



HAL
open science

A la recherche de l'administration fiscale optimale : l'approche par les coûts d'efficience

Kalina Koleva

► **To cite this version:**

Kalina Koleva. A la recherche de l'administration fiscale optimale : l'approche par les coûts d'efficience. 2005. halshs-00195354

HAL Id: halshs-00195354

<https://shs.hal.science/halshs-00195354>

Submitted on 10 Dec 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**A la recherche de l'administration fiscale optimale :
l'approche par les coûts d'efficience**

Kalina KOLEVA, MATISSE

2005.50

A la recherche de l'administration fiscale optimale : l'approche par les coûts d'efficience

Kalina KOLEVA
Doctorante en Sciences économiques
Allocataire Moniteur
MATISSE- ISYS CNRS 8595
[**kalina.koleva@noos.fr**](mailto:kalina.koleva@noos.fr)

Résumé

Le fonctionnement des appareils fiscaux actuels est souvent entravé par des distorsions liées au caractère coercitif de la collecte fiscale. Celles-ci peuvent être analysées en tant que coûts d'efficience. D'un autre côté, la plupart des analyses économiques de l'impôt ignorent ces distorsions. Or, celles-ci invalident, du fait de la fraude et de l'évasion fiscales, l'efficacité même des procédures fiscales. L'introduction de ces phénomènes dans le cadre de la théorie normative de la taxation permet l'accès à un nouvel ensemble de dispositifs légaux, dont le caractère optimal est en question. On est ainsi amené à étudier « les systèmes fiscaux optimaux ». Afin d'étudier les aspects institutionnels et sociaux de la taxation, une réorientation méthodologique est nécessaire. Elle engendre l'introduction du coût « effectif » de l'impôt dans le cadre de l'économie publique avec la mise en place d'une nouvelle taxonomie. Cela implique également l'analyse des conséquences en termes de bien-être que ce changement induit.

Mots clés : coûts d'efficience, évasion fiscale, fraude fiscale, taxation optimale.

Seeking for an optimal tax administration: the efficiency costs' approach

Abstract

Actual fiscal structures' functioning is greatly constrained by some distortions, such as efficiency costs, due to the coercitive nature of tax collection. The mainstream optimal taxation literature ignores, however, the incurring tax system costs. Given these costs and in presence of fiscal evasion and fiscal avoidance, the policy tools' efficiency is clearly diminished. Integrating fiscal avoidance and evasion into normative analysis of taxation means introducing a new set of policy instruments whose optimal setting is at issue. It also invites to consider the theory of "optimal tax systems". In order to study these institutional and societal tax features a methodological reorientation is needed. The effective cost of taxation would be then more visible and thus easier to integrate into public economics topics. Subsequently, this investigation requires a new efficiency costs typology jointly with a revision of social welfare effects.

Keywords: efficiency costs, fiscal avoidance, fiscal evasion, optimal taxation.

JEL Codes : H20, H21, H26

La plupart des analyses économiques de l'impôt (la théorie de la taxation optimale) supposent que le prélèvement fiscal peut être contrôlé et collecté sans que cela n'impose de coûts aux contribuables ou à l'administration fiscale. Ceci est manifestement une image erronée de la réalité économique. En fait, les appareils fiscaux, par la complexité de leur architecture et de leur mode de fonctionnement, engendrent des distorsions importantes, qui prennent la forme de divers coûts d'efficience.

D'une part, l'administration fiscale est confrontée à des dépenses non négligeables en matière de gestion, de traitement et de contrôle de la procédure fiscale. En France, le rapport Lépine (1999) a montré l'ampleur des coûts administratifs, notamment à partir d'une estimation comparative des coûts de gestion des administrations fiscales dans plusieurs pays du monde. L'inefficience du système fiscal français est ainsi mise en évidence par rapport au reste des pays de l'échantillon retenus. Cette disparité peut être expliquée par une première série de facteurs tels que la productivité du système fiscal et le nombre d'impôts à gérer. Cependant, lorsque l'on compare les taux d'intervention¹ entre deux pays à paramètres d'intervention proches² (l'Espagne et la France), on se rend compte que ces taux, qui auraient dû être similaires, sont en fait très différents (le taux d'intervention espagnol est presque deux fois inférieur au taux français avec 0,89 % contre 1,60 % respectivement). D'autres facteurs sont donc nécessaires pour identifier les raisons de cette inégalité. Les modes de gestion de l'impôt, la densité du réseau de l'administration fiscale (induisant des coûts de liaison), ainsi que la répartition divergente des coûts entre dépenses de personnel et investissement de modernisation, sont susceptibles de constituer une explication davantage plausible de ce phénomène. Le coût de gestion de l'impôt a donc une ampleur empirique réelle non négligeable. Néanmoins, il représente « un mal nécessaire » dans la mesure où il contribue au « bon » fonctionnement de l'appareil institutionnel fiscal.

D'autre part, la charge fiscale pèse sur la contrainte budgétaire des contribuables de sorte qu'ils entreprennent de nombreuses démarches afin de la réduire. Ces stratégies d'évitement amplifient les effets distorsifs de la taxation. Etant donné le montant des recettes fiscales requises *ex ante*, en présence de phénomènes de non-conformité des impôts d'un montant supérieur et donc davantage pénalisants se mettent en place. En conséquence le défaut de conformité induit des distorsions aussi bien en matière d'équité qu'en terme d'efficacité. Enfin, ceux des contribuables qui se conforment à la loi fiscale encourent des coûts de mise en conformité liés au temps passé à remplir des déclarations etc.

Le non-respect du cadre légal de l'impôt contraint les pouvoirs publics à mettre en place un système de renforcement légal de l'application de la règle fiscale. Ce système engendre des coûts

¹ Défini comme le rapport entre le coût de gestion net des missions fiscales et les recettes fiscales nettes encaissées.

