

L'équité fiscale

Quelques documents

Alain Beitone

Octobre 2009

Document 1 :

Les normes de justice sociale ne sont pas suffisamment bien définies, ni consensuelles, pour qu'elles puissent être imperméables à toute critique. Néanmoins, certains outils nous permettent d'approcher **une** notion de justice sociale lors de l'évaluation des politiques publiques : il s'agit des concepts d'équité horizontale et verticale.

L'équité horizontale est respectée lorsque deux agents à ressources égales supportent les mêmes coûts (et éventuellement bénéficient des mêmes gains) de la politique. S'agissant de la politique environnementale, le critère d'équité horizontale est satisfait si les individus ayant les mêmes revenus obtiennent un même montant de bénéfice net. L'équité verticale s'intéresse aux traitements des inégalités, et donc aux situations où divers individus dotés de ressources différentes, sont simultanément concernés par la mesure publique. L'évaluation de la répartition des bénéfices nets de la politique entre ces individus permet de classer les politiques selon trois groupes : progressives, régressives, proportionnelles. Une politique régressive se définit par un ratio du bénéfice net au revenu d'autant plus grand que le revenu de l'individu considéré est élevé. Une politique régressive ne respecte pas le critère d'équité verticale.

Mireille Chiroleu-Assouline et Mouez Fodha (2009), Caractéristiques distributives de la fiscalité environnementale, Texte paru dans la Lettre de l'AFSE, n° 47, Août 2009, disponible sur le site de l'ENS LSH : http://ses.ens-lsh.fr/1253633154661/0/fiche_article/

Document 2 :

« La question de l'équité intergénérationnelle peut être définie avant tout comme l'égalité ou la parité des ressources entre les différentes tranches d'âge. Cette définition peut être complétée par une deuxième approche faisant de l'équité intergénérationnelle un principe en vertu duquel chaque génération devrait recevoir la même proportion de ce qu'elle a donné (sous forme de contributions, prélèvements, etc.). Cette définition peut être entendue dans son sens le plus extrême en considérant que l'équité entre génération supposerait qu'à chaque âge chaque génération puisse bénéficier exactement des mêmes conditions de vie que les autres générations au même âge. »

Conseil des prélèvements obligatoires (2008), **La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle.** (p. 10)

<http://www.ccomptes.fr/fr/CPO/documents/divers/RapportDF-PourEdition.pdf>

Document 3 :

Une situation équitable en termes intergénérationnels doit donc conduire à la fois à un « juste héritage » (éducation, environnement, legs) et une « juste créance » (dette, retraite). La question est en effet de savoir quelle créance il est permis de transférer aux générations à venir compte tenu de l'héritage qui dans le même temps leur est légué. L'équité intergénérationnelle conduit donc à s'interroger à la fois sur la juste créance et le juste héritage produits par le marché, mis en œuvre par l'Etat mais également organisés dans le cadre familial.

(...)

Toutefois, la notion d'équité intergénérationnelle se heurte principalement à deux difficultés :

- l'approche intergénérationnelle contraint à des comparaisons dans le temps, plutôt en longue période, et force ainsi à comparer des situations difficilement comparables : comment comparer les trajectoires

de générations ayant vécu dans des mondes aussi différents que ceux de l'avant-guerre, des *Trente Glorieuses*, et de la période actuelle ?

- la seconde difficulté est liée à l'injustice chronologique qui existe entre les générations. En effet, les générations futures ne peuvent rien pour les générations actuelles et profitent sans contrepartie de l'accumulation du capital et des efforts consentis par leurs aînés comme de la croissance qui en résulte. L'idée même de croissance implique une forme d'inégalité ascendante favorable aux générations les plus récentes. A l'inverse, les générations futures ne peuvent pas réclamer leur dû et participer aux décisions actuelles qui les concernent. Dès lors, l'égalité parfaite des conditions de vie entre générations successives n'a que peu de sens. La question est plutôt de savoir le niveau de croissance que l'on souhaite garantir aux générations à venir.

De plus, l'équité intergénérationnelle s'avère particulièrement difficile à mettre en évidence dans la mesure où une définition stricte implique de prendre en compte les différences de ressources primaires.

