

Philosophie de la fiscalité pour une économie mondialisée ¹

Philippe VAN PARIJS *

Professeur à l'Université catholique de Louvain

RÉSUMÉ. — La généralisation du **capitalisme** rend la fiscalité plus importante que jamais. Parce qu'elle a pour effet de réduire à la fois (1) l'ampleur de la redistribution intra-familiale par une répartition des revenus issus du **marché** entre les membres d'un même ménage ou d'une même famille élargie, et (2) l'envergure de la **redistribution** implicite au sein de l'entreprise à travers une répartition des revenus primaires s'écartant substantiellement de la répartition des productivités. Et parce que la **justice** bien comprise consiste à maximiser durablement la **liberté** réelle de ceux qui en ont le moins et exige dès lors une divergence majeure par rapport à la répartition que le marché tend spontanément à effectuer en fonction des contributions productives de chacun.

Mais d'autre part la **mondialisation** du capitalisme rend la fiscalité plus fragile que jamais. Car elle n'amplifie pas seulement les **inégalités** des revenus primaires. Elle renforce aussi les contraintes sur l'effort de redistribution des États, désormais immergés dans un marché mondial. Faut-il pour autant désespérer de la situation d'une fiscalité qui doit plus mais peut moins ? Pas s'il est possible à la fois de hisser peu à peu la fiscalité à un niveau supranational et de (re)créer les conditions d'un robuste civisme fiscal.

« Ce n'est pas pour du territoire mais pour de l'activité économique que les nations vont se combattre à l'avenir, et leurs armes ne seront pas des fusils mais des taux d'imposition. Il ne sert à rien d'espérer que des blocs supranationaux sauvegarderont des impôts plus élevés. Ces grands animaux titubants tomberont sous le coup de la concurrence de l'État-nation léger, à bas niveau d'impôt. » Telle est l'opinion qu'exprimait en 1999 William Hague, à l'époque chef du parti conservateur britannique ². Ce n'est pas la mienne. Mais pour la contredire efficacement, il importe de comprendre à la fois pour-

¹ Article préparé dans le cadre du projet PAI P4/32 « The new social question » des Services du Premier ministre du gouvernement fédéral belge, Affaires scientifiques, techniques et culturelles. Des versions antérieures en ont été publiées dans le *Bulletin de documentation du Ministère des finances* (Bruxelles) 60 (2), 2000, p. 25-48, et dans la revue *Mouvements* (Paris) 9 oct. 2000, p. 90-99.

* Université catholique de Louvain, Chaire Hoover d'éthique économique et sociale, 3 place Montesquieu - 1348 Louvain-La-Neuve Belgique.
vanparijs@etes.ucl.ac.be.

² *The Guardian*, 2.11.1999.

quoi la généralisation du capitalisme rend la fiscalité plus importante que jamais et pourquoi sa mondialisation la rend plus précaire que jamais.

I. — LA GÉNÉRALISATION DU CAPITALISME REND LA FISCALITÉ PLUS IMPORTANTE QUE JAMAIS

A. — *Les trois grandes institutions redistributrices*

Il y a eu dans l'histoire de l'humanité et il y a dans nos sociétés contemporaines trois puissantes institutions de redistribution des personnes économiquement les plus avantagées vers les moins avantagées. Ce sont la famille, l'entreprise et le fisc. Ces trois institutions tendent à prévaloir, respectivement, dans des sociétés de type traditionnel, socialiste et capitaliste. Il y a certes de la redistribution qui ne passe pas par ces institutions. Après tout, il vous arrive à l'occasion de faire un chèque à « Médecins sans frontières », voire de céder une piécette à une tzigane. Mais soyons sérieux : l'aumône représente bien peu de chose aujourd'hui et depuis toujours par rapport à la redistribution permanente et massive du revenu par les trois institutions que je viens de mentionner³. Un mot rapide à propos de chacune d'elles.

1. — La famille

Qu'il s'agisse de revenu monétaire ou (surtout) non monétaire, la redistribution familiale s'effectue principalement entre les personnes constituant un même ménage : d'adultes en âge de travailler vers des enfants ou des personnes âgées habitant sous le même toit, d'un conjoint professionnellement actif vers un autre qui ne l'est pas. La redistribution familiale s'effectue toutefois en partie aussi entre des ménages distincts que lient des relations (et donc des obligations) de parenté, par exemple sous la forme d'aide en cas de besoin ou sous la forme de dons et de legs de parents à leurs enfants. Dans une société traditionnelle organisée en clans familiaux, il n'y a pas d'autre institution redistributrice. Dans la plupart des sociétés du monde, la famille a joué le rôle redistributeur primordial. Dans la nôtre, elle est encore massivement présente. Mais que ce soit dans un cadre socialiste ou capitaliste, l'industrialisation lui a graduellement ôté cette place primordiale.

³ De manière transitoire, l'Église a joué, dans les pays de tradition chrétienne, un rôle comparable à ces trois institutions. Le rôle redistributif de l'Église a pour partie consisté à encourager l'exercice individuel de la charité, pour partie aussi à renforcer la redistribution interne aux familles et aux entreprises (en incitant les chefs de famille à respecter leurs obligations d'époux et de père, et les chefs d'entreprise à se comporter en « bons patrons »). Mais de la fin du Moyen Âge jusqu'au développement de l'État-providence, l'Église a aussi exercé une fonction redistributrice autonome, en prélevant des contributions moralement (quasi-)obligatoires sur les plus aisés de ses membres pour financer des hospices, des hôpitaux, des écoles au service des plus pauvres. L'Église a ainsi expérimenté, dans diverses dimensions, une forme nouvelle de redistribution dont il allait bientôt s'avérer qu'elle pouvait être plus efficacement prise en charge par les pouvoirs publics. Voir Vives (1526) pour le premier plaidoyer systématique en faveur de la reprise de l'assistance aux pauvres par les municipalités.

2. – L'entreprise

Pour pouvoir comprendre que l'entreprise, l'unité de production, puisse elle aussi jouer un rôle redistributeur important, il importe de réfléchir un instant sur le concept de redistribution. Jusqu'ici, je me suis contenté de faire appel à une interprétation intuitive de la redistribution, comme une mise en commun ou un transfert explicite de biens de consommation ou de pouvoir d'achat d'une personne à une autre. Mais il importe d'introduire la possibilité d'une redistribution qui ne soit pas manifeste mais implicite.

Imaginez une entreprise qui compte deux ouvriers, l'un qui travaille vite et bien, et l'autre qui travaille plus lentement et plus mal. Supposez que ces ouvriers soient payés en proportion de leur productivité, de leur contribution estimée aux recettes de l'entreprise, et qu'après coup on prélève sur le salaire de l'un de quoi hisser à un niveau égal le salaire de l'autre. Ce transfert du plus rapide au plus lent constitue une redistribution explicite. Imaginez maintenant une situation identique, sauf que l'employeur applique simplement aux deux ouvriers un barème uniforme. À supposer bien entendu que l'on puisse mesurer, fût-ce approximativement, la productivité de chaque travailleur, cela a un sens, dans ce cas, de parler d'une redistribution implicite de l'ouvrier le plus rapide à l'ouvrier le plus lent. Si l'on conçoit la productivité d'un travailleur comme la valeur de son produit marginal, tel qu'il émerge de l'interaction parfaitement libre, atomisée et informée de l'offre et de la demande, une économie se conformant aux canons de la concurrence parfaite éliminerait systématiquement toute redistribution implicite en ce sens. Mais dès le moment où il existe du mou dans la concurrence, ou de l'information imparfaite, ou des positions de monopole, ou des conventions collectives, ou une législation imposant des barèmes salariaux, ou encore des entreprises publiques échappant à la concurrence, il est clair que cette redistribution implicite (délibérée ou accidentelle) au sein des entreprises devient un phénomène omniprésent.

Il est même des circonstances historiques dans lesquelles cette redistribution implicite, opérant au sein de l'entreprise, au niveau de la détermination des revenus dits primaires, est devenue le mode de redistribution principal. En effet, si les sociétés dites socialistes ont pu atteindre un certain degré d'égalité dans les revenus, ce n'est pas grâce à une redistribution explicite mue par des obligations familiales, pas non plus par une redistribution explicite de nature fiscale ou parafiscale, mais bien en vertu d'une distribution des revenus primaires centralement réglée et seulement très approximativement sensible à la répartition des productivités, telles que le marché les mesurerait. C'est donc en ce sens que la redistribution par l'entreprise – par cette vaste entreprise publique qu'est un État socialiste – est une caractéristique majeure des pays à planification centralisée.