² Il s'agit de l'étendue des missions fiscales.

concernant à la fois les contribuables et le fisc. Du côté des contribuables, ces coûts sont associés au risque de détection d'irrégularités éventuelles. Du côté de l'administration fiscale, il s'agit de dépenses de détection et de renforcement légal dans un but de veille et de *monitoring* des agents privés.

Afin de résoudre le « puzzle » de la fiscalité contemporaine, l'économie publique se donne pour objectif de construire une représentation adéquate du système fiscal. Dans son volet normatif, la théorie de la taxation optimale suppose habituellement que le montant des ressources fiscales à collecter est donné. Elle stipule ensuite l'existence d'une « fonction objectif », définie par agrégation des utilités individuelles. L'État redistribue ces ressources, moyennant un ensemble restreint d'instruments budgétaires ou fiscaux dans le but de maximiser le bien-être social (Monnier, 2004). Dans ce cadre la théorie de la taxation optimale ne prend guère en compte les effets d'équité et d'efficacité, liés au caractère coûteux de la collecte des impôts, à la fois en ce qui concerne le fisc et le contribuable. Ainsi, on y suppose habituellement que le fonctionnement du dispositif fiscal n'engendre aucune dépense. Les coûts administratifs, ainsi que les coûts de mise en conformité et de renforcement légal sont absents. De plus, les redevables sont totalement bienveillants vis-à-vis du fisc. Ils paient leurs impôts sans la moindre résistance et avec la plus grande honnêteté sans qu'il soit besoin de les contrôler. La théorie de la taxation optimale ignore, de cette façon, la question de l'existence des coûts d'efficacité, en réduisant le système fiscal à un simple système de transferts bilatéraux.

Il existe des voies par lesquelles ces différentes caractéristiques institutionnelles peuvent être incorporées dans un cadre d'analyse plus général et plus proche de la réalité économique. Il s'agit notamment de l'introduction des notions d'optimisation (*tax avoidance*) et de fraude fiscale (*tax evasion*). Les inefficacités considérées ne se limitent plus aux seules distorsions induites dans l'économie. Elles tiennent également compte des différents coûts d'efficacité. Etant donné que les caractéristiques des systèmes de prélèvement et la technologie de l'impôt ont été largement ignorées jusqu'à présent, il est nécessaire de les examiner de façon plus précise. En d'autres termes, une modification du cadre d'analyse et une réorientation méthodologique doivent être réalisés, en commençant par une nouvelle taxonomie des coûts d'efficacité.

Le nouveau cadre d'analyse en question est susceptible d'améliorer la compréhension de la politique fiscale appropriée, et ceci de plusieurs manières : il clarifie et quantifie les nombreux arbitrages que les impôts provoquent nécessairement ; il tient compte de l'ampleur réelle des coûts d'efficacité. En outre, la réorientation méthodologique permet l'élaboration de recommandations spécifiques à l'égard des politiques fiscales nationales, et un nouvel ensemble de dispositifs légaux optimaux (pénalités optimales, aléas optimaux etc.) peut en résulter. En considérant de façon simultanée et plus générale ces aspects de la question fiscale, on est amené à étudier ce que Slemrod (1990) appelle la théorie des « systèmes de taxation optimaux ». L'intégration des institutions fiscales et sociales et des coûts les caractérisant, dans le cadre de la théorie normative, met au cœur de l'analyse la technologie de la collecte des impôts.

De nouveaux types de modèles ont été proposés dans le cadre de l'analyse des réponses comportementales à la taxation, et notamment concernant les comportements d'évasion et de fraude fiscale. Le cadre d'analyse permettant d'aborder ces questions se fonde sur une approche en terme d'utilité espérée et d'aversion au risque des contribuables. Il s'agit plus précisément des modèles de fraude fiscale de type Allingham-Sandmo-Yitzhaki (1972) et des modèles plus généraux, de la décision d'évasion et de fraude fiscale, de type Mayshar (1991). Dans ce type de configuration théorique le système fiscal permet de déduire les coûts d'opportunité des différentes activités des contribuables. Le coût d'opportunité de « l'honnêteté » (l'incitation à frauder), est ainsi révélé. On observe ensuite les interactions possibles entre les diverses réponses comportementales des contribuables à la taxation.

Afin de rendre compte du renouvellement conceptuel engendré par la littérature évoquée, nous proposons dans une première partie une typologie des coûts d'efficience. Ce faisant nous résumons les principales conclusions auxquelles parviennent les modèles de non-conformité. Ensuite, en partant de l'ampleur réelle des coûts de la taxation, nous en analysons dans une seconde partie les implications induites en matière d'équité et d'efficacité. Nous en déduisons des recommandations concernant la politique fiscale désirable.

PARTIE 1 : TYPOLOGIE DES COÛTS D'EFFICIENCE

I. 1 Les coûts administratifs

I.1.a. Caractéristiques principales

Les administrations fiscales sont souvent confrontées au problème de la collecte d'information, mais la modélisation de ce processus est d'autant plus difficile que l'information varie en qualité. En effet, il existe une nette différence entre le cas où un inspecteur des impôts suspecte une fraude et le cas où il dispose d'assez d'éléments pour mener une enquête.

D'autre part, le coût de quête de l'information dépend de son degré d'accessibilité et du degré d'aisance de la dissimulation. Pour illustrer cette dernière caractéristique, la fiscalité des transactions offre un exemple utile, (Slemrod, Yitzhaki, 2000). Il existe plusieurs avantages à taxer une transaction marchande bilatérale. Celle-ci implique en effet la participation d'au moins deux partis ayant des intérêts potentiellement conflictuels, en cas de désaccord le parti lésé peut saisir les autorités compétentes. Le coût de la recherche de l'information est donc réduit. De plus, comme ce coût est une fonction décroissante du niveau de documentation pratiqué, il est moindre s'il s'agit de recherche d'information dans le cadre de grandes entreprises.

