



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Les idéologies fiscales
(cours)**

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|----|
| TABLE DES MATIERES | 2 |
| Introduction..... | 3 |
| I – Les utopies fiscales : l’impôt unique..... | 4 |
| A - L’impôt unique sur le foncier | 4 |
| B - L’impôt unique sur le capital..... | 5 |
| C - L’impôt unique sur la dépense | 6 |
| II - Les doctrines antifiscales..... | 7 |
| A - Une pensée économique libérale renouvelée..... | 7 |
| B - Les griefs économiques de l’impôt selon les libéraux..... | 9 |
| III – La théorie libérale de l’impôt-échange..... | 10 |
| IV – La théorie communautariste de l’impôt-solidarité | 11 |

INTRODUCTION

Idéologies et doctrines fiscales sont fondamentalement liées aux conceptions que l'on a du rôle de l'Etat, de l'organisation économique ou encore de l'exigence de justice sociale. Ainsi, certaines thèses, utopiques, ont tenté d'appréhender de manière globale ces considérations au travers de l'idée d'un impôt unique capable de couvrir l'ensemble des dépenses publiques (I). Cet impôt unique permettrait de répondre à tous les problèmes posés par la fiscalité. Celui-ci aurait, alors, le mérite de la simplicité dans sa mise en œuvre tant du point de vue du contribuable que de l'Administration fiscale. Il serait, par ailleurs, plus équitable dans la mesure où son unicité permettrait d'en moduler le taux avec exactitude en fonction des facultés contributives de chacun et d'en généraliser le paiement à l'ensemble des contribuables. Partant, diverses théories ont été élaborées et font porter l'impôt unique sur le foncier, le capital ou la dépense.

D'autres théories, fondées sur une approche libérale de l'économie, sont elles farouchement opposées à l'impôt, et, par voie de conséquence, à l'Etat lui-même (II). Ainsi, si l'antifiscalisme a toujours existé, il a pris un nouvel essor dans les années 1970 avec le renouveau des doctrines économiques libérales dont les attaques à l'encontre de la fiscalité s'articulent autour de l'idée de moins d'impôt pour moins d'Etat et plus de marché. De ces conceptions libérales découle une représentation de la fiscalité articulée autour l'idée de l'impôt-échange (III), aux termes de laquelle l'impôt est appréhendé comme le prix payé par le contribuable pour la sécurité et les services que lui apporte l'Etat. Cette théorie, qui a prédominé dans la seconde moitié du XVIII^e siècle et au XIX^e siècle, se rattache, alors, aux courants de pensée contractualistes pour qui il existerait un contrat tacite entre l'Etat et les individus, les seconds acceptant d'aliéner une partie de leur liberté en échange d'une garantie de sécurité offerte par l'Etat. Appliquée à la fiscalité, cette thèse consacre l'idée d'un contrat fiscal entre les contribuables et l'Etat. A l'opposé, l'on rencontre la théorie de l'impôt-solidarité qui fait du sacrifice fiscal un devoir nécessaire à l'établissement d'un lien social fondé sur l'idée de solidarité (IV).

I – LES UTOPIES FISCALES : L'IMPÔT UNIQUE

Les principales utopies fiscales s'articulent autour de l'idée d'un impôt unique capable de couvrir l'ensemble des dépenses publiques. Cet impôt unique permettrait de répondre à tous les problèmes posés par la fiscalité. Ainsi, celui-ci aurait le mérite de la simplicité dans sa mise en œuvre tant du point de vue du contribuable que de l'Administration fiscale. Il serait, par ailleurs, plus équitable dans la mesure où son unicité permettrait d'en moduler le taux avec exactitude en fonction des facultés contributives de chacun et d'en généraliser le paiement à l'ensemble des contribuables. Partant, diverses théories ont été élaborées et font porter l'impôt unique sur le foncier, le capital ou la dépense.