3. – Le fisc

Cette insensibilité relative de la rémunération à la productivité n'est sans doute pas sans rapport avec le grave problème d'efficacité auquel les économies socialistes se sont heurtées. Mais même si on laissait intégralement au marché concurrentiel la détermination des revenus primaires, rien n'obligerait à ne compter que sur la famille pour effectuer toute redistribution souhaitable. L'État a le moyen d'agir autrement qu'en tant qu'entreprise, ou en s'immiscant dans la distribution par les entreprises de leur valeur ajoutée. Il peut aussi agir par l'instrument (para) fiscal, qui lui permet de transformer la distribution des revenus primaires émergeant d'un jeu plus ou moins libre du marché en

une distribution très différente des revenus disponibles entre les ménages et du reste aussi au sein des ménages.⁴

Il s'agit ici de redistribution procédant par des transferts explicites, et donc moins subtile (conceptuellement) que la redistribution implicite interne aux entreprises. Un complément de clarification conceptuelle s'impose cependant pour souligner rapidement que qui dit redistribution (para) fiscale ne dit pas nécessairement transfert, ni inversement. D'une part, il peut y avoir redistribution fiscale sans transferts au sens évident où les prélèvements effectués sur les revenus d'une catégorie peuvent servir à financer intégralement ou subventionner partiellement l'enseignement et les soins de santé, les parcs publics et les services de police dont jouit une autre catégorie, plutôt que des transferts monétaires⁵.

D'autre part, il peut y avoir des transferts sans véritable redistribution dans la mesure où il ne s'agit que de la redistribution *ex post* impliquée par un mécanisme d'assurance. Dans ma liste des principales institutions redistributrices, je n'ai en effet pas inclus un secteur économique qui a pris au cours du dernier siècle une ampleur considérable et consiste, moyennant quelque rémunération, à collecter chaque année des myriades de primes et à les redistribuer sous la forme d'un nombre plus réduit d'indemnités. Dans la mesure où elle est régie par le critère d'équivalence actuarielle (entre les primes versées et les indemnités attendues), cette redistribution seulement apparente, constitutive de l'assurance, reflète la prestation d'un service qui prend la forme d'une redistribution *ex post* aux victimes du risque sur lequel porte l'assurance. Elle ne constitue pas une redistribution *ex ante*, la véritable redistribution dont il est question ici⁶.

⁴ Pour avoir une idée des ordres de grandeur impliqués, voir par exemple Standaert & Vallenduc (1999 : 118, tableau 4), qui montrent qu'en Belgique l'impôt sur les personnes physiques réduit le coefficient d'inégalité de Gini de 0,38 à 0,31. Voir aussi, plus globalement, Przeworski & Gandhi (1999), qui estiment pour 17 pays un certain nombre d'indices de redistribution basés sur l'écart entre la répartition du revenu avant impôts et transferts et la répartition des revenus disponibles. Ainsi, dans le cas de la Belgique, la redistribution (para)fiscale faisait passer le rapport du revenu normalisé médian des ménages (plus exactement, du revenu moyen du quintile médian) au revenu moyen de 0,92 à 0,93 en 1985, mais de 0,89 à 0,94 en 1992. (Aux États-Unis, en guise de comparaison, l'inégalité primaire est plus forte, mais l'impact de la redistribution, ainsi mesuré, est plus important, puisque celle-ci y fait passer le même rapport de 0,83 à 0,89 en 1986 et de 0,82 à 0,88 en 1991.)

⁵ On peut aussi concevoir, fût-ce de manière éphémère, qu'il puisse y avoir redistribution (para) fiscale sans prélèvement explicite, en l'occurrence lorsque des allocations ou des services publics sont financés par voie de création monétaire. Voir par exemple Kolm (1975) sur la signification redistributive d'une telle taxe inflationniste.

⁶ Cette distinction coïncide avec une interprétation de la distinction coutumière entre assurance et solidarité (voir Van Parijs 1994). Dans la mesure où les probabilités objectives divergent systématiquement des probabilités déterminables par les organismes assureurs, il peut bien entendu y avoir une redistribution *ex ante* même dans le strict respect de l'équivalence actuarielle. Lorsque la compagnie d'assurance n'en sait rien, celui qui est (relativement à la moyenne) prédisposé à tomber malade, à mettre involontairement le feu à sa maison, ou à vivre bien au-delà de l'âge de la retraite, jouit d'un transfert occulte sous la forme de primes inférieures ou d'indemnités supérieures à ce que l'équivalence actuarielle exigerait si ces prédispositions étaient connues. À mesure que l'analyse statistique se fait plus discriminante, que les classes de risque se multiplient, que les polices d'assurance se

Du fait qu'elle participe largement d'un système d'assurance sociale, la parafiscalité consiste pour une bonne part en une redistribution qui n'est qu'*ex post*. Mais du fait notamment ⁷ que des contributions sociales essentiellement proportionnelles au salaire financent des prestations qui sont soit indépendantes du montant des cotisations versées (comme en soins de santé), soit pourvues d'un plancher ou d'un plafond (comme en assurance-chômage et en assurance-retraite), la parafiscalité relève aussi dans une mesure non négligeable du régime de la redistribution véritable ⁸.

B. — *L'érosion du rôle redistributeur de la famille et de l'entreprise*

Le décor ainsi planté, venons en à la première de mes deux thèses : « La généralisation du capitalisme rend la fiscalité plus importante que jamais ». Par généralisation du capitalisme, j'entends ici deux processus distincts et partiellement indépendants. Il y a d'une part l'*expansion* – ou la diffusion externe – du capitalisme, qui a connu un coup d'accélérateur spectaculaire avec l'effondrement des régimes socialistes d'Europe centrale et orientale, mais qui se poursuit aussi plus discrètement à travers l'invasion du marché dans des territoires encore habités par des populations plus ou moins traditionnelles. Il y a d'autre part l'*infiltration* – ou la diffusion interne – du capitalisme au sein de sociétés dont l'économie est déjà essentiellement capitaliste, au détriment à la fois de sa composante traditionnelle et de sa composante socialiste. Le résultat de ce double processus est qu'à l'échelle de la planète comme à celle de notre société, la place de la redistribution informelle des revenus primaires au sein de la famille et celle de la redistribution implicite à travers la détermination des revenus primaires par l'entreprise ont tendance à se rétrécir.

D'une part, en effet, si l'industrialisation et l'accès des femmes au travail rémunéré ont pour effet d'augmenter le nombre de familles monoparentales, si la taille des

différencient, l'espace laissé à cette redistribution véritable mais subreptice a tendance à se rétrécir.

⁷ D'autres traits de nos systèmes dits d'assurance sociale renforcent encore leur caractère redistributif *ex ante*, par exemple l'obligation de non-discrimination dans l'acceptation des assurés par les caisses d'assurance-maladie ou le paiement d'indemnités de chômage sans limite de durée.

⁸ Le degré auquel c'est le cas n'est donc guère approximé par l'écart entre les degrés d'inégalité des revenus perçus par les ménages pendant une année donnée, avant et après les prélèvements et transferts – tel que saisi, par exemple, dans les indicateurs présentés par Standaert et Valenduc (1999) ou Przeworski et Gandhi (1999). Il l'est déjà davantage par l'écart entre les degrés d'inégalité des revenus *perçus par les personnes au fil de leur existence entière* avant et après ces prélèvements et transferts – ce qui est bien plus difficile à appréhender statistiquement. Un système d'assurance-retraite strictement contributif, par exemple, pourra avoir un effet d'égalisation considérable en termes de revenus « synchroniques » (au sens purement arithmétique mesuré par les indicateurs mentionnés ci-dessus, c'est-à-dire sans tenir compte de l'impact du système d'assurance sur la propension à épargner). Mais il aura un impact toujours positif mais beaucoup plus modeste en termes d'égalisation du revenu moyen au fil de l'existence (en réduisant l'écart entre ceux qui vivent le moins longtemps et ceux qui ont la « malchance » de vivre le plus longtemps) et pourrait même avoir un impact négatif en termes d'égalisation du revenu total (en créant une inégalité au profit de ceux qui vivent le plus longtemps).

familles nucléaires et des ménages ne cesse (partiellement pour cette raison) de se réduire, si en outre la mobilité géographique et sociale distend les relations entre les divers ménages composant la famille élargie, si enfin la sécularisation réduit la charge morale des obligations familiales, alors il est difficile de ne pas s'attendre à ce que la redistribution familiale ne cesse de voir son ampleur se réduire.