Les coûts de l'administration fiscale diffèrent selon que l'assiette imposable est enregistrable ou non (comme par exemple les propriétaires de véhicules automobiles, les détenteurs de permis de conduire etc.). Ils peuvent également varier avec le nombre de contribuables effectivement imposables, ainsi qu'avec le degré de partage d'information entre les différents niveaux du fisc etc. De même, une infrastructure lourde risque de générer des coûts de personnel non négligeables. Le degré de complexité et le manque de clarté de la loi fiscale pèsent à leur tour sur le budget de l'administration fiscale.

En outre, les coûts administratifs présentent des discontinuités. Ils varient amplement selon l'échelle des sommes collectées. Ils bénéficient également d'économies d'échelle lors de la collecte fiscale. Ils présentent ainsi des non-convexités.

Enfin, les coûts administratifs peuvent être fonction de la combinaison d'impôts utilisés et de leur taux. Ceci est lié au fait que la collecte de l'information concernant une taxe quelconque est susceptible de faciliter le processus de collecte d'un autre impôt (l'inspection des recettes de la TVA par exemple contribue parfois à la collecte de l'impôt sur le revenu).

I. 1. b. Typologie des coûts administratifs

On peut distinguer trois catégories de dépenses de l'administration fiscale. D'abord, la fraude contraint le fisc à augmenter les taux pratiqués sur les contribuables honnêtes, ce qui réduit l'acceptabilité de l'impôt. Au sein de cette catégorie on distingue les coûts dédiés à la détection de la

fraude proprement dite des coûts liés à la réduction d'activités d'optimisation fiscale (légale) chez les contribuables assez fortunés pour avoir accès à des niches fiscales (*loopholes*). Enfin, les coûts administratifs proprement dits comprenant des coûts de collecte et de traitement des impôts. Ils comportent notamment le budget de fonctionnement de la Direction Générale des Impôts (DGI).

I. 2 Les coûts de mise en conformité

I. 2. a. Éléments de définition

Il nous semble à présent nécessaire de distinguer les coûts encourus par les contribuables et associés à la recherche de placements fiscaux avantageux, au temps passé à remplir la déclaration, à la résolution d'éventuels litiges ou au versement d'honoraires des conseils fiscaux. Une partie de ces coûts est liée à l'obligation de se conformer à la loi fiscale ; une autre est imputable à l'effort volontaire entrepris afin de réduire la facture fiscale. Dans ce deuxième cas, on parle de coûts de non-conformité.

Les coûts de mise en conformité avec la règle fiscale représentent des coûts en termes de ressources réelles pour la société. Dans la plupart des cas, les coûts de mise en conformité privés contribuent à la baisse des coûts administratifs publics liés à la collecte des impôts.

L'intégration des coûts de mise en conformité dans les modèles formels de taxation est une tâche difficile. Par exemple dans quel cas est-il optimal de déléguer aux employeurs l'autorité de collecter des impôts et de transmettre de l'information, concernant les employés (ce qui requiert un monitoring de l'administration quant à la fiabilité du contribuable et de l'agent fiscal, représenté ici par l'employeur) ? A l'inverse, dans quel cas est-il optimal d'avoir affaire uniquement à l'employé ? (Slemrod, Yitzhaki, 2000)

A priori, l'employeur dispose d'informations susceptibles de réduire les coûts de l'administration fiscale s'il les lui transmet. L'information par les tiers peut également réduire le coût social total si le coût de collecte de l'information est supérieur à l'accroissement de coût engendré par l'instauration d'un système d'information à deux niveaux. Cependant, l'efficacité potentielle d'un système administratif avec participation des contribuables ou des tiers doit être confrontée à des considérations d'ordre pratique. Les coûts administratifs sont sujets à un processus de budgétisation, ils sont donc relativement explicites. De l'autre côté, les coûts de mise en conformité sont le plus souvent camouflés, donc de nature davantage implicite. Par conséquent, une politique fiscale, réduisant le coût administratif total, mais accroissant proportionnellement ou davantage les coûts de mise en conformité, sera analysée le plus souvent comme bénéfique à la baisse du coût social total. Ceci est dû à la diminution conséquente et explicite des dépenses gouvernementales en question, alors que l'ampleur des coûts de mise en conformité reste constante, voire plus importante encore.

I. 2. b. Facteurs explicatifs du phénomène de mise en conformité

Il existe deux groupes de facteurs explicatifs du phénomène, le premier de nature économique, le second de nature socioculturelle. Parmi les facteurs de nature économique on cite les infractions et les sanctions pénales, la charge de l'obligation fiscale, l'utilisation judicieuse ou non des taxes collectées par le gouvernement et enfin la surestimation par les contribuables de la probabilité de contrôle, qui est en réalité faible.

En ce qui concerne les pénalités éventuellement infligées en cas de détection d'irrégularités, des modèles théoriques fondés sur l'économie du crime de type Allingham-Sandmo, (A-S), (1972) ont été développés. Ce type de configuration théorique est présenté en annexe 1. Selon ces modèles, les individus maximisent l'utilité qu'ils espèrent retirer du jeu de hasard de la fraude. Pour ce faire, ils se basent sur un calcul entre les bénéfices et les risques de la fraude fiscale. Tous les modèles de décision de non-conformité s'inscrivent, depuis, dans ce même cadre d'analyse. Ainsi, le modèle de Mayshar (1991) présenté en annexe 2, complète le modèle A-S en intégrant des spécifications institutionnelles sous la forme d'un vecteur T représentant la technologie de l'impôt. Il montre que le niveau de dissimulation des contribuables et la gamme des instruments fiscaux effectivement à la disposition des pouvoirs publics influencent directement les taux marginaux d'imposition.