A - L'impôt unique sur le foncier

En la matière, deux théories ont été élaborées. La première est imputable aux physiocrates. Ces derniers, en réaction aux corporatismes, à l'importance de la pression fiscale pesant sur les paysans, à la difficile circulation des marchandises et aux difficultés de financement de l'Etat qui caractérisaient le XVIII^e siècle, vont élaborer une théorie selon laquelle le fonctionnement naturel de l'économie est bien supérieur à celui que les hommes tentent d'instaurer. En d'autres termes, il faut s'abstenir d'intervenir dans le circuit économique et assurer la libre circulation des biens de manière de manière à permettre la réalisation de l'ordre le plus harmonieux qui soit. Les physiocrates appellent, alors, à la suppression des péages et corporations, et à la mise en place d'un impôt unique pesant sur le foncier car seule l'agriculture dégage un produit net.

L'autre théorie est celle d'Henry George qui a été fortement inspiré par les physiocrates. Celui-ci remarque que la rente foncière s'accroît sans que les salaires suivent la même voie. Dès lors, pour lui, la richesse se trouve dans le foncier du fait de l'accroissement continu de sa valeur ; il faut, alors, supprimer tous les impôts et ne laisser subsister que l'impôt sur les valeurs foncières, seul moyen de rendre commune la propriété sur la rente foncière.

B - L'impôt unique sur le capital

Au XIX^e siècle, les théories sur l'impôt unique font peser ce dernier sur le capital fixe, ce qui inclut le sol et tous les biens immobiliers sur lesquels s'appuie la production, à l'exclusion du capital circulant. La première est celle d'Emile-Justin Menier pour qui l'impôt unique sur le capital doit être un impôt de répartition, proportionnel et indiciaire. Concrètement, cet impôt pèse sur le capital fixe des individus, celui-ci étant évalué au niveau local. L'autre théorie est celle d'Emile de Girardin pour qui l'impôt ne doit être qu'une prime d'assurance proportionnelle à la valeur du capital détenu. Enfin, Maurice Allais, à la fin du XX^e siècle, se montre favorable à un impôt sur le capital au taux de 1% qui ne serait pas unique mais dominant. Sa mise en place permettrait la suppression d'autres impôts, tels que l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés ou encore les impôts locaux. Il s'agit ainsi de ne taxer que les revenus non gagnés, comme ceux résultant de la spéculation foncière.

C - L'impôt unique sur la dépense

Ces théories se fondent sur l'idée que l'équité fiscale implique que chacun contribue en fonction de ce qu'il retire de la société, autrement dit en fonction de ce qu'il consomme. Trois thèses peuvent être relevées.

1 / La première est celle de l'impôt unique sur la dépense globale. Deux auteurs l'ont défendue.

Le premier est Nicholas Kaldor dans les années 1960 et 1970 : celui-ci était favorable non pas à une taxe sur le chiffre d'affaires supportée par le consommateur, mais à un impôt annuel, personnel et progressif sur les dépenses effectuées par les contribuables qui se substituerait à l'impôt sur le revenu. Cette démarche s'inscrivait dans le souci de faire de la politique fiscale un outil pour favoriser l'essor économique : ainsi, taxer le revenu dépensé et non le revenu épargné devait permettre de faire en sorte que l'épargne s'investisse dans le secteur productif. Par ailleurs, le caractère progressif de cet impôt répondait au souci de l'auteur de diminuer les inégalités sociales. Même si Kaldor fut proche du pouvoir politique, ce projet trop complexe ne put jamais être mis en œuvre.

Le second auteur est James Meade à qui il fut demandé dans la seconde moitié des années 1970 de réformer l'impôt sur revenu qui, en Grande-Bretagne, faisait fuir les contribuables les plus aisés et incitait les détenteurs de bas revenus à cesser de travailler. Celui-ci conclut à la suppression de cet impôt et à son remplacement par un impôt sur la dépense globale. Deux solutions sont envisagées. La première est celle de l'impôt universel à la dépense : il s'agit de taxer la consommation annuelle à un taux progressif et calculée en enlevant des rentrées de revenus le total des dépenses d'investissement. Cette solution étant difficile à mettre en œuvre, Meade propose, alors, un impôt sur la dépense à deux étages : concrètement, il s'agit de combiner impôt universel à la dépense et TVA, les contribuables aisés étant soumis aux deux taxes, tandis que les contribuables modestes ne seraient soumis qu'à la TVA.