D'autre part, si l'on se met à privatiser des entreprises publiques, si les grandes entreprises publiques et privées sont soumises, plus qu'avant, à la concurrence, si la taille moyenne des entreprises diminue, si l'emprise des barèmes uniformes et carrières planes négociés avec les syndicats se relâche, si les actionnaires se tournent plus résolument vers les patrons pour leur dire « Votre boulot à vous, ce n'est pas de faire les généreux avec notre argent – nous pouvons nous en occuper nous-mêmes –, mais bien de le faire fructifier, sans payer quiconque plus que ce qu'il rapporte à l'entreprise », si en plus les entreprises ne peuvent plus compter sur la loyauté indéfectible de leurs cadres supérieurs mais sont acculées à les capter et les retenir, s'ils sont bons, à coup d'avantages salariaux, alors il est difficile de ne pas s'attendre à un ratatinement inexorable de la redistribution implicite des plus productifs vers les moins productifs au sein des entreprises⁹.

C'est donc à la fois le mécanisme redistributif primordial des sociétés traditionnelles et celui des sociétés socialistes que l'expansion et l'infiltration du capitalisme affaiblissent structurellement. Tout cela doit conduire inéluctablement, par-delà les fluctuations économiques et les péripéties politiques, à une montée lancinante des inégalités – à moins bien sûr que la redistribution fiscale ne prenne le relais. Avant de nous demander si elle le peut, demandons-nous si elle le doit, et si oui, à quel niveau et de quelle manière.

C. — Pourquoi redistribuer aujourd'hui ?

Que la famille et l'entreprise soient vouées à redistribuer toujours moins n'implique en effet pas *ipso facto* que le bras fiscal de l'État doive prendre le relais. C'est peut-être bien, après tout, qu'on redistribue moins, et au lieu de tenter de compenser les effets de l'abdication de la famille et de l'entreprise, le fisc ferait peut-être mieux de suivre leur bon exemple. Pourquoi, en effet, faut-il redistribuer ? Très schématiquement, il y a eu, dans l'histoire de la pensée et de la pratique redistributives, trois réponses principales à cette question. Je les présenterai et discuterai brièvement avant d'en introduire une quatrième, qui me paraît devoir s'imposer aujourd'hui.

1. - La vertu

Qu'elle soit le fait d'individus privés ou de la société dans son ensemble à travers l'assistance publique, la redistribution constitue, dans cette première perspective à la fois un exercice de la vertu de charité, de compassion, de générosité, et un instrument de

⁹ Voir Scharpf (1999: § 3.1) sur la fin de cette « *cross-subsidization* » au sein des entreprises et entre entreprises (notamment à travers les commandes publiques), y compris dans le secteur dit protégé, où le capital ne continue de s'investir que s'il y trouve le taux de profit qu'il peut trouver ailleurs.

moralisation, d'inculcation de la vertu à ceux qui s'en sont écartés par la fainéantise, l'intempérance, la prodigalité, l'imprévoyance. Dans une société pluraliste, où on ne peut plus compter sur une conception consensuelle de ce qu'est la « vertu », cette réponse n'a plus la cote. À juste titre – même si cette première approche recèle un élément précieux qu'il importe de ne pas jeter avec l'eau du bain : il ne peut y avoir de redistribution équitable qui ne fasse place à la responsabilité individuelle.

2. - L'égalité

Dans une deuxième perspective, l'idéal est simplement d'égaliser pleinement les revenus. Quoique plus d'égalité puisse parfois signifier en même temps plus d'efficacité, l'égalitariste le plus convaincu est bien entendu conscient du fait qu'il peut y avoir, à partir d'un certain point ou dans certaines circonstances, un conflit si aigu entre égalité et efficacité qu'il ne serait pas raisonnable de le trancher en faveur de l'égalité. Comment, en pareil cas, arbitrer entre ces deux considérations. L'égalitarisme comme tel est incapable de le dire. C'est une déficience, mais ce n'est pas la sérieuse. Même en dehors de toute considération d'efficacité, il n'est pas évident du tout que l'égalité des revenus fournisse en toutes circonstances un critère plausible de justice. En cas d'efforts inégaux ou de besoins objectifs inégalement onéreux, l'égalité de revenus est difficilement défendable comme la solution idéale, même si l'efficacité n'en pâtissait pas. L'égalitarisme des revenus non plus n'a plus la cote aujourd'hui. À juste titre également. Mais de nouveau il ne faudrait pas jeter une idée précieuse avec l'eau du bain : il ne peut y avoir de redistribution équitable qui ne tente de donner quelque substance à l'idée qu'au niveau le plus fondamental, y compris en matière de ressources matérielles, tous les membres de la société ont droit à la même considération.

3. - Le bien-être

Débarrassés de ce moralisme poussiéreux et de ce radicalisme écervelé, cela fait un bon moment que les économistes, solidement – quoique parfois inconsciemment – enracinés dans la tradition philosophique utilitariste de Bentham et Mill, ont pris sur eux de guider la politique fiscale des États, y compris dans sa dimension redistributrice. Les plus frileux parmi eux se restreignent héroïquement à ne donner aux gouvernements que des recommandations visant à leur permettre d'atteindre des situations Pareto – supérieures au *statu quo*, meilleures pour certains et pires pour personne. C'est souvent possible pour tout un volet important de la politique fiscale qui vise simplement à réaliser une allocation plus efficiente des ressources par la production de biens publics, la promotion d'externalités positives, la prévention d'externalités négatives. C'est possible aussi sans trop de difficulté pour tout le système de redistribution apparente, *ex post*, que constitue un véritable système d'assurances sociales. C'est même possible, moyennant un peu plus de gymnastique mentale et la supposition d'une dose minimale d'altruisme chez chaque citoyen, pour justifier un peu d'assistance aux pauvres.

Mais pour justifier une redistribution véritable et substantielle, il faut abandonner la camisole de force des comparaisons parétiennes pour recommander franchement des politiques qui accroissent le bien-être total ou moyen, sans pour autant accroître le bien-être de chacun. Tout l'art consiste alors pour l'essentiel à comparer d'une part le gain de bien-être global qui résulte du transfert d'une quantité donnée de revenu d'une catégorie

plus riche à une catégorie plus pauvre (et donc susceptible d'en jouir plus intensément), et d'autre part la perte de bien-être global qui résulte de la diminution de revenu total que ce transfert engendre, lorsque tous les acteurs concernés auront pleinement anticipé celui-ci. La recommandation générale est simplement que l'on peut et doit contribuer à redistribuer jusqu'au point où le gain marginal en bien-être d'un côté cesse d'excéder la perte marginale de l'autre.

N'a-t-on pas ici quelque chose de beaucoup plus satisfaisant que le moralisme de la vertu et l'extrémisme de l'égalité ? Plus satisfaisant, oui sans doute. Nul besoin, en effet, de privilégier une conception particulière de la vie bonne : toutes les préférences, quelles qu'elles soient, sont prises en compte pour la détermination du bien-être collectif. Nul besoin non plus de se focaliser dogmatiquement sur l'égalité au détriment de l'efficacité, puisqu'en raison du profil décroissant de l'utilité marginale du revenu une véritable redistribution réductrice d'inégalité peut se justifier au nom même de l'efficacité, comprise comme la maximisation du bien-être collectif.