L'augmentation de la charge fiscale est une des explications avancées pour rendre compte de la croissance de l'économie souterraine. A cet égard, dans les modèles de type A-S la conformité des agents croît avec les taux d'imposition³. La plupart des travaux empiriques concluent, au contraire, que les taux d'imposition élevés découragent la mise en conformité. Cette contradiction devrait inciter les fiscalistes à plus d'attention à l'égard des facteurs influençant la décision de se conformer ou non à la règle fiscale.

En outre, la littérature relative à l'affectation des recettes fiscales (Axelrod, 1984 ; Palfrey et Rosenthal, 1984) souligne que la conformité des individus dépend de l'idée qu'ils se font de l'utilisation de leur argent par les autorités.

Enfin, comme le suggèrent Kahneman et Tversky (1979), certains contribuables surestiment la probabilité d'un contrôle fiscal de leur revenu. Ces individus, caractérisés par leur grande aversion au risque, auront alors tendance à « obéir » à la loi fiscale plutôt que les autres.

Parmi les facteurs socioculturels on cite surtout le rôle des normes sociales. Il est difficile de définir ce concept précisément. Néanmoins, il représente en général une ligne de conduite, jugée de la même façon par toute la société, celle-ci lui accordant son accord ou désaccord. Ainsi, il semble que les individus se conformant à la loi considèrent la fraude comme « immorale ». De plus, la conformité est plus importante dans des sociétés à haute cohésion sociale. Enfin, plus les individus ont un sentiment d'injustice sociale ou de mépris envers les autorités, plus ils auront un penchant pour la fraude fiscale.

³ Il s'agit d'une extension du modèle A-S, Yitzhaki (1974) où l'on considère que l'aversion relative au risque est une fonction décroissante du revenu. Les pénalités sont établies en fonction du montant de taxes non déclarées, et non pas en fonction de la hauteur du revenu non déclaré.

L'importance des facteurs non économiques dans la prise de décision de conformité présente un intérêt particulier, mais a fait l'objet jusqu'à présent de peu de recherches, en raison surtout de la difficulté de conceptualisation explicite.

Les résultats expérimentaux d'Alm, Sanchez et de Juan (1995) montrent que tous ces facteurs sont des déterminants importants de la conformité. Plus important peut-être, le rôle des normes sociales est examiné en comparant dans un premier temps les expériences de conformité de différents pays (Espagne versus Etats-Unis), pays dont la culture et l'histoire vis à vis de la conformité diffèrent significativement. Ces comparaisons montrent qu'à la fois le niveau et le changement de conformité en réponse aux innovations politiques varient entre pays. L'étude comparative en question fournit de cette manière-là l'évidence expérimentale de l'impact significatif des attitudes de type sociétal envers la conformité sur le comportement individuel. Au total, ces découvertes suggèrent qu'une stratégie de la conformité gouvernementale basée seulement sur l'infraction et les sanctions pénales pourrait bien être un début de stratégie anti-fraude, mais en aucun cas une fin en soi.

A la place, une approche multi facettes est nécessaire, elle accentue la contrainte fiscale, mais renforce également des éléments tels que les récompenses positives d'une plus grande conformité aux impôts, l'utilisation transparente « des euros » du contribuable, et l'obligation sociale de payer de tels impôts.

I. 3 Les coûts de renforcement légal

I. 3. a. Coûts liés aux risques de détection et à une sanction éventuelle

Du côté des contribuables, il s'agit des coûts liés à la probabilité de détection d'irrégularités fiscales. Ceux-ci comportent d'un côté toutes les dépenses consacrées au camouflage de l'activité frauduleuse, et de l'autre « le préjudice » subi par les contribuables en cas de découverte de la dissimulation. Ces coûts varient en fonction de la plus ou moins grande aversion au risque des fraudeurs. Dans les modèles théoriques de décision d'évitement et de fraude de type A-S⁴, la fraude fiscale a lieu si et seulement si le contribuable s'attend à augmenter son revenu espéré par la fraude, en tenant compte des possibles amendes qu'il devrait payer en cas de détection. Le contribuable continue de « tricher » jusqu'à ce qu'à la marge, l'augmentation espérée du revenu soit compensée par l'accroissement supplémentaire du risque. Par conséquent, un contribuable qui contourne la loi fiscale accroît à la fois son exposition au risque et son revenu espéré. Cette exposition supplémentaire au risque représente une perte en terme de bien-être pour la société. En principe, la satisfaction d'un contribuable pourrait être supérieure dans le cas où il paie au moins autant que le gouvernement collecte réellement, à condition que le gouvernement cesse d'inspecter. En présence de gouvernement neutre au risque, le coût induit par le risque, lié à la fraude, est exactement équivalent à la prime de risque, que le contribuable est prêt à verser pour éliminer son exposition au risque (Yitzhaki, 1987).

⁴ Allingham-Sandmo.

Sous des hypothèses concernant la probabilité de détection, la structure des pénalités et l'aversion au risque, le coût induit par la fraude fiscale devient une fonction continue des taux d'imposition.

Ce coût, ajouté au coût de mise en conformité, est volontairement contracté par un individu, essayant de minimiser la probabilité de détection de la fraude. Ainsi, il tentera de camoufler l'activité illégale, ou alors il s'orientera vers une occupation moins rémunérée autrement.