En effet, un système équitable peut se montrer plus généreux pour certaines générations que pour d'autres. La vraie question est plutôt celle de savoir si ces différentiels de générosité profitent bien à des générations moins bien dotées à la base, ou viennent au contraire profiter à des générations mieux dotées. Les redistributions sont justes dès lors qu'elles compensent des inégalités de ressources primaires et se font bien au profit des moins avantagés, que ce soit entre les générations ou au sein des générations. »

Conseil des prélèvements obligatoires (2008), **La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle**. (p. 19)

Document 4 :

« L'impôt est un instrument direct de réallocation des richesses à des fins d'équité, mais également une source de désincitation à l'effort. Ainsi la recherche d'équité peut-elle induire une baisse de la quantité de travail dans l'économie par rapport à l'optimum de premier rang. Cette perte d'efficacité restreint le budget redistributif au préjudice de l'équité. L'impôt optimal sur le revenu doit donc satisfaire au mieux les objectifs compte tenu des ajustements de l'offre de travail qu'il implique »

Luc Simula et Alain Trannoy (2007), *Imposition optimale sur le revenu et théorie des incitations : un chassé croisé*, **Regards croisés sur l'économie**, n° 1, mars, (p. 186)

Document 5 :

« Il est possible de résumer les objectifs éthiques du gouvernement à l'aide d'une fonction de bien-être social qui alloue à chaque type d'agent un poids relatif. Par exemple, la fonction de bien-être utilitariste sera simplement la somme des bien-être individuels, les pondérations étant toutes identiques. En d'autres termes, le décideur public accordera le même poids à un accroissement de bien-être pour un individu très riche ou un individu très pauvre. Si le goût pour l'égalité de l'Etat principal est plus fort qu'à l'utilitarisme, il privilégiera une augmentation de bien être pour un individu très pauvre à la même augmentation pour un individu très riche. Ce dernier élément fondamental introduit, il est maintenant possible d'énoncer rigoureusement le problème d'imposition optimale sur le revenu. Il s'agit de trouver le barème fiscal qui maximise l'utilité sociale parmi l'ensemble des possibles qui délimitent les contraintes d'incitation et la contrainte budgétaire de l'Etat. »

Luc Simula et Alain Trannoy (2007), *Imposition optimale sur le revenu et théorie des incitations : un chassé croisé*, **Regards croisés sur l'économie**, n° 1, mars, (p. 187)

Document 6 :

« Il semble que, dans la plupart des sociétés démocratiques contemporaines, la très grande majorité des citoyens s'accorde pour considérer que l'impôt juste est celui qui tient compte de cette part non directement attribuable au mérite des individus dans les causes de différences de revenus : on

considère donc généralement qu'un impôt est juste s'il opère une certaine redistribution, c'est-à-dire s'il répond à un critère d'équité verticale. Mais le degré souhaitable de redistribution est lui-même objet de débats et varie considérablement selon les pays et les époques. »

Jacques Le Cacheux (2008), **Les français et l'impôt**, La documentation française/Odile Jacob, (p. 124)

Document 7 :

« La notion d'efficacité de l'impôt, de même que celle de justice fiscale n'est pas univoque. Du point de vue des gestionnaires des finances publiques, un impôt est efficace si ses recettes sont abondantes et si son coût de recouvrement est faible. Du point de vue de la société tout entière, l'efficacité de l'impôt fait plutôt référence à la minimisation de son coût économique : un impôt sera dit efficace si les distorsions qu'il engendre dans le système de prix et de coûts relatifs auquel sont confrontés les agents privés de l'économie sont relativement faibles. On dit alors que le « poids mort » que représente l'impôt, c'est-à-dire la perte qu'il occasionne à la société du fait de la réduction induite d'offre de travail et d'épargne, de celle de la consommation, etc., est faible.

De ce point de vue, l'impôt le plus efficace est assurément l'impôt forfaitaire, de type capitation par exemple, montant uniforme prélevé sur tous les citoyens adultes ; mais c'est aussi un impôt que la plupart des citoyens considèrent comme injuste, comme en témoignent les nombreuses révoltes fiscales contre les impôts de capitation au XVIII^e ou, plus récemment, le rejet qu'a subi, de la part de l'opinion britannique, la Poll Tax instaurée par le gouvernement de Margaret Thatcher en 1990 pour financer les collectivités locales. A défaut d'impôt forfaitaire, un impôt sera d'autant plus efficace que son assiette sera large et son taux faible.