2 / Une seconde théorie repose sur l'impôt différencié sur la dépense défendu dans les années 1970 par Fernand Oulès et André Margairaz. Avec cet impôt, les consommations de première nécessité seraient exonérées, tandis que les autres seraient taxées de manière progressive. Par ailleurs, les taux varieraient en fonction du degré de nécessité des produits et services. Aussi, afin d'éviter la fraude, la taxation ne devrait pas se faire au moment de la commercialisation, comme avec la TVA, mais juste avant cette étape.

3 / Dernière théorie, celle de l'impôt sur l'énergie défendue à la Libération par Eugène Schueller, le fondateur de l'entreprise de cosmétiques L'Oréal. Celui-ci estime que dans la mesure où toutes les opérations économiques contemporaines supposent l'utilisation de sources d'énergie, la taxation de ces dernières permettrait d'atteindre tous les produits et services, ce qui permettrait de substituer cet impôt à tous ceux existant.

II - LES DOCTRINES ANTIFISCALES

Si l'antifiscalisme a toujours existé, il a pris un nouvel essor dans les années 1970 avec le renouveau des doctrines économiques libérales dont les attaques à l'encontre de la fiscalité s'articulent autour de l'idée de moins d'impôt pour moins d'Etat et plus de marché. Notons, avant d'aller plus avant, que nombre d'auteurs libéraux critiquent la procédure même de décision fiscale, dans la mesure où le principe de consentement de l'impôt par les représentants des citoyens serait en partie bafoué par l'importance du rôle du pouvoir exécutif en la matière. Certains auteurs vont même jusqu'à contester le principe de consentement de l'impôt, et par voie de conséquence le principe démocratique lui-même, au motif que 51 % de la population peut imposer ses vues aux 49 % restant, mais cette position revient, ni plus ni moins, à contester l'existence même tant de l'Etat que de l'impôt.

A - Une pensée économique libérale renouvelée

C'est avec l'arrivée de la crise économique dans les années 1970 que les doctrines économiques libérales connaissent à nouveau un essor fulgurant. Concrètement, le modèle d'Etat interventionniste impulsé par la théorie keynésienne ne parvient plus à soutenir la croissance, ce qui laisse le champ largement ouvert aux critiques libérales de ce modèle. Ainsi, celles-ci dénoncent le poids considérable qu'a pris l'Etat, source de dysfonctionnement de l'économie du fait de la complexité des réglementations administratives ou encore du contrôle exercé par l'Etat, et le poids des prélèvements obligatoires impliqués par ce modèle d'Etat qui ponctionnent trop durement les acteurs économiques qui, de ce fait, voient leur capacité de réinvestissement limitée. Dès lors, ces économistes militent pour le passage d'une régulation par l'Etat à une régulation par le marché, ce qui nécessite une réduction des dépenses publiques et du poids de la charge fiscale. Concrètement, les propositions s'orientent autour de deux thèses : certaines prônent un Etat minimal respectueux des principes du marché, c'est l'école du public Choice, quand d'autres proposent la substitution de la société civile, en partie voire même en totalité, aux institutions publiques, c'est l'école libertarienne. Notons, avant de poursuivre, que l'école monétariste de Milton Friedman, favorable à une dérèglementation de l'économie, se rapproche sur beaucoup de points de l'école libertarienne.

1 / Les partisans de l'école libertarienne, dont le chef de file était Murray Rothbard, sont, sans aucun doute, les plus radicaux. En effet, ceux-ci sont farouchement antiétatisme et anti-impôt, ce qui les conduit à défendre la privatisation des services publics, la petite entreprise ou encore une large liberté de mœurs du fait de leur hyper-individualisme. Si cette école de pensée trouve, pour partie, ses sources dans les thèses anarchistes, elle s'inspire très largement, au plan économique, des travaux de l'école autrichienne de F. Hayek. C'est ainsi que les libertariens reprennent l'idée que, défaits des contraintes de l'Etat, la société secrète elle-même un ordre social plus efficace que l'ordre imposé de manière interventionniste, notamment par l'échange et la confrontation d'informations entre les acteurs économiques que cet ordre permet. Dès lors, ces auteurs promeuvent une politique de dérèglementation et de libéralisation, et une réappropriation du pouvoir par la société civile.