I. 3. b. Coûts de détection et de renforcement légal

Il s'agit de toutes les dépenses dédiées à la quête d'information, à la vérification de cette information et au *monitoring* des contribuables. On y ajoute naturellement les coûts de renforcement légal- la mise en place de programmes d'audits (comme le *Taxpayer Measurement Program*, reconduit régulièrement par l'*IRS*⁵), les frais de gestion et de fonctionnement des services de contrôle etc.

De nos jours, le travail de *monitoring* des autorités compétentes est en grande partie facilité par l'accroissement de la vitesse de circulation et du degré d'accessibilité des informations de toute sorte. Pendant l'année fiscale 1965, 340 millions de documents d'information seulement ont été reçus par l'*IRS*. En 1990 ce chiffre atteignait un milliard.

De plus, la plupart des supports informationnels sont aujourd'hui informatisés, ce qui simplifie l'appariement de tels documents avec les recettes issues de l'impôt sur le revenu. L'abondance de l'information limite sévèrement l'envergure de la fraude fiscale. C'est une des raisons pour lesquelles les contribuables restent relativement honnêtes face à la faible probabilité d'application de peines civiles ou criminelles (cette dernière étant limitée suite eux coûts élevés de poursuite légale). Cependant la sophistication informatique profite également aux contribuables, de plus en plus avisés. Certains d'entre eux essaient de s'en servir afin d'échapper au contrôle fiscal. Le renforcement légal demeure donc essentiel malgré les coûts considérables qu'il engendre. Il ne peut pas être éliminé sous prétexte que le contribuable est honnête et que le contrôle est une activité trop onéreuse.

Après avoir caractérisé les trois types de coûts d'efficience, il est intéressant d'étudier leur ampleur et leurs implications en terme de bien-être.

PARTIE 2 : AMPLEUR ET CONSEQUENCES

II. 1 Ampleur empirique des coûts d'efficience

II. 1. a. Le cas des coûts administratifs

La somme de ces coûts est considérable. On l'évalue à approximativement à 10% (Slemrod, 1996a) des recettes fiscales aux Etats-Unis, ce qui représenterait plus d'une centaine de milliards de dollars. En France, le rapport Lépine (mars, 1999) a montré qu'à eux seuls les coûts administratifs de collecte de l'impôt étaient déjà très élevés. Le coût de gestion de l'impôt rapporté aux recettes nettes

⁵ *Internal Revenue Service.*

varie ainsi de 0,5 % des sommes recouvrées dans des pays comme les États-Unis et la Suède, à plus de 1,5 % dans certains pays européens, comme la France, l'Italie et l'Allemagne, la plupart des États soumis à l'étude se situant à environ 1% (Espagne, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni).

Ce rapport effectue une analyse comparative des fonctions des administrations fiscales dans neuf pays comparables à la France⁶. Le taux d'intervention sert d'indicateur principal.

Si la complexité inégale de la fiscalité doit certes être prise en considération dans ce type de comparaisons internationales, il n'en demeure pas moins que ces chiffres attestent de la lourdeur du réseau administratif français, d'une densité nettement supérieure aux autres états. Il ressort en effet de ce rapport que le coût de l'administration de l'impôt est plus élevé en France⁷ que dans tous les autres pays ayant déjà entrepris, depuis une dizaine d'années, des réformes structurelles.

Coûts de collecte de l'impôt

(en % des recettes nettes*)

Moyenne : 1,1

Source : rapport de l'Inspection Générale des Finances.

Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Canada	Espagne	Irlande	Suède	Etats-Unis
1.71	1.6	1.52	1.23	1.12	1.05	0.89	0.88	0.52	0.49

* Impôts et cotisations sociales, sauf pour l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni (impôts uniquement).

L'étendue des missions fiscales constitue un premier élément d'explication de la disparité de ces coûts. Plusieurs remarques amènent toutefois à ne pas se limiter à cette seule explication. Ainsi, en ce qui concerne la France, l'administration espagnole, qui a un périmètre d'intervention très proche de celui de la France, a un taux d'intervention presque deux fois inférieur au taux français (0.89% contre 1,60%). Ensuite, l'analyse de la seule fonction de recouvrement permet d'identifier un écart de 0,30% entre les administrations françaises et leurs homologues étrangères (les coûts de recouvrement représentent 0,50% des recettes nettes en France, contre 0,20% en moyenne dans l'échantillon).

D'autres facteurs sont donc nécessaires pour rendre compte de ces divergences. On distingue ainsi en premier lieu les modes de gestion de l'impôt⁸, ensuite la densité du réseau de l'administration fiscale française, qui atteint des proportions exclusivement supérieures à celles des autres Etats.

⁶ Allemagne, Canada, États-Unis, Espagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

⁷ Le coût de collecte de l'impôt en France correspond à 1.6% des recettes nettes, soit 3.9 milliards d'euros.

⁸ La retenue à la source pour recouvrer l'impôt existe dans tous les pays cités, sauf en France. Ce constat doit être nuancé dans la mesure où l'Allemagne pratique également la méthode de la retenue à la source, alors que son coût de recouvrement de l'impôt est encore supérieur à celui de la France. Une simplification des structures et des procédures serait donc plus souhaitable.

Densité des réseaux des différentes administrations fiscales

Source : Ministère de l'Economie et des Finances

	France*	Espagne	Irlande	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède	Moyenne
Points d'accueil	3840	206	130	950	66	500	120	-
Population (millions)	58.6	39.3	3.6	57.4	41.5	59	8.9	-
Superficie (milliers de km ²)	551	505	71	302	15.6	244.1	450	-
Pts d'accueil/ 1 million hbts	66.5	5.2	36.1	16.6	1.6	8.5	13.5	10.2
Pts d'accueil /100000 km ²	696.6	40.8	183.1	314.6	423.1	204.8	26.7	152.7

* Pour la France, le champ considéré est celui de la DGI, de la DGCP et de la DGDDI⁹. On ne tient pas compte du réseau des URSSAF qui ne traite que des prélèvements sociaux.