Il y a donc du mieux. Mais il faudra encore faire un effort. Car si l'utilitarisme peut fonctionner sans accroc fatal tant qu'on suppose (irréalistement) que tous ont la même fonction d'utilité (les mêmes préférences), sa plausibilité intuitive s'effondre dès que l'on prend en compte la diversité des préférences. L'utilitarisme recommande en effet d'allouer les ressources rares aux individus qui sont les transformateurs les plus efficaces de ressources en bien-être. Il implique par conséquent que l'on défavorise systématiquement ceux qu'un handicap, ou un niveau d'aspiration ajusté à leur (parfois bien triste) sort rend très peu performants sous ce rapport. Derrière ces implications contre-intuitives se cache une propriété essentielle de toute l'approche utilitariste : la redistribution qu'elle légitime n'est nullement motivée par le souci d'assurer une répartition équitable des ressources entre les personnes auxquelles la justice nous enjoint de donner leur dû, mais seulement par le souci d'allouer ces ressources de manière efficiente au service d'un objectif qui fait de ces personnes de simples réceptacles de bien-être, de simples instruments au service d'un objectif social qui les dépasse.

Pour moi, comme pour d'autres participants contemporains à la discussion contemporaine sur les fondements de l'économie normative comme John Rawls (1971), Bruce Ackerman (1980), Amartya Sen (1992) ou Ronald Dworkin (2000), l'utilitarisme doit donc à son tour passer à la trappe, mais lui aussi avec quelque délicatesse : une conception cohérente et défendable des fondements éthiques de la redistribution ne peut faire l'économie d'une évaluation des conséquences que l'analyse économique nous permet d'anticiper.

4. - Le maximin soutenable

Après avoir dit le mal que je pensais des « critères traditionnels », il me faut maintenant présenter sommairement un critère qui me semble bien mieux tenir la route, bien mieux répondre au défi de la compatibilité avec nos intuitions morales. C'est un critère de maximin soutenable de ce que j'appelle la liberté réelle. Pour comprendre ce qu'est le maximin, partons du critère d'égalité des revenus. L'égalité à tout prix, c'est absurde. Un compromis entre égalité et efficacité, c'est vague. Le maximin soutenable ce n'est ni absurde ni vague, mais une manière précise, élégante et raisonnable d'articuler les exigences de l'égalité et de l'efficacité. Comme l'étymologie le suggère, le maximin c'est

la maximisation du minimum, c'est une répartition du gâteau à partager qui attribue autant que possible à celui qui en reçoit le moins. Mais maximiser la part la plus petite ne revient-il pas nécessairement à égaliser les parts ? Oui, si l'on raisonne de manière statique, si le gâteau est supposé donné. Mais (généralement) non si l'on raisonne, comme on le doit, de manière dynamique, si l'on tient compte de l'impact de la répartition actuelle, et donc attendue, sur la taille des gâteaux futurs.

Or ce qui est défendable éthiquement, ce n'est pas la maximisation immédiate de la part actuelle du plus démuné – ce qui nous ramènerait à un égalitarisme simpliste. C'est la maximisation de la part durablement attribuable aux plus démunis – c'est-à-dire le maximin soutenable. Et ce maximin soutenable peut diverger notablement de l'égalité, du fait qu'il doit tenir compte, dans l'intérêt même des plus démunis, de l'effet positif que des inégalités peuvent avoir sur l'incitation à travailler, à se former, à épargner, à investir et, par là, sur la taille du gâteau. Le maximin soutenable concilie ainsi manifestement, en les articulant, les considérations d'égalité et d'efficacité respectivement soulignées par les égalitaristes et les utilitaristes.

Mais maximin soutenable de quoi ? Que s'agit-il de maximiser ? C'est ici qu'intervient la considération de responsabilité mise en avant, à juste titre, parmi d'autres choses, par la plus traditionnelle de mes approches traditionnelles, celle qui se fonde sur une notion de vertu. J'ai en effet implicitement supposé jusqu'ici que ce qu'il s'agissait de maximiser c'était le revenu. Mais formuler un critère de justice en termes de revenu n'est pas approprié pour deux raisons : D'abord, le niveau de revenu dont jouit une personne, comme son niveau de bien-être, est affecté par les choix qu'elle pose, leurs actions, leurs attitudes et qui relève par conséquent, dans une mesure plus ou moins large, de leur responsabilité. Or la justice ne consiste pas à distribuer équitablement des résultats (comme le bien-être ou le revenu) mais bien des possibilités, des options, des chances ou – c'est la formule que je préfère – une *liberté réelle*. Au contraire d'un maximin de revenu ou de bien-être, un maximin de liberté réelle donne à la responsabilité individuelle la place qui lui revient. Ensuite, le revenu, c'est le pouvoir d'achat, la capacité effective de consommation. Mais la vie ne se réduit pas à la consommation et le maximin de liberté réelle ne saurait dès lors se réduire à un maximin de revenu potentiel. Il importe en particulier que l'accès au revenu assuré aux plus désavantagés ne le soit pas sous une forme qui les coince dans une situation d'inactivité ou d'isolement. La liberté réelle ce n'est pas seulement le droit et les moyens de choisir ce qu'on consomme mais aussi le droit et les moyens de choisir ce que l'on fait et avec qui on vit.

D. — *Comment redistribuer aujourd'hui ?*

C'est donc ce critère de maximin de liberté réelle qui me paraît devoir guider, au niveau le plus fondamental, la mise en place, la restructuration et l'adaptation de nos institutions fiscales et parafiscales. Jetons donc aux orties, du moins à ce niveau, les critères de maximisation du bien-être social, de minimisation des indices d'inégalité, d'équivalence actuarielle, de proportionnalité à la capacité contributive ou encore d'égalité intergénérationnelle des ratios entre contributions et prestations, et demandons-nous simplement : comment la fiscalité et la parafiscalité doivent-elles être structurées

pour maximiser de manière durable la liberté réelle de ceux qui en ont le moins ? Inutile de vous dire que je n'ai pas le temps ici de préciser ce critère comme il le devrait, encore moins de le défendre contre les multiples objections qui peuvent lui être faites ¹⁰. Mais je souhaite prévenir brièvement un malentendu sur deux points importants.

1. - Cibler les plus défavorisés ?

Le maximin peut légitimement être compris comme une priorité absolue accordée aux plus défavorisés, et on pourrait dès lors être tenté d'en inférer que, selon l'idéal qu'il définit, les institutions (para) fiscales d'une société juste devraient se réduire à un CPAS revigoré, chargé de distribuer aux pauvres les allocations les plus élevées possibles. Du point de vue du maximin soutenable, et en particulier du maximin de liberté réelle, une politique ainsi ciblée sur les pauvres serait cependant une bien pauvre politique (pour reprendre une expression célèbre de Richard Titmuss). Il ne s'agit en effet pas simplement, dans cette perspective, de maximiser le volume de l'assistance publique aux individus qui sont aujourd'hui les plus pauvres.

Il s'agit bien plutôt de structurer l'ensemble de nos institutions socio-économiques – les prélèvements et les allocations, mais aussi, par exemple, le cadre des négociations collectives et l'organisation de l'enseignement – de manière à ce qu'en régime de croisière les personnes qui se retrouveront dans les situations les plus désavantagées y jouiront d'une liberté réelle plus grande que celles qui seraient les plus désavantagées dans tout autre arrangement institutionnel faisable. Dans l'arrangement institutionnel optimal, une forme d'assistance ciblée sur les plus démunis est sans doute indispensable, mais dans un rôle résiduel, marginal, à côté de systèmes autrement amples, quant aux ressources (para) fiscales mobilisées, comme un enseignement essentiellement gratuit pour tous, une assurance soins de santé couvrant tous les citoyens, des allocations familiales pour tous les enfants, une assurance contre le chômage involontaire, ou encore une régulation des négociations collectives qui favorise un climat de confiance et une modération salariale favorable à l'emploi. La plus grande part du dispositif institutionnel optimal ne consiste donc pas en mesures spécifiques pour les plus pauvres, mais en mesures destinées à minimiser la proportion de la société pour laquelle de telles mesures spécifiques demeureront nécessaires.

2. - Subventionner l'emploi ?

Rien non plus ne force une politique (para) fiscale inspirée par le maximin de liberté réelle à concentrer les transferts sur des personnes inoccupées (chômeurs, invalides, pensionnés, etc.). Au contraire, comme il ne s'agit pas seulement de maximiser la liberté réelle de consommer de ceux qui en ont le moins, mais aussi de maximiser leur liberté réelle de travailler, il importe de structurer le système de transfert de manière à subsidier substantiellement des activités dont la faible productivité (immédiate) ne permet qu'une faible rémunération ¹¹.

