., Llau P. et Michalet C. A., *Economie financière*, Paris, « Thémis », Presses Universitaires de France, 1975.
- Brochier H. et Tabatoni P., *Economie financière*, Paris, « Thémis », Presses Universitaires de France (1959), 1963.
- Brown C. V. et Jackson P. M., *Public sector economics*, Oxford, Martin Robinson, 1978.
- Buchanan J. M., The economics of earmarked taxes, *Journal of Political Economy*, 71 (1963), octobre, p. 457-469.
- *The demand and supply of public goods*, Chicago, Rand McNally, 1968.
- Taxation in fiscal exchange, *Journal of Public Economics*, 6 (1976), 1 et 2, p. 17-29.
- Buchanan J. M. et Flowers M. R., *The public finance*, Homewood, Richard D. Irwin (1960), 5^e éd., 1980.
- Cnossen S., *Excise systems : a global study of the selective taxation of goods and services*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1977.
- Specific issues in excise taxation : the alcohol problem, in (p. 269-286) Roskamp K. W. et Forte F. (eds), *Réforme des systèmes fiscaux*, Detroit, XXXV^e Congrès IIFP, Wayne State UP, 1981.
- Comité des affaires fiscales de l'OCDE, *Les systèmes d'imposition des sociétés dans les pays membres de l'OCDE*, Paris, OCDE, 1973.
- *Ajustement des systèmes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en fonction de l'inflation*, Paris, OCDE, 1976.
- *La situation des unités familiales au regard de l'impôt et des transferts sociaux dans les pays membres de l'OCDE*, Paris, OCDE, 1977.
- *La situation au regard de l'impôt et des transferts sociaux de certains groupes de revenu dans les pays membres de l'OCDE, 1974-1978*, Paris, OCDE, 1980.
- David M., *Alternative approaches to capital gains taxation*, Washington DC, « Studies of Government Finance », The Brookings Institution, 1968.
- David P. A. et Scadding J. L., Private savings : ultrarationality, aggregation and Denison's law, *Journal of Political Economy*, 82 (1974), 2, Part I, mars-avril.
- Diamond P. A., Negative taxes and the poverty problem : a review article, *National Tax Journal*, XXI (1968), 3, septembre, p. 288-303.
- Domar E. D. et Musgrave R. A., Proportional income taxation and risk-taking, *The Quarterly Journal of Economics*, 58 (1944), 3, mai, p. 388-422.
- Due J. F., Personal deductions, in (p. 37-74) Pechmann J. A. (ed.), *Comprehensive income taxation*, Washington DC, « Studies of Government Finance », The Brookings Institution, 1977.
- Due J. F. et Friedlaender A. F., *Government finance, economics of the public sector*, Homewood, Richard D. Irwin (1954), 6^e éd., 1977.
- Dupuit J., De la mesure de l'utilité des travaux publics, *Annales des Ponts et Chaussées*, 2^e série, 8, 1884, 116.
- Duss R., *La controverse affectation - non-affectation et le financement des biens et services publics*, Bamberg, Schadel, 1979.