Mais il est encore une autre signification de l'efficacité, qui concerne l'utilisation des taxes destinées à corriger les signaux de marché que sont les prix, dans le cas où ceux-ci sont jugés défailants parce que n'intégrant pas les coûts sociaux qu'engendre la consommation du bien taxé. C'est le cas pour la taxation des produits nuisant à la santé - tabac et alcools, par exemple – ou des produits à l'origine de nuisance environnementales – pollution, émissions de gaz à effet de serre. Dans ces cas, la fiscalité spécifique qui frappe ces produits est à visée dissuasive, de sorte que son efficacité doit être jugée à l'inverse des précédentes : c'est alors, au contraire, la plus grande réduction de l'usage du produit qui est le signe d'une plus grande efficacité de l'impôt. A l'inverse, dans le cas des niches fiscales, l'efficacité se mesurerait par la capacité du dispositif à encourager un comportement (par exemple crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement en faveur des économies d'énergie). »

Jacques Le Cacheux (2008), **Les français et l'impôt**, La documentation française/Odile Jacob, (pp. 124-125)

Document 8 :

« While in a perfect (walrasian) world, fairness and efficiency are independent, and in an imperfect but static world, fairness hampers efficiency, it appears that, in an imperfect but changing world, the fairness is a condition for efficiency. »

Jean-Luc Gaffard et Mario Amendola (2009), Capitalism Dynamism : Efficiency and Fairness

OFCE, Document de travail n° 2009-25

<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2009-25.pdf>

Document 9 :

« La problématique de l'acceptation de l'impôt débouche sur la recherche d'une norme acceptable de partage de la charge fiscale entre les différents contribuables. En particulier, pour être légitime, cette norme doit être juste. Les travaux sur la question normative de la justice ont été inspirés par deux

traditions, la doctrine du bénéfice et celle de la faculté contributive. La première recommande de fonder le calcul de l'impôt en référence au bénéfice retiré de l'action publique ; la seconde suggère de le proportionner, dans une mesure à déterminer, aux possibilités contributives des contribuables.

A priori, le choix de l'un ou de l'autre principe ne détermine pas le mode de répartition de la charge fiscale (proportionnalité ou progressivité). La fiscalité française repose toutefois sur une articulation spécifique des principes d'égalité de taxation selon les facultés contributives et de progressivité issue de l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme de 1789.

Si l'on admet que lorsque les revenus sont faibles, c'est-à-dire lorsqu'ils permettent simplement de faire face aux dépenses de première nécessité, la capacité contributive des individus est nulle, l'impôt devrait frapper le superflu et non le nécessaire. Ceci suggère qu'une fraction du revenu ne puisse être taxée, car elle correspond à ce qui est nécessaire pour vivre. De la sorte, un prélèvement proportionnel aux facultés contributives est progressif en fonction du revenu. Il faut cependant éviter que la fiscalité décourage les activités économiques. Pour les économistes, ces deux impératifs sont parfois conflictuels, car la recherche de l'égalité peut conduire au nivellement des situations qui décourage les initiatives. C'est le dilemme entre équité et efficacité. La politique fiscale doit donc arbitrer entre ces deux impératifs, ce qui dépend des préférences des pouvoirs publics quant à la norme de justice sociale. »

Jean-Marie Monnier (2008), *La politiques fiscales : objectifs et contraintes*, **Les cahiers français**, n° 343, mars-avril, (pp. 7-8)

Document 10 :

Art. 12.

La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.

Art. 13.

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

Art. 14.

Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

<http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/const01.htm>

Document 11 :

« Les sujets d'un Etat doivent contribuer au soutien du gouvernement, chacun le plus possible en proportion de ses facultés, c'est-à-dire en proportion du revenu dont il jouit sous la protection de l'Etat.

La dépense du gouvernement est, à l'égard des individus d'une grande nation, comme les frais de régie sont à l'égard des copropriétaires d'un grand domaine, qui sont obligés de contribuer tous à ces frais en proportion de l'intérêt qu'ils ont respectivement dans ce domaine.

Observer cette maxime ou s'en écarter, constitue ce qu'on nomme égalité ou inégalité dans la répartition de l'impôt ».