¹⁰ J'ai tenté de le faire, de la manière la plus systématique, dans Van Parijs (1995) et dans mes réponses aux recueils d'essais critiques que ce livre a suscités. Voir Elkin (1997), Krebs (2000), Williams (2000).

¹¹ Sur le diagnostic sous-jacent, voir par exemple Piketty (1998) et Scharpf (1999).

À une échelle relativement modeste, il existe déjà des subventions plus ou moins explicites de ce type, par exemple celle qu'implique la proportionnalité des cotisations sociales finançant une même assurance santé pour tous. Une réduction ou une abolition des cotisations sociales sur les bas salaires accroîtrait encore cette subvention implicite. Mais ce sont d'autres méthodes de transfert qui ont des chances de s'avérer plus efficaces du point de vue du maximin de la liberté réelle de travailler, par exemple (1) la proposition de subvention au salaire horaire dégressive proposée par l'économiste de Columbia Edmund Phelps (1997), ou (2) le *Earned Income Tax Credit*, développé aux USA sous la première administration Clinton et ultérieurement imité, dans diverses variantes, sous la forme du *Working Families Tax Credit* britannique (1998), du crédit d'impôt remboursable belge (2000) et de la prime pour l'emploi française (2001), ou (3) l'impôt négatif, évoqué pour la première fois par l'économiste Cournot (1838), bien avant d'être reformulé par Abba Lerner, lui-même relayé par Milton Friedman ; ou encore (4) l'allocation universelle, proposée pour la première fois, semble-t-il, par l'écrivain bruxellois Joseph Charlier (1848), et puis défendue plus sérieusement, depuis la fin des années soixante, comme un moyen de lutter efficacement à la fois contre la pauvreté et le chômage, par des économistes comme James Tobin, James Meade, Jan Tinbergen et Anthony Atkinson ¹².

Il ne s'agit pas ici de trancher entre ces différentes formules de subvention de l'emploi relativement peu productif, chacune proposée par des personnes raisonnables et intelligentes. Il s'agit seulement de souligner que le maximin, tel que je l'entends et le défends, nous force à accorder, y compris dans la configuration de notre système fiscal, une grande importance à l'accès à l'emploi, et cela pas seulement parce que l'emploi peut contribuer à la maximisation soutenable du revenu, mais aussi parce que la possibilité effective d'accéder à un emploi fait partie de la liberté réelle qu'il s'agit de maximiser.

II. — LA MONDIALISATION DU CAPITALISME REND LA FISCALITÉ PLUS PRÉCAIRE QUE JAMAIS

J'ai essayé jusqu'ici d'étayer la thèse selon laquelle la généralisation du capitalisme (par expansion et infiltration) rend la fiscalité plus importante que jamais, en l'appuyant sur deux propositions, l'une positive ou factuelle, l'autre normative ou éthique.

La proposition factuelle, c'est que cette généralisation du capitalisme a pour effet de réduire à la fois (1) l'ampleur de la redistribution intra-familiale par une répartition des revenus issus du marché entre les membres d'un même ménage ou d'une même famille élargie, et (2) l'envergure de la redistribution implicite au sein de l'entreprise à travers une répartition des revenus primaires s'écartant substantiellement de la répartition des productivités.

¹² Sur l'impôt négatif et l'allocation universelle, voir la vaste bibliographie annotée disponible sur le site web du Basic Income European Network (BIEN) : <http://www.basicincome.org>. Pour une discussion éclairante et bien informée du débat français récent sur ces questions, voir Vanderborght (2001).

La proposition normative, c'est que la justice exige une divergence majeure par rapport à la répartition que le marché tend spontanément à effectuer en fonction des contributions productives de chacun, et cela parce que la justice bien comprise consiste à maximiser durablement les options, les possibilités, la liberté réelle de ceux qui en ont le moins. Dans la poursuite de cet idéal, le marché a un rôle important à jouer, en raison de l'efficacité qu'il est seul à même de réaliser, dans un contexte à la fois vaste et changeant, quant à l'allocation et la création de ressources. Mais il n'y a aucune raison de supposer que la répartition à laquelle il conduit spontanément soit juste, ou la plus juste possible, à l'aune d'une caractérisation minimalement défendable de ce que la justice sociale exige. Il y a au contraire toute raison de supposer que l'affaiblissement de la redistribution par la famille et par l'entreprise, en lui laissant plus de prise, nous éloigne sensiblement de la répartition la plus juste possible – à moins que la fiscalité ne reprenne solidement les choses en main dans l'intérêt des plus défavorisés.

Mais le peut-elle aujourd'hui ? Le pourra-t-elle à l'avenir ? J'en arrive ainsi à ma seconde thèse, celle qui a trait à l'impact de la mondialisation du capitalisme, c'est-à-dire du fait que non seulement il se diffuse dans tous les États du monde et pénètre plus profondément chacun d'entre eux, mais qu'il opère à une échelle mondiale. Cette globalisation, que j'entendrai ici en un sens large, couvrant par exemple l'euro-globalisation (ou la réalisation du marché unique européen), a deux effets principaux sur le problème qui nous occupe.

A. — Contribution à l'inégalité des revenus primaires

Le premier consiste à accentuer encore le mouvement d'*amplification des inégalités des revenus primaires* découlant de l'érosion du mécanisme de redistribution implicite interne aux entreprises. Cet effet est en partie le reflet du fait que l'internationalisation de l'économie soumet à une contrainte concurrentielle un certain nombre d'entreprises privées et publiques qui en étaient largement abritées, réduisant ainsi la marge de manœuvre dont elles disposaient pour s'offrir le luxe de subventionner des activités et des personnes relativement peu productives. Dans les pays industrialisés, cet effet est aussi le reflet de l'impact contrasté de l'expansion phénoménale des marchés sur le pouvoir de gain, la rente économique, de personnes disposant respectivement de capacités très répandues ou peu valorisées par le marché, ou au contraire de savoir-faire très rares et très prisés. Plus le marché se dilate, plus le pouvoir de gain des travailleurs du premier type se réduit à mesure qu'ils entrent en concurrence, par produits interposés, avec des personnes possédant les mêmes qualifications sur la terre entière ; et plus au contraire le pouvoir de gain des travailleurs du second type s'amplifie à mesure qu'ils peuvent valoriser leur production à l'échelle de la planète. Si vous vous appelez Bill Gates, Michael Jackson ou même simplement Zinédine Zidane, tout va bien. Si vous vous appelez Rosetta, cela pourrait être moins rose : votre productivité monétaire, votre pouvoir de gain risque en effet de se retrouver en dessous du revenu minimum pour pouvoir vivre décemment. Paradoxalement, la mondialisation risque ainsi à la fois de rendre plus riches les pays les plus riches et d'y accroître le nombre de pauvres.

Si vous êtes épris de justice sociale, vous avez tout lieu de trouver cela préoccupant. Mais l'impact global de la mondialisation ne doit pas pour autant être estimé négatif – au contraire – si notre système fiscal parvient à prélever une part du surplus que l'internationalisation de l'économie permet de créer pour le redistribuer aux plus défavorisés et ainsi faire mieux qu'avant du point de vue du maximin soutenable – y compris dans sa dimension d'accès à l'emploi, pour autant que la redistribution ne se limite pas à indemniser l'inactivité mais subventionne massivement les activités relativement peu productives¹³. C'est ici qu'intervient, malheureusement, l'autre effet majeur de la mondialisation du capitalisme.

B. – *Contraintes sur la redistribution fiscale*

Au lieu que le marché opère dans les limites d'un État qui l'encadre de ses contraintes, ce sont désormais les États qui fonctionnent immergés dans un marché aux contraintes duquel ils doivent se soumettre. Dans leur dimension redistributrice, ces contraintes peuvent être succinctement décrites comme suit. Dans une économie relativement *fermée*, caractérisée par une faible mobilité transnationale de l'offre des facteurs de production et de la demande pour les produits, il est clair que la poursuite du maximin durable doit tenir compte de l'éventuel impact négatif sur l'activité économique de la taxation et de la redistribution des revenus des agents économiques. Le prélèvement (durablement) maximal à des fins de redistribution (le sommet de la « courbe de Laffer ») sera dès lors atteint bien avant d'atteindre un taux d'imposition de 100 %. Mais si l'épargne, les entreprises, le travail qualifié, la demande deviennent transnationalement mobiles, il est clair que ce prélèvement maximal sera atteint plus rapidement – à des taux de redistribution plus faibles et donc à des niveaux d'inégalité plus élevés – et correspondra à un montant absolu plus faible – et donc pire du point de vue du maximin. En l'absence de mondialisation, le gouvernement guidé par le maximin soutenable ne doit veiller qu'à ne pas trop décourager l'effort des travailleurs et des entrepreneurs et l'investissement des épargnants. À l'ère de la mondialisation, il doit en outre constamment se soucier de ne pas faire fuir, et de continuer à attirer, une offre et une demande de plus en plus mobiles.