- Duverger M., *Finances publiques*, Paris, « Thémis », Presses Universitaires de France (1956), (8^e éd., 1975 ; 9^e éd., 1978).
- Feldstein M. S., Social security, induced retirement and aggregate capital accumulation, *Journal of Political Economy*, 82 (1974), 5, septembre-octobre, p. 905-926.
- Social security and private spending : international evidence in an extended life cycle model, in (p. 174-205) Feldstein M. S. et Imman R. P. (eds), *The economics of public services*, Londres, Macmillan, 1977.
- Frey B. S., Taxation in fiscal exchange, a comment, *Journal of Public Economics*, 6 (1976), 1-2, p. 31-35.
- Friedmann M., *A program for monetary stability*, New York, « The Millar Lecture n° 3 », Forham University Press, 1960.
- Fromm G. (ed.), *Tax incentives and capital spending*, Washington DC, « Studies of Government Finance », The Brookings Institution, 1971.
- George K. D. et Shorey J., *The allocation of resources, theory and policy*, Londres, George Allen & Unwin, 1978.
- Goode R., *The individual income tax*, Washington DC, « Studies of Government Finance », The Brookings Institution, 1976.
- The economic definition of income, in (p. 1-36) Pechmann J. A. (ed.), *Comprehensive income taxation*, Washington DC, « Studies of Government Finance », The Brookings Institution, 1977.
- Limits to taxation, in (p. 41-54) Roskamp K. W. et Forte F. (eds), *Reforms of tax systems*, Detroit, XXXV^e Congrès IIFP, Wayne State University Press, 1981.
- Haig R. M., *The federal income tax*, New York, 1921, reproduit The concept of income — economic and legal aspects, in (p. 54-76) Musgrave R. A. et Shoup C. S. (eds), *Readings in the economics of taxation*, Londres, Allen & Unwin, 1959.
- Hansen B., *The economic theory of fiscal policy*, Londres, « Studentlitterature », Allen & Unwin, 1967.
- Henderson J. M. et Quandt R. E., *Microeconomic theory, a mathematical approach*, New York, « International Student Edition », McGraw-Hill (1958), 2^e éd., 1971.
- Herber B. P., *Modern public finance*, Homewood, Richard D. Irwin (1967), 4^e éd., 1979.
- Houghton R. W. (ed.), *Public finance*, Harmondsworth, « Penguin Modern Economics Readings », Penguin Books (1970), 1973.
- Johansen L., Nature de l'impôt et théorie du bien-être, in (p. 146-160) Greffe X., *Economis publique*, Paris, « Les textes fondamentaux », Economica, 2^e éd., 1978.
- Jorgenson D. W., Capital theory and investment behavior, *American Economic Review*, LIII (1963), 2, mai, p. 247-259, Papers and proceedings of the 75th annual meeting.
- Kaldor N., *An expenditure tax*, Londres, Unwin University Books (1955), 1969.
- Marginal productivity and the macroeconomic theories of distribution, *Review of Economic Studies*, 33 (1966), p. 309-320.
- Kolm H., *Finanzwissenschaft*, Berlin, « Sammlung Göschen », de Gruyter, 1974.
- Kolm S. C., *L'Etat et le système des prix*, vol. II : *La valeur publique*, Paris, CNRS, Dunod, 1971.

- Lecaillon J., *Analyse microéconomique*, Paris, Cujas, 1967.
- Leftwich R. H., *The price system and resource allocation*, Londres, Holt, Rinehart & Winston (1955), 4^e éd., 1971.
- McIntyre M. J. et Oldman O., Treatment of the family, in (p. 205-248) Pechmann J. A. (ed.), *Comprehensive income taxation*, Washington DC, « Studies of Government Finance », The Brookings Institution, 1977.
- McLure C. E., General equilibrium incidence analysis : the Harberger model after ten years, *Journal of Public Economics*, 83 (1975), 1, février, p. 125-161.
- Marglin S. A., What do bosses do ?, *Review of Radical Political Economics*, 1975, p. 20-37.
- Millward R., *Public expenditure economics ; an introductory application of welfare economics*, Londres, McGraw-Hill, 1971.
- Morgan D. R., *Over-taxation by inflation*, Londres, Hobart Paper 72, The Institute of Economic Affairs (1977), 2^e éd., 1977.
- Musgrave R. A., *The theory of public finance*, New York, « International Student Edition », McGraw-Hill, 1959.
- Musgrave R. A. et Musgrave P. B., *Public finance in theory and practice*, Tokyo, « International Student Edition », McGraw-Hill, Kogakusha (1973), 2^e éd., 1976 ; 3^e éd., 1980.
- Mushkin S., *Public prices for public products*, Washington DC, The Urban Institute, 1972.
- OCDE, *Evolution des dépenses publiques*, Paris, OCDE, 1978.
- *La pratique des redevances de pollution*, Paris, OCDE, 1980.
- *Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE*, Paris, OCDE, 1982.
- Olson M., *The logic of collective action ; public goods and the theory of groups*, Cambridge Mass., Harvard University Press (1965), 2^e éd., 1971.
- Peacock A. T., Fiscal theory and the market for tax reform, in (p. 11-21) Roskamp K. W. et Forte F. (eds), *Reforms of tax systems / Réformes des systèmes fiscaux*, Detroit, XXXV^e Congrès IFFP, Wayne State University Press, 1981.
- Peacock A. T. et Wiseman J., *The growth of public expenditure in the United Kingdom*, Londres, « University of York Studies in Economics », George Allen & Unwin (1961), 2^e éd., 1967.
- Pechman J. A., *Federal tax policy*, Washington DC, « Studies of Government Finance », The Brookings Institution, 1971.
- Rapport « Meade », *The structure and reform of direct taxation*, Londres, « Institute for fiscal studies », George Allen & Unwin, 1978.
- Recktenwald H. C., *Tax incidence and income redistribution*, Detroit, Wayne State University Press, 1971.
- Rees R., *Public enterprise economics*, Londres, « London School of Economics Handbooks in Economic Analysis », Weidenfeld & Nicholson, 1976.
- Robbins L., Interpersonal comparisons of utility : a comment, *The Economic Journal*, 48 (1938), p. 635-641.
- Samuelson P. A., The pure theory of public expenditure, *Review of Economics and Statistics*, 36 (1954), p. 387-389, traduit in Greffe X., *Economie publique*, Paris, « Les textes fondamentaux », Economica, 2^e éd., 1978.