On remarque, en troisième lieu, la répartition différente des coûts entre les dépenses de personnel et les investissements de modernisation (informatique et formation). Ainsi, les dépenses de personnel représentent en France 81% des dépenses totales, soit 13 points de plus que la moyenne de l'échantillon. La France enregistre donc rien qu'en coûts de gestion administratifs, un des pourcentages les plus importants en Europe. Ce dernier fait témoigne de la lourdeur du système fiscal français.

Il faut néanmoins éviter de verser dans l'angélisme (B.Salanié, 1998). Un certain degré de complexité est inévitable pour assurer l'équité du système. Après tout, le système le moins coûteux consisterait à demander des contributions volontaires aux citoyens, un peu comme dans le cadre d'analyse de la taxation optimale. Cependant, ce type de système, pratiqué déjà auparavant, s'avère sous optimal car il est susceptible de nuire sévèrement à l'efficacité de la collecte. De plus, il ne serait pas très juste pour les contribuables honnêtes...

Les coûts les plus élevés du système ne sont par ailleurs pas les plus apparents. Ainsi, l'existence des six tranches de l'IRPP¹⁰ ne complique guère la tâche de l'administration et des

⁹ Direction générale des Douanes et des Droits indirects.

¹⁰ Il s'agit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

contribuables. La multiplication des exonérations fiscales induit des coûts probablement beaucoup plus élevés.

De même, l'instauration de la retenue à la source sur les revenus des salariés ou des retraités permettrait aux agents chargés de la lutte anti-fraude de concentrer leurs efforts sur les non-salariés, qui sont relativement peu contrôlés actuellement. Cependant, ceci risquerait de transférer le coût de la collecte sur les entreprises et en plus de cela de rendre le poids du prélèvement peu visible pour le contribuable.

En matière de fiscalité directe, le coût de gestion de la taxe professionnelle (TP) pour les administrations financières (DGI¹¹ et DGCP¹²) est inférieur à la moyenne des autres impôts. Avec un coût de gestion estimé à 304 M€ en 2002, le taux de gestion¹³ de la TP s'élève à 1,20% contre 1,44% pour l'ensemble des prélèvements fiscaux. Cependant, « les apparences peuvent être trompeuses ». Derrière le coût de gestion de la TP relativement bas se cache en fait un coût de mise en conformité pour les redevables élevé. Les plus importants d'entre eux doivent consacrer plusieurs fiscalistes à temps plein aux obligations déclaratives et au contentieux relatifs à cet impôt. Un logiciel spécifique est acquis par les grandes entreprises pour faire face au nombre de déclarations à remplir. Ceci renvoie à la complexité de l'impôt pour les usagers¹⁴. Le taux de contentieux, qui en constitue un des indices, place défavorablement la TP parmi 8 impôts étudiés par la DGI, dont la TVA, l'IR, l'IS.

Pour terminer sur la question de l'ampleur des coûts administratifs, il convient d'essayer d'analyser brièvement l'impact de la décentralisation de la collecte des impôts sur ces dépenses. Elle peut en effet augmenter les coûts de la déclaration et de la perception pour le secteur public et pour le secteur privé. Il existe des coûts fixes liés à la collecte de tout impôt que les gouvernements doivent assumer pour chaque type d'impôt qu'ils perçoivent.

De plus, les possibilités d'évasion et de fraude fiscale croissent avec la décentralisation pour certaines taxes. Ceci est vrai dans le cas où l'assiette imposable est mobile ou dans le cas où elle chevauche les frontières des collectivités territoriales. Il est donc nécessaire d'établir des règles relatives à la répartition des revenus fiscaux entre les collectivités territoriales. Sinon, il risque d'y avoir une double imposition ou une imposition nulle. Des distorsions dans les procédures de révision des matières imposables se trouvant dans les différents Etats sont également envisageables. Ainsi, la décentralisation de la collecte des impôts risque de compliquer davantage les procédures fiscales, assez sophistiquées déjà, ce qui pourrait accroître les coûts administratifs du fisc.

¹¹ Direction générale des impôts.

¹² Direction générale de la comptabilité publique.

¹³ Il est défini comme le rapport entre le coût de gestion de l'impôt et son rendement.

¹⁴ On pourrait aussi rajouter les tiers sollicités par les redevables, notamment lorsqu'il s'agit d'obtenir la communication du coût historique d'un bien.

II. 1. b. Le cas des coûts de mise en conformité

Plusieurs approches empiriques ont été mises en place pour obtenir des estimations fiables de ce phénomène. Aucune de ces approches n'est cependant fiable, car leurs estimations dépendent soit d'hypothèses non vérifiables, soit du degré de validité des estimations sur les devises étrangères.

La source la plus fiable d'information, en ce qui concerne la mise en conformité avec l'impôt sur le revenu fédéral américain, existe grâce au programme *TCMP* de l'*IRS*. Ainsi, presque tous les trois ans depuis 1965 jusqu'à 1988 l'*IRS* reconduit un ensemble d'audits répétés pour élaborer une formule, informant la sélection de revenus utilisés pour des audits ultérieurs. Par le biais des résultats obtenus, une fonction discriminante (dont la formulation est gardée secrète), nommée *DIF*, est mise en place. Elle permet d'assigner à chaque recette un score, appelé *DIF* score. Il désigne la vraisemblance de contenir des irrégularités ou des fraudes. La moitié des mesures fiscales sont fondées, au moins partiellement, sur ce score.