Ce n'est donc pas seulement que la mondialisation gonfle l'inégalité des revenus primaires, c'est aussi qu'elle entrave la capacité de chaque État de les redistribuer fiscalement. Plus la mondialisation s'approfondit, plus il semble que la quête même du maximin soutenable doive presser les gouvernements de réduire leurs taux de prélèvements plutôt que de les accroître. Certes, personne ne sait exactement jusqu'où la mobilité transnationale croissante des facteurs et des produits est en train d'abaisser le maximin soutenable. Il est clair que la pesanteur des habitudes, des liens personnels et des différences linguistiques persistantes modèrent cette mobilité et laissent de ce fait aux nations un potentiel redistributif excédant considérablement ce qu'il serait au cas où tous les agents économiques se localiseraient instantanément là où leur *return net* est le plus

¹³ Voir par exemple les mesures proposées par Wood (1995) pour faire face aux inégalités induites par un mécanisme de ce type.

élevé. Mais la lenteur même des ajustements est un argument à double tranchant : une fois ces agents économiques partis, il sera difficile de les faire revenir, et il importe donc d'être prudent. La réalité de la menace économique est suffisante pour rendre largement crédible une rhétorique politique qui en gonfle la gravité et peut ainsi réduire l'amplitude de la redistribution politiquement faisable bien en deçà de celle de la redistribution économiquement soutenable.

Ce n'est hélas pas tout. Il y a une autre menace, encore discrète mais potentiellement non moins gênante, qui nous concerne tout particulièrement en Europe continentale. Supposons en effet – ce qui est loin d'être de la science-fiction – que l'anglais continue, à un rythme accéléré, de renforcer son statut de *lingua franca* mondiale. En raison de cette mondialisation linguistique, la main d'œuvre hautement qualifiée des pays dont la langue maternelle n'est pas l'anglais envisagera de plus en plus facilement de s'installer à ce qu'on pourrait appeler le « rez-de-chaussée » du monde, c'est-à-dire la zone où la *lingua franca* mondiale est la langue officielle. Mais alors que pour ces personnes hautement qualifiées et leurs familles, il devient de plus en plus envisageable de quitter l'Europe continentale pour le Royaume-Uni ou les États-Unis, il n'existe aucune tendance symétrique, compensatoire dans l'autre direction, du moins aussi longtemps que ces pays des « collines linguistiques » souhaitent protéger leur intégrité linguistique contre l'invasion de la *lingua franca* mondiale. Le résultat est que non seulement nos pays seront soumis à la concurrence fiscale générale en régime mondialisé, mais qu'ils y souffriront en outre d'un désavantage concurrentiel de plus en plus marqué, du fait que les pays de langue anglaise pourront recruter leurs entrepreneurs, managers, innovateurs de haut vol dans la planète entière, alors que les autres seront confinés à une base de recrutement beaucoup plus étroite et rendue vulnérable par l'attrait permanent et croissant du « rez-de-chaussée du monde ». Pour la redistribution fiscale aux « étages », ce n'est pas seulement le capital matériel qui est insaisissable. Le capital humain le devient à son tour ¹⁴.

CONCLUSIONS

Tout ce que j'ai dit jusqu'ici semble pouvoir se résumer en deux phrases : (1) la (para) fiscalité doit faire plus ; (2) la (para) fiscalité peut faire moins. Comme je suis d'un naturel résolument optimiste, je m'en voudrais de clore sur l'écart béant que révèle la juxtaposition de ces deux propositions. Je terminerai donc plutôt par quelques remarques elliptiques sur les deux voies – les deux seules voies – qui pourraient tout de même permettre à la fiscalité de faire plus de ce qu'elle doit, peut-être même plus *que* ce qu'elle doit.

¹⁴ L'argumentation esquissée ici est notamment basée sur le dernier rapport de l'OCDE sur les flux migratoires (SOPEMI 1998) et développée dans Van Parijs (2000a).

A. — Réduire l'autonomie fiscale

La première stratégie, la plus évidente, face à la perte de marge de manœuvre résultant de la globalisation du capitalisme consiste à tenter de réencadrer le marché par l'État, l'économie par le politique, en hissant une partie au moins des décisions redistributives à un niveau supra-national, en particulier pour nous au niveau de l'Union européenne. Cette stratégie possède deux variantes, dont la plus modeste n'est sans doute pas, à terme, la plus réaliste.

La première consiste à protéger les fiscalités nationales contre la concurrence mutuelle en leur imposant réglementairement des planchers quant aux taux à appliquer à divers types de revenus. Au-delà de certaines règles minimales concernant l'imposition du revenu du capital ou des entreprises, cette variante se heurte cependant rapidement à des limites contraignantes en raison de la diversité actuelle de la structure de la fiscalité et de la parafiscalité, de l'inégalité dans le niveau de développement économique des pays membres et de la difficulté à la fois opérationnelle et conceptuelle de formuler un taux minimum de transferts sociaux et de redistribution qui soit défendable¹⁵.

La deuxième variante consiste à protéger les fiscalités nationales contre la concurrence fiscale en hissant une part des prélèvements et de la redistribution au niveau supérieur (en l'occurrence européen). Elle a, pour ce qui nous concerne ici, trois effets principaux. En premier lieu, elle permet de poursuivre le maximin soutenable en incluant dans le souci des plus démunis une population plus vaste et en nous rapprochant ainsi un peu de la seule échelle qui puisse se justifier autrement que par des arguments pragmatiques : l'humanité entière. En deuxième lieu, en opérant sur un territoire plus vaste, elle rend la redistribution moins vulnérable à la mobilité de l'assiette fiscale à travers ses frontières et donc à la concurrence fiscale externe. Enfin, elle inhiberait structurellement la concurrence fiscale interne en réduisant l'incitation de chaque État-membre à recourir à une baisse des taux pour attirer ou retenir les composantes mobiles de son assiette fiscale, puisque désormais une part de cette assiette lui revient même lorsqu'elle est localisée hors de ses frontières (mais en Europe), tandis qu'une part lui échappe même lorsqu'elle est localisée à l'intérieur. Pareille redistribution supranationale pose bien entendu de multiples problèmes, à commencer par ceux d'une définition homogène et équitable de la base imposable et d'une spécification de critères de redistribution qui soient suffisamment simples et compatibles avec la responsabilisation de chaque composante (nationale ou sous-nationale) de ce nouvel espace redistributif. Mais ces difficultés devront être résolues, notamment grâce des leçons que l'on pourra tirer du fonctionnement d'un État fédéral plurinational comme la Belgique. Car il ne fait guère de doute que cette deuxième variante de l'« harmonisation » européenne soit, à terme, bien plus prometteuse que la première pour contrer la mise à mal des redistributions nationales par leur immersion dans le marché unique.

Une telle perspective a des implications évidentes pour le débat sur l'autonomie fiscale en Belgique. Ce qu'il faudra péniblement édifier à l'échelle européenne, il ne faut surtout pas le détricoter à l'échelle de la Belgique. Dès que la mobilité interrégionale

¹⁵ Cette variante est explorée et défendue par Scharpf (1996, 2000) et discutée dans Van Parijs (2000b).

potentielle n'est pas négligeable, le sommet de la « courbe de Laffer » de l'État fédéral belge excède nécessairement la somme des sommets des « courbes de Laffer » correspondant à ses trois régions rendues autonomes. Même indépendamment de la question des transferts interrégionaux, même si une fiscalité intégralement localisée au niveau fédéral appliquait strictement le critère bizarrement dit du « juste retour », le maximum économiquement soutenable sera donc nécessairement mieux servi par une fiscalité fédérale que par une fiscalité régionalisée. Si donc notre ministre fédéral des finances doit un jour se départir d'une part de l'espace fiscal sur lequel il règne, de grâce – au nom de la justice comme maximum soutenable – que ce soit vers le haut plutôt que vers le bas ¹⁶. Lorsqu'on remplace ses fondements utilitaristes par une base éthique plus robuste, la bonne vieille thèse de la théorie du fédéralisme fiscal peut être affirmée avec une assurance encore accrue : la subsidiarité bien comprise exige que la fonction distributive soit exercée au niveau le plus central possible ¹⁷.