Adam Smith (1776), **Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations**, Traduction Germain Garnier, Edition Daniel Diatkine, Flammarion, Coll. GF, tome 2 (pp. 456-457)

Document 12 :

« Les premiers besoins de la vie font la grande dépense du pauvre. Il a de la difficulté à se procurer de la nourriture, et c'est à en avoir qu'il consacre la plu grande partie de son petit revenu. Le luxe et la vanité forment la principale dépense du riche, et un logement vaste et magnifique embellit et étale, de la manière la plus avantageuse, toutes les autres choses du luxe et de vanité qu'il possède. Aussi un impôt sur les loyers tomberait, en général, avec plus de poids sur les riches et il n'y aurait peut-être rien de déraisonnable dans cette sorte d'inégalité. Il n'est pas très déraisonnable que les riches contribuent aux dépenses de l'Etat, non seulement à proportion de leur revenu, mais encore quelque chose au-delà de cette proportion ».

Adam Smith (1776), **Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations**, Traduction Germain Garnier, Edition Daniel Diatkine, Flammarion, Coll. GF, tome 2 (p. 476)

Document 13 :

« L'équité verticale caractérise la juste répartition de la charge fiscale entre des contribuables aux revenus différents. Pour la définir précisément, il faut déterminer la répartition optimale entre les contribuables du sacrifice (ou perte d'utilité) résultant du versement des prélèvements obligatoires. Ainsi, si l'on considère que l'utilité marginale du revenu est décroissante et que la perte d'utilité liée à l'impôt doit représenter une part constante de l'utilité (objectif de « sacrifice équiproportionnel »), le système fiscal doit être progressif, c'est-à-dire que le taux moyen d'imposition doit croître avec le revenu. Mais ce résultat n'est pas général et dépend étroitement des hypothèses faites – ce qui met clairement en évidence l'absence de définition unique de l'équité fiscale.

(...)

L'équité horizontale repose à la fois sur l'égalité de traitement de tous les contribuables dont la capacité contributive est la même et sur la prise en compte par le système fiscal de certaines « caractéristiques » des individus autres que le revenu, qui ont un effet sur leur bien-être. »

F. Adam, O. Ferrand, R. Rioux (2007), **Finances publiques**, Presses de Science Po/Dalloz, (p. 541)

Document 14 :

« Initiée par l'économiste américain Mirrlees (1971), la théorie de la fiscalité optimale vise à résoudre le « dilemme efficacité-équité ». Elle repose sur la spécification d'une fonction d'utilité collective, qui dépend des utilités individuelles des agents économiques, avec des pondérations qui traduisent les objectifs redistributifs. Ainsi, les agents dont les revenus ou les qualifications sont les plus faibles pourront recevoir une pondération plus forte. Les deux cas extrêmes correspondent, soit à des préférences sociales « rawlsiennes » (la maximisation de l'utilité de l'individu le plus défavorisé est prioritaire) soit, à l'opposé, à une approche purement utilitariste (les utilités de tous les agents économiques ont la même pondération). Les utilités individuelles sont elles-mêmes calculées sur la base d'un modèle d'équilibre général, ce qui permet de prendre en compte les pertes en bien-être engendrées par la fiscalité, et donc le critère d'efficacité économique.

La maximisation de la fonction d'utilité collective, sous la contrainte d'un niveau de recettes fiscales donné, permet alors de déterminer le système fiscal « optimal », qui dépend étroitement des objectifs redistributifs initialement retenus. »

F. Adam, O. Ferrand, R. Rioux (2007), **Finances publiques**, Presses de Science Po/Dalloz, (p. 541)

Document 15 :

« Dans une économie de marché « parfaite », c'est-à-dire où l'ajustement des prix relatifs conduit à une allocation optimale, les impôts et les taxes forfaitaires nuisent à l'efficacité économique.

Cependant, la présence d'imperfections du marché modifie ce diagnostic. Par exemple, la fiscalité permet de corriger les externalités telles que la pollution de l'air : sans la taxation les industries pollueraient plus qu'il n'est socialement optimal. La fiscalité permet alors de se rapprocher de l'optimum social. Elle permet aussi de financer les biens publics qui ne seraient pas spontanément produits par les marchés. Enfin elle peut jouer un rôle « paternaliste » en protégeant les agents privés de leur propre inconscience, s'ils omettent par exemple d'épargner pour leur retraite ou de s'assurer contre le risque maladie ».

A. Benassy-Quéré, B. Coeuré, P. Jacquet, J. Pisani-Ferry (2009), Politique économique, De Boeck, 2^{ème} édition, (p. 530)