Pour l'année fiscale 1988 le *TCMP* révèle quelques faits étonnants. Il s'avère ainsi que 40% des ménages Nord-américains ont sous payé leurs impôts pour cette année, 53% ont payé leurs taxes correctement et 7% ont versé plus qu'ils ne devaient. En supposant que le paiement en plus est dû à une erreur, et que la même proportion de sous paiement l'est également, ceci implique qu'approximativement deux tiers de l'ensemble des contribuables avaient l'intention de payer leurs impôts correctement. Cependant, il reste une minorité importante qui trichait sur la déclaration des impôts, et ceci pour des sommes non négligeables.

Il existe d'autres critères, en ce qui concerne la mesure et le degré de tolérance autorisée de non-conformité. Ces critères ont été définis par dans «l'*IRS*' *Law Enforcement Manual* », (bulletin No. 2004-38, septembre 2004). Ils restent largement méconnus par le contribuable moyen car l'*IRS* reste assez vague dans leur définition. Ces critères viennent compléter les résultats du *TCMP* afin de gommer ses insuffisances et erreurs possibles. En effet, les autorités fiscales sont incapables d'établir un système de contrôle et de contentieux parfait. Il est impossible de détecter et de punir tous les contribuables en dehors de la loi. Toutefois, les administrations disposent d'un outil de contrôle puissant : l'incertitude quant à l'emplacement exact de la limite entre la légalité et l'illégalité. Le maintien intentionnel de cette incertitude représente une incitation forte pour les contribuables de se conformer à la loi.

II. 1. c. Le cas des coûts de renforcement légal

Du côté des contribuables, il s'agit de coûts dédiés au risque, liés à la probabilité de détection des irrégularités fiscales. On s'interroge sur la nature des coûts et des pénalités que les contribuables encourent en cas d'irrégularités fiscales détectées. L'*IRS* a mis en place aux Etats-Unis un système légal selon lequel les contribuables ne déclarant pas la totalité de leur revenu, sont sujets à des sanctions pénales ou non pénales. Les sanctions non pénales sont appliquées à hauteur de 20% de la somme non déclarée, à condition que l'anomalie en question résulte d'un comportement spécifique (négligence, sous déclaration d'impôts, absence de déclaration etc.). Si une fraude est détectée, ce qui

suppose la présence de preuves tangibles de comportement intentionnel et donc criminel, une sanction non pénale peut atteindre jusqu'à 75% du montant non déclaré. Lorsqu'une fraude très sérieuse est découverte, des sanctions pénales sont également envisageables. La tentative volontaire de frauder et donc de défier le cadre légal de l'impôt sur le revenu par exemple, est considéré comme un délit, puni par au plus 100 000 dollars d'amende, l'emprisonnement pour au plus 5 ans ou les deux. Une sanction pénale est également appliquée si une des sources de revenus est non déclarée. Contrairement à la fraude, ce dernier fait est considéré comme de la « mauvaise »foie de la part des contribuables. Il est donc puni par au plus 25 000 dollars d'amende ou un an d'emprisonnement ou les deux simultanément. Malgré la sévérité des mesures anti-fraude, elles sont en réalité rarement infligées. Pendant l'exercice fiscal 1995, seulement 4,1% des contribuables américains contrôlés et jugés « coupables » pour fraude ont été sujets à des peines pour falsification, négligence ou autres. Les redevables encourent donc, en vérité, une faible probabilité de détection d'irrégularités et des peines non fréquentes et peu élevées.

Du côté des autorités fiscales, il s'agit de toutes les dépenses dédiées à la quête d'information, à la vérification de cette information et au *monitoring* des contribuables. On y ajoute naturellement les coûts de renforcement légal- la mise en place de programmes d'audits (comme le *TCMP*), les frais de gestion et de fonctionnement des services de contrôle etc.

II. 2 Implications en termes de bien-être

Le problème principal de la théorie de la taxation optimale est la recherche des configurations de l'impôt permettant de trouver un compromis entre l'efficacité¹⁵ et l'équité¹⁶ (Stern, 1976, p.124). Équité et efficacité sont souvent considérées par les économistes comme des impératifs conflictuels entre lesquels les pouvoirs publics doivent opérer un arbitrage (Monnier, 2004). La tentative de réconciliation des deux principales caractéristiques désirables de la taxation échoue dans le sens où les conclusions obtenues en matière d'équité et d'efficacité sont directement contradictoires. En effet, en ce qui concerne le principe d'équité, les impôts sur le revenu doivent être plus élevés sur des tranches de revenu supérieures. Sous quelques conditions particulières les impôts sur le revenu doivent être choisis de manière à égaliser les revenus nets après imposition, ce qui implique par conséquent des taux marginaux d'imposition au sommet de la distribution des revenus de 100%.

Cependant, selon le principe d'efficacité, les taux marginaux d'imposition doivent être d'autant plus élevés que les individus sont réactifs en matière de comportement d'offre de travail. Ainsi, le taux marginal d'imposition de l'individu le plus riche de la population (celui qui se trouve au sommet de la distribution des revenus) doit être nul. La théorie de la taxation optimale ne parvient

¹⁵ Le principe d'efficacité postule que le processus de collecte des impôts doit ingérer un minimum de distorsions dans les décisions économiques.

¹⁶ L'équité fiscale associe à la fois le critère du « traitement égal des égaux », soit l'équité horizontale au critère du « traitement inégal des inégaux », soit l'équité verticale.

donc pas à remplir son objectif de départ- trouver un équilibre «optimal» entre l'équité et l'efficacité fiscales.