2 / L'école du Public Choice, c'est-à-dire des choix collectifs, fut dirigée par J. Buchanan. Cette école, qui apparaît plus mesurée que l'école libertarienne, analyse la rationalité des choix politiques engendrant des dépenses publiques : concrètement, il s'agit de se demander si les institutions publiques gèrent correctement les fonds des contribuables et si les dépenses publiques ne freinent pas le développement économique. Pour y parvenir, cette école analyse la décision politique au travers de concepts et modèles économiques, ce qui signifie que le politique est assimilé à un marché pensé

à l'image du marché économique. Par suite, l'homme politique est considéré comme un individu agissant de la même manière que sur un marché économique, c'est-à-dire en fonction de son intérêt personnel. Dès lors, ces auteurs critiquent la bureaucratie et recherchent de nouvelles formes d'institutions. L'Etat doit, ainsi, diminuer de volume, mais aussi mieux gérer son budget, notamment en s'inspirant des modes de gestion privés. Par ailleurs, ces auteurs considèrent que l'interventionnisme public n'est pas le meilleur outil pour réaliser l'intérêt général ; ceux-ci considèrent, en effet, qu'il faut laisser s'affronter les intérêts particuliers au travers de procédures qui permettent d'en contrôler les effets néfastes, tels que des formes de référendum qui auraient, par ailleurs, l'avantage d'instaurer, lorsqu'il s'agit de la dépense publique, une plus grande clarté dans l'utilisation de l'impôt payé par les contribuables. Si cette théorie a eu le mérite d'inciter à repenser la dépense publique au regard de ses conséquences économiques, ses conclusions ne tenaient, cependant, pas suffisamment compte de données politiques ou encore sociologiques. Or, les décisions politiques, notamment lorsqu'il s'agit de dépenser, tiennent compte d'un ensemble de facteurs dont l'école du Public Choice ne rend qu'incomplètement compte.

B - Les griefs économiques de l'impôt selon les libéraux

L'idée générale est de limiter les impôts pour réduire le poids de l'Etat et, ainsi, laisser plus de place au marché. Concrètement, la plupart des critiques des économistes libéraux portent d'une part sur la pression fiscale, et d'autre part sur la progressivité de l'impôt.

1 / Une pression fiscale trop élevée conduirait les agents économiques à moins travailler, investir, produire ou épargner ; bref, cela aurait pour conséquence une diminution de l'activité économique qui elle-même entrainerait de facto une diminution des rentrées fiscales. Cette équation a été formalisée par A. Laffer sous la forme de la célèbre expression « les hauts taux tuent les totaux ». En d'autres termes, il existe un seuil de pression fiscale, qui n'est cependant pas identifié, au-delà duquel toute augmentation des impôts entraîne une diminution du rendement fiscal. Cette thèse milite, alors, pour une baisse de la pression fiscale de manière à renforcer l'activité économique. Pour autant, cette équation ne peut à elle seule servir d'alpha et d'oméga à toute politique fiscale. En effet, si l'on ne s'en tenait qu'à elle, il faudrait diminuer drastiquement les impôts, ce qui conduirait à une réduction importante des dépenses publiques. Or, ces dernières ont une utilité certaine notamment en matière sociale, de manière à éviter que des désordres politiques se rajoutent à des problèmes économiques. Dès lors, il faut bien se donner les moyens de financer de telles politiques.