- Schanz G. von, Der Einkommensbegriff und die Einkommenssteuergesetze, *Finanz-Archiv*, 13 (1896), p. 1-87.
- Seldon A., *Charge*, Londres, Temple Smith, 1977.
- Seligman R. A., *Essays in taxation*, New York, Augustus M. Kelly (1931), 10^e éd., 1969.
- Shoup C. S., *Public finance*, Chicago, Aldine Treatise in Modern Economics, 1969.
- Simons H. C., *Personal income taxation : the definition of income as a problem of fiscal policy*, Chicago, University of Chicago Press, 1938.
- Smith A., *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Campbell R. H., Skinner A. S. et Todd W. S. (eds), Oxford, Clarendon Press (1776), 1976.
- Sunley E. M., Taxation and the regulation of energy supply and consumption, in (p. 287-295) Roskamp K. W. et Forte F. (eds), *Reforms of tax systems*, Detroit, XXXV^e Congrès IIEP, Wayne State University Press, 1981.
- Tait A. T., *Value added tax*, Londres, McGraw-Hill, 1972.
- Tanzi V., *Inflation and the personal income tax : an international perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.
- Terny G., *Economie des services collectifs et de la dépense publique*, Paris, Centre d'Économétrie de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Paris, Association Cournot, Dunod, 1971.
- Tinbergen J., *On the theory of economic policy*, Amsterdam, « Contributions to economic analysis », North-Holland (1952), 5^e impr., 1970.
- Turvey R., Marginal Cost, *Economic Journal*, 79 (1969), 314, juin, p. 282-299.
- *Economic analysis and public enterprises*, Londres, George Allen & Unwin, 1971.
- Turvey R. et Anderson D., *L'économie de l'électricité, essais et études de cas*, Paris, Economica, 1977.
- Walker D., Direct versus indirect taxation, in (p. 417-443) Houghton R. W. (ed.), *Public finance*, Harmondsworth, « Penguin Modern Economics Readings », Penguin Books (1970), 1973.
- Webb M. G., *Pricing policies for public enterprises*, Londres, Macmillan Studies in Economics, 1976.
- Weber L., *L'analyse économique des dépenses publiques*, Paris, « Economie d'aujourd'hui », Presses Universitaires de France, 1978.
- Wicksell K., Ein neues Prinzip der gerechten Besteuerung, *Finanztheoretische Untersuchungen*, 1896, traduction in (p. 72-118) Musgrave R. A. et Peacock A. T., *Classics in the theory of public finance*, Londres, Macmillan, 1967.
- Wittmann W., *Oeffentliche Finanzen, Einführung in die Finanzwissenschaft*, Hamburg, Studium Rowohlt, 1978.

Imprimé en France

Imprimerie des Presses Universitaires de France

73, avenue Ronsard, 41100 Vendôme

Novembre 1984 — N° 29 964



le financement du secteur public

Répondant à un double objectif d'exposition et de critique, cet ouvrage se propose de familiariser le lecteur avec les principaux enseignements et les interprétations les plus récentes de la science économique relatifs au financement du secteur public. Les auteurs mettent l'accent sur l'explication des éléments clés et des principales méthodes d'analyse. Cela devrait ainsi permettre au lecteur d'acquérir un outil de travail et des connaissances suffisantes pour appréhender ultérieurement ces questions de façon autonome.

Partant d'un examen des critères possibles d'un « bon » système de financement du secteur public, ce livre étudie comment la fiscalité doit être conçue pour satisfaire ces critères et quels sont ses effets économiques sur l'allocation des ressources et sur la distribution des richesses. Une place particulière est également réservée à l'étude des prix publics et de la tarification, comme révélateurs d'une nouvelle philosophie politique. En effet, de nombreuses analyses et réformes de la fiscalité traditionnelle reconnaissent, là où cela s'avère possible, de réintroduire une relation d'échange entre l'Etat, devenu partenaire et non plus souverain, et les bénéficiaires des politiques publiques.

Ce livre s'adresse à toutes les personnes, étudiants, chercheurs praticiens et politiciens qui désirent mieux comprendre les fondements, les techniques et les implications économiques du financement du secteur public.

Bernard Dafflon est chargé de cours à l'Université de Fribourg et économiste à l'Etat de Fribourg.

Luc Weber est professeur ordinaire à l'Université de Genève et vice-recteur de cette université.