Bien entendu, l'importance de centraliser la fonction distributive varie avec le degré de mobilité de l'assiette fiscale. Mais même les immeubles sont loin d'être immobiles au sens qui importe ici. Certes, les terrains et les bâtiments se déplacent rarement, mais il n'en va pas de même des entreprises et des résidents qui leur confèrent leur valeur, qui est la vraie base de l'impôt sur les biens immobiliers. En outre, même lorsque les distances sont grandes, la concurrence fiscale induite par l'autonomie fiscale peut faire des ravages – comme l'illustre le cas exemplaire de l'érosion de l'impôt sur les successions en Australie ¹⁸. A *fortiori*, lorsque les trois régions se partagent une zone métropolitaine, toute mesure qui aurait pour effet de permettre ou de rémunérer davantage une baisse unilatérale de la fiscalité par l'une d'entre elles doit faire l'objet de la plus grande vigilance.

C'est là du moins le message que l'on peut formuler sans réserve si l'on considère que la contrainte à laquelle la redistribution se heurte est de nature économique –

¹⁶ Gardons à l'esprit, par exemple, que ce n'est pas un hasard si l'essentiel de la progressivité de la fiscalité américaine lui vient de l'impôt et des programmes de transferts fédéraux et seulement très faiblement de la fiscalité des états et des municipalités. Voir notamment Peterson (1995) et Donahue (1997) pour deux mises en garde bien documentées contre la décentralisation fiscale dans le contexte nord-américain.

¹⁷ Voir Oates (1972) pour la formulation classique, et Rodden & Rose-Ackerman (1997) pour une réaffirmation récente face aux développements récents du « *market-preserving federalism* » de Barry Weingast et consorts. Dans la même veine, le Conseil supérieur des finances affirme avec fermeté que « les compétences législatives, la capacité de contrôle et les moyens budgétaires des impôts et prélèvements sociaux qui assurent l'essentiel de la fonction distributive doivent rester fédéraux » (Maldague ed. 1998, p. 133).

¹⁸ Voir Grossman (1990). Le Conseil supérieur des finances s'inquiète du reste de l'autonomie accordée aux régions dans ce domaine (Maldague ed. 1998, p. 117-118). Il relève par exemple que la Flandre a usé de cette autonomie pour diminuer les taux sur les successions en ligne directe dépassant 6 millions (et encore davantage sur celles dépassant 20 millions). Comme les 11 % successions en ligne directe dépassant 5 millions contribuent plus de 80 % du produit de l'impôt, on voit sans peine qu'à mesure que l'écart des taux entre les régions se creuse, que les détenteurs de fortunes importantes en prennent conscience et en tiennent compte dans le choix de leur domicile à l'âge de la retraite, et que les régions anticipent ces choix, une concurrence fiscale incontrôlée pourrait aussi aisément éroder tout ce que cet impôt peut contribuer à la redistribution.

l'élasticité de l'assiette fiscale – et non de nature politique – la volonté démocratiquement exprimée d'utiliser la marge de manœuvre économique pour améliorer la situation des moins favorisés. Mais l'un des derniers soubresauts du débat sur l'autonomie fiscale en Belgique suggère que cette supposition mérite d'être examinée de plus près. Car lorsque le gouvernement flamand issu des élections du 13 juin 1999 exprime son souhait de faire usage de ses prérogatives pour réduire l'imposition des revenus les plus bas et ainsi accroître la progressivité globale de la fiscalité, il n'illustre pas exactement la crainte – étayée par des épisodes antérieurs – de voir la progressivité rabotée par une concurrence fiscale entre entités fédérées soucieuses d'attirer les résidents et les entreprises fiscalement les plus rentables. Se pourrait-il que ce ne soit pas là qu'un événement isolé, plus anecdotique que symptomatique, un bruit stochastique vite étouffé ? Se pourrait-il que la volonté politique de redistribuer en faveur des plus défavorisés soit systématiquement plus grande lorsque l'entité est plus petite, la population plus homogène, la distance moins grande entre le contribuable et le bénéficiaire ? Si c'était le cas, il ne serait pas exclu qu'une autonomie fiscale accrue puisse compenser en faisabilité politique accrue ce qu'une redistribution généreuse perdrait en faisabilité économique¹⁹. Si les entités devenues fiscalement autonomes se lançaient dans une surenchère de générosité, la détermination avec laquelle le souci du maximin soutenable nous enjoint de leur refuser cette autonomie se verrait sérieusement entamée. Mais la sympathique annonce d'une intention généreuse que les structures actuelles ne permettent de toute façon pas de réaliser ne peut peser d'un poids très lourd face au fait fondamental que, dans l'intérêt même de son maximin régional durable chaque région aura intérêt à attirer et retenir chez elle des entreprises prospères et des contribuables aisés qui risquent de s'établir ailleurs. Il serait dès lors peu sage de poursuivre un accroissement éventuel de la faisabilité politique immédiate d'une solidarité généreuse en s'imposant des contraintes qui en restreignent irréversiblement la faisabilité économique²⁰.

B. — *Promouvoir le civisme fiscal*

Il m'est arrivé plus d'une fois, en circulant aux États-Unis, d'être interrogé sur le montant des impôts que je payais. Lorsque je leur en donnais le chiffre, mes interlocuteurs ouvraient des yeux ronds. Lorsque j'ajoutais le montant approximatif des cotisations sociales et de la TVA, ils en tombaient assis par terre. Et si je voulais les achever, j'ajoutais encore que, loin d'en être honteux, j'en étais fier. C'est sans doute un peu trop demander que d'attendre de tout contribuable qu'il soit prêt, en toutes circonstances, à

¹⁹ Hamilton & Slutsky (1997) développent un modèle d'équilibre économique-politique dans lequel l'électeur médian vote pour un taux d'imposition plus élevé en cas de dévolution du pouvoir fiscal, en raison d'une confiance accrue dans le bon usage des ressources prélevées.

²⁰ Cette argumentation ne s'appliquerait pas à des formules d'autonomie fiscale « à la hausse seulement », c'est-à-dire des formules qui ne permettraient aux régions que des modifications de base et de taux qui accroissent le caractère redistributif de la (para) fiscalité ou, comme suggéré par le Conseil supérieur des finances (Maldague ed. 1998, p. 134, 161, 164), qui pénaliseraient fortement toute diminution de la redistribution. Mais peut-on imaginer des formules cohérentes et efficaces de ce type qui ne privent pas l'autonomie fiscale de tout intérêt ?

tenir des propos aussi fanfarons. Mais je suis convaincu que notre capacité collective à éviter un effondrement, ou du moins un affaissement graduel, du maximum soutenable exige de la part d'un nombre suffisant de contribuables une adhésion suffisamment forte à la légitimité d'un système redistributif dont ils sont, à tout le moins en apparence, les victimes.

Quelles sont les conditions d'une telle adhésion ? D'abord une prise de conscience du degré auquel les titulaires de revenus élevés doivent leur fortune à des contingences historiques bien plus qu'à leurs qualités, à leurs choix et à leurs efforts personnels. Il est bien plus correct d'interpréter une taxation prévisible comme un droit d'usage à payer sur des possibilités que nous n'avons nullement contribué à créer, que comme le prélèvement d'une part des fruits de notre travail. Tout ce qui peut contribuer à faire prévaloir cette perception plus correcte sur l'illusion prédominante (« L'État vient prendre l'argent que je dois à mon seul effort. ») ne peut que faciliter le civisme fiscal.