2 / L'autre critique porte sur la progressivité de l'impôt. Ainsi, pour les libéraux, cette dernière serait dangereuse au point de vue économique et illusoire s'agissant de l'objectif de justice sociale. Concrètement, la progressivité aurait un effet désincitatif sur le travail et nuirait à l'investissement par la forte ponction opérée sur les revenus élevés. Pour les libéraux au contraire, il faudrait remplacer les impôts existants par un impôt unique au taux proportionnel. De nombreuses propositions, émanant tant des économistes que des politiques, ont été élaborées aux Etats-Unis. La plus célèbre est celle de « flat tax » qui aurait un taux unique de 19 % et dont la base imposable serait élargie. Concrètement, l'ensemble de ces propositions vont dans le sens d'un impôt proportionnel sur la dépense visant à éviter une taxation de l'épargne. Pour ses promoteurs, cette solution permettrait de simplifier le système fiscal, de le rendre le plus neutre possible et de diminuer les coûts administratifs et de gestion tant pour les entreprises que pour l'Etat. Ces dernières années, de nombreux pays, comme la Russie ou la Roumanie, ont mis en place des impôts sur le revenu à taux proportionnel, sans supprimer, cependant, les autres impôts. En France, cette solution est évoquée lorsque l'on envisage de fusionner l'impôt sur le revenu et la CSG en y appliquant un taux proportionnel.

III – LA THEORIE LIBERALE DE L'IMPOT-ECHANGE

Appelée aussi théorie de l'impôt-assurance ou de l'impôt-contrepartie, cette thèse a prédominé dans la seconde moitié du XVIII^e siècle et au XIX^e siècle. Concrètement, cette théorie considère l'impôt comme le prix payé par le contribuable pour la sécurité et les services que lui apporte l'Etat. Elle se rattache, alors, aux courants de pensée contractualistes pour qui il existerait un contrat tacite entre l'Etat et les individus, les seconds acceptant d'aliéner une partie de leur liberté en échange d'une garantie de sécurité offerte par l'Etat. Appliquée à la fiscalité, cette thèse consacre l'idée d'un contrat fiscal entre les contribuables et l'Etat.

De nos jours, la théorie de l'impôt-échange connaît un renouveau au travers du principe d'équivalence en vertu duquel la répartition de l'impôt se fait en fonction de l'utilité que chacun retire de la consommation des services collectifs ainsi financés, ce qui conduit à concevoir l'impôt comme un fait économique

Pour autant, cette thèse fait l'objet de nombreuses critiques. Ainsi, elle ne prend pas en compte la nécessaire solidarité nationale. Par ailleurs, l'impôt ne peut être assimilé à un prix déterminé dans le cadre d'un marché privé, dans la mesure où le citoyen n'a pas une réelle liberté de choix sur le service rendu, ou il est souvent impossible de déterminer le coût de ce dernier, ou le prix est déterminé unilatéralement par le décideur public et où beaucoup de services ne sont pas traduisibles en termes monétaires. Enfin, cette thèse aurait, en matière sociale, des conséquences dénuées de sens dans la mesure où les plus démunis seraient plus imposés que les classes aisées.

IV – LA THEORIE COMMUNAUTARISTE DE L'IMPOT-SOLIDARITE

Développée à la fin du XIX^e siècle en réaction à la théorie de l'impôt-échange, cette thèse reprend l'idée de sacrifice fiscal en en faisant un devoir nécessaire à l'établissement d'un lien social fondé sur l'idée de solidarité. Cette théorie met, alors, en avant plusieurs éléments.

⌘ Le premier implique de tenir compte de la capacité contributive des contribuables : en d'autres termes, le sacrifice fiscal doit être établi non en fonction des bénéfices retirés par les individus, mais au regard des forces pécuniaires de ces derniers ; ce principe s'inspire, alors, du célèbre article 13 de la Déclaration de 1789.

⌘ Autre élément, il s'agit d'instaurer une progressivité de l'impôt : cette idée se fonde sur la théorie économique de l'utilité marginale en vertu de laquelle chaque gain supplémentaire de revenus entraîne une utilité qui va en décroissant ; dès lors, il est logique que la charge fiscale augmente en fonction de l'élévation du revenu.

⌘ Enfin, l'impôt est perçu, avec cette thèse, comme un instrument de redistribution et d'égalisation. A ce propos, peut être notée une variante de l'impôt-solidarité : la théorie de l'impôt négatif. Ce dernier consiste en une allocation dégressive sur le revenu destinée à assurer à ses bénéficiaires un revenu minimum garanti qui est censé permettre d'assurer la subsistance des intéressés tout en évitant l'oisiveté. En France, la prime pour l'emploi constitue une parfaite illustration de ce que peut être l'impôt négatif.