Ensuite, il est clair que celui-ci ne peut qu'être encouragé par la confiance que chacun peut avoir dans la capacité du système fiscal à détecter et imposer impartialement les revenus de tous les autres. La transparence est pour le civisme d'un précieux appoint. Le jour où tous les débiteurs de revenus – du capital comme du travail, à l'étranger comme en Belgique – seront strictement tenus de notifier tout paiement à l'administration fiscale compétente, la tâche du contribuable civique ne s'en trouvera pas seulement facilitée matériellement. Elle sera aussi rendue moralement moins onéreuse du fait que, bien plus qu'aujourd'hui, il pourra raisonnablement croire qu'il n'est pas le seul à payer son dû.

Enfin, le potentiel d'un civisme fiscal dépend aussi crucialement de la confiance que les contribuables pensent pouvoir placer dans la compétence et l'intégrité de ceux qui, aux divers niveaux (et surtout aux niveaux les plus visibles) sont chargés de prélever, de répartir ou d'utiliser le produit de l'impôt. Il n'y a pas de raison de supposer que mandataires politiques et fonctionnaires soient moins honnêtes que la moyenne des citoyens. Mais il y a de bonnes raisons d'attendre d'eux qu'ils le soient davantage. Le pouvoir judiciaire indépendant et la presse libre de nos sociétés démocratiques jouent ici un rôle essentiel mais délicat. Pour sanctionner et ainsi décourager les usages malhonnêtes ou gaspilleurs des fonds publics, il importe qu'ils les pourchassent et les épinglent. Mais en leur assurant la publicité sans laquelle ces usages ne peuvent être politiquement sanctionnés, ils entretiennent dans l'opinion publique une méfiance qui ne facilite pas le civisme fiscal.

Tout ce qui peut contribuer à modifier dans le sens indiqué la perception intellectuelle de l'impôt, à accroître la transparence du revenu imposable, à renforcer l'intégrité et la compétence des décideurs publics ne peut que favoriser ce civisme fiscal dont nous ne pourrions nous passer. Car même si nous parvenons à éviter la dislocation de la capacité redistributive de notre État fédéral au nom de l'autonomie fiscale, même si nous parvenons à regagner, en la hissant au niveau européen, une part de la marge de manœuvre que la mondialisation nous fait perdre, même alors il sera précieux de pouvoir compter sur un nombre suffisant de personnes productives et efficaces qui adhèrent suffisamment au projet de solidarité du pays dans lequel le hasard les a fait naître ou s'établir, pour qu'ils fassent fi des possibilités toujours plus vastes que la mondialisation leur offre de receler une portion importante de leurs revenus ou de trouver sous d'autres cieux des revenus nets plus importants.

Même alors il sera important de pouvoir compter sur un nombre suffisant de citoyens aisés qui pourront contempler sans suffoquer l'ampleur de la (para) fiscalité qui grève et grèvera légitimement toujours plus leurs revenus, sur un nombre suffisant de contribuables qui oseront clamer, ou du moins murmurer, sans s'étrangler : « Vive le fisc ! ».

Bibliographie sélective

- Ackerman, Bruce A. 1980. *Social Justice in the Liberal State*, New Haven & Londres, Yale University Press.
- Alstott, Anne L. 1996. « Federalism and U.S. Welfare Policy : Fundamental Changes and New Uncertainties », *Columbia Journal of European Law* 2 (3), p. 441-456.
- Cournot, Augustin. 1838. *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*. Paris, Hachette, 1838.
- Donahue, John D. 1997. *Disunited States*, New York, Basic Books.
- Dworkin, Ronald. 2000. *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Elkin, Stephen L. ed. 1997. Symposium on Philippe Van Parijs's *Real Freedom for All*, in *The Political Economy of the Good Society* 7 (1), Winter 1997.
- Friedman, M. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago, University of Chicago Press.
- Goodin, Robert E., Headey, Bruce & Muffels, Ruud. 1999. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, C.U.P.
- Grossman, Philip J. 1990. « Fiscal Competition Across States in Australia : The Demise of Death Duties », *Publius* 20 (4).
- Hamilton, Jonathan H. & Slutsky, Steven M. 1997. « Decentralizing Taxation and Public Expenditure within a Federation », *Annales d'économie et de statistique* 45, p. 199-218.
- Kolm, Serge-Christophe. 1975. « L'exploitation par l'inflation », *Les Temps modernes* 351, p. 454-481.
- Krebs, Angelika ed. 2000. *Basic Income ? A Symposium on Van Parijs*, special issue of *Analyse und Kritik* 21 (2).
- Maldague, Robert ed. 1998. *Le Partage des compétences de politique fiscale entre différents niveaux de pouvoirs*. Bruxelles, Conseil supérieur des finances (Section Fiscalité et Para-fiscalité).
- Murphy, Liam & Nagel, Thomas. 1999. *Justice in Taxation*. New York, NYU School of Law, unpublished.
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt, Brace Jovanovitch.
- Peterson, Paul E. 1995. *The Price of Federalism*, Washington (DC), Brookings.
- Phelps, Edmund S. 1997. *Rewarding Work*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Piketty, Thomas. 1997. « La redistribution fiscale face au chômage », *Revue française d'économie* 12 (1), p. 157-201.
- Przeworski, Adam & Gandhi, Jennifer. 1999. « Distribution and Redistribution of Income » [provisional draft], in *Democracy and Distribution. Second Reader*. Yale University : Department of Political Science, November 1999, p. 1-20.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1972. [Traduction française : *Théorie de la justice*, Paris, Le Seuil, 1987.]
- Rodden, Jonathan & Rose-Ackerman, Susan. 1997. « Does Federalism Preserve Markets ? », *Virginia Law Review* 83 (7), p. 1521-1572.
- Scharpf, Fritz W. 1996. « Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States », in *Governance in the European Union* (G. Marks, F.W. Scharpf, Ph. C. Schmitter & W. Streeck eds.), Londres, Sage, p. 15-39.

- Scharpf, Fritz. 1999. « The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy. Vulnerabilities and Options » [provisional draft], Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Scharpf, Fritz. 2000. « Basic Income and Social Europe », in *Basic Income on the Agenda* (L. Groot & R.J. van der Veen eds.), Amsterdam, Amsterdam University Press, à paraître.
- Sen, Amartya. 1992. *Inequality Reexamined*. Oxford, Oxford University Press.
- Shaviro, Daniel. 1997. « The Minimum Wage, the Earned Income Tax Credit, and Optimal Subsidy Policy », *The University of Chicago Law Review* 64 (2), p. 405-481.
- Standaert, Isabelle & Valenduc, Christian. 1999. « L'évolution de la distribution des revenus imposables au cours de la période 1990-1995 », *Bulletin de documentation du Ministère des Finances* 59 (4), juillet-août 1999, p. 105-210.
- SOPEMI. 1998. *Trends in International Migration*. Paris, OCDE.
- Vanderborght, Yannick. 2001. « La France sur la voie d'un "Revenu minimum inconditionnel" ? », *Mouvements* 15-16, 2001, p. 157-165.
- Van Parijs, Philippe. 1994. « Au-delà de la solidarité. Les fondements éthiques de l'État-Providence et de son dépassement », *Futuribles* 184, p. 5-48 (également dans P. Van Parijs, *Refonder la solidarité*, Paris, Cerf, 1996, p. 13-44.)
- Van Parijs, Philippe. 1995. *Real Freedom for All. What (if anything) Can Justify Capitalism ?*, Oxford, Oxford University Press.
- Van Parijs, Philippe. 2000a. « The Ground Floor of the World. On the Socio-Economic Consequences of Linguistic Globalisation », in *International Political Science Review* 21 (2), 2000, p. 217-233. (Traduction française : in J. Delcourt et P. de Woot eds *Les défis de la globalisation. Babel ou Pentecôte ?*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2001, p. 479-500.)
- Van Parijs, Philippe. 2000b. « Basic Income at the Heart of Social Europe ? Reply to Fritz Scharpf », in *Basic Income on the Agenda* (L. Groot & R.J. van der Veen eds.), Amsterdam, Amsterdam University Press, 2000, p. 109-115.
- Vives, Juan Luis. 1526. *De l'Assistance aux pauvres*, Bruxelles, Valero & fils, 1943.
- Williams, Andrew ed. *Real Libertarianism. Essays on Van Parijs*. Londres, Macmillan & New York, St Martin's Press, à paraître.