La prise en compte des aspects institutionnels et sociaux de la procédure fiscale, dans le cadre de l'analyse économique de l'impôt, permet d'aborder la question de l'optimalité fiscale sous un nouveau jour. En effet, les deux critères désirables de la taxation se trouvent modifiés, s'ils sont envisagés en présence des coûts d'efficacité. Un changement dans l'imposition des sociétés, par exemple, aura un impact différent sur l'équité et l'efficacité fiscales selon que les coûts d'efficacité sont pris en compte ou non. En présence de coûts d'efficacité, l'impact sur l'efficacité d'une déduction de frais liés à l'activité professionnelle dans le cadre de l'impôt sur le revenu se reflète dans la perte d'output, résultant du changement de comportement face au nouveau taux d'imposition. L'effet de substitution en résultant est capté à travers la mesure classique de la charge fiscale excédentaire. Les effets de la provision fiscale en terme d'équité sont visibles dans la variation des revenus pour l'ensemble de la distribution. Ils sont également perceptibles à travers les différences de poids de ces individus dans la fonction de bien-être social. Au total, la provision accroît le revenu individuel (en générant de l'épargne fiscale), tout en le réduisant (elle induit des coûts de (non) mise en conformité). Cette réduction sera ignorée si les aspects institutionnels et sociaux de la procédure fiscale sont omis de l'analyse. La combinaison entre le changement de revenu observé et le poids total des individus concernés dans la fonction de bien-être social en rend mieux compte. Prenons un autre exemple (Alm, J., 1996). Soit un gouvernement quelconque qui décide de renforcer ses mesures de contrôle fiscal (augmentation de la proportion d'individus sujets à des audits fiscaux). Les autorités publiques vont d'abord subir des coûts administratifs et de renforcement légal supplémentaires, qui ensuite engendreront des recettes fiscales additionnelles. Le niveau d'output final se modifiera avec l'évolution des comportements face à la nouvelle réglementation. Puisque les différents individus seront affectés à différents degrés, au final la distribution de revenus sera altérée, en créant ainsi des effets d'équité. Ceux-ci seront sous estimés si on exclut l'existence des coûts d'efficacité

L'analyse de la taxation requiert ainsi la recherche d'un équilibre entre l'équité et l'efficacité, ces dernières étant des objectifs publiques a priori difficilement compatibles. Leur incompatibilité est liée à leurs enseignements contradictoires. Selon le principe d'efficacité la déformation excessive des choix individuels suite à la taxation diminue le bien-être collectif. Elle est donc à bannir. D'un autre côté, du point de vue de l'équité, cette déformation est acceptable car elle est nécessaire pour la maximisation du bien-être social. Ces deux principes semblent donc *a priori* inconciliables. En tant qu'impératifs des autorités fiscales, ils doivent être analysés, **compte tenu des coûts d'efficacité**, à l'aide des outils standards de l'économie publique normative. La prise en compte des coûts d'efficacité contribue davantage à la compréhension des interactions possibles entre ces deux principes. Ainsi, un compromis entre ceux-ci semble plus envisageable. L'exclusion d'un de ces critères serait probablement une erreur, car ils sont complémentaires, non pas autosuffisants.

PARTIE 3 : A LA RECHERCHE DE L'ADMINISTRATION FISCALE OPTIMALE

III. 1 La fraude fiscale proprement dite (*tax evasion*): une analyse descriptive

III.1.a Définition

La définition classique de la fraude fiscale résulte de la distinction entre la fraude fiscale proprement dite (*tax evasion*) et l'évasion (*tax avoidance*). Le trait caractéristique de la fraude fiscale est l'illégalité. Ainsi, en 1916, Oliver Wendell Holmes écrivait :

“When the law draws a line, a case is on one side of it or the other, and if on the safe side is none the worse legally that a party has availed himself to the full of what the law permits. When an act is condemned as evasion, what is meant is that it is on the wrong side of the line...” (Bullen v. Wisconsin, 1916, 240. U.S. 625, pp. 630).

“La loi établit une ligne séparatrice entre ce qui est légal et ce qui ne l'est pas. Lorsqu'une action est exercée dans le cadre de ce qui est autorisé par la loi en question, cette action s'inscrit naturellement dans la légalité. Ainsi, quand on parle de fraude fiscale, cela fait référence au « mauvais » côté de l'espace des actions possibles...”

III.1.b Problèmes conceptuels et empiriques posés par l'ampleur du phénomène

Etudier la mesure et les caractéristiques de la fraude fiscale n'est pas chose facile en raison de deux types de problèmes. Le premier est de nature conceptuelle et le second de nature empirique. Le problème conceptuel consiste dans le fait que même si la ligne de séparation entre la légalité et l'illégalité est en théorie plutôt précise, en réalité elle est relativement floue. Parfois, la loi même est opaque sur certaines questions. Il arrive aussi qu'elle soit suffisamment explicite, mais que le contribuable ne la connaisse pas. Il arrive également que le cadre légal soit bien défini, mais ignoré par l'administration en question. L'importance de ces facteurs varie selon les cas de figure.

D'autre part, lors de la tentative de mesure du phénomène, on se trouve souvent confronté à un autre problème, ce dernier d'ordre empirique. La fraude fiscale est par définition un phénomène caché-une simple enquête ne suffit pas.

La source la plus fiable de données, en ce qui concerne la mise en conformité avec l'impôt sur le revenu fédéral américain, existe grâce au programme *TCMP* de l'*IRS*. Il fournit une information abondante sur les schémas de non-conformité en tenant compte de variables comme le revenu, l'occupation professionnelle, la région géographique, l'âge et le statut marital. Il est cependant largement reconnu par la communauté des finances publiques que même le programme *TCMP* estime

imparfaitement le phénomène de non-conformité, en particulier lorsqu'il est question de l'économie souterraine.

III.2. L'optimisation fiscale (*tax avoidance*) : une analyse descriptive

III.2.a Dimensions de l'optimisation

Parmi les réponses comportementales des agents économiques face à la taxation on distingue d'abord celles qui sont liées à la déformation de la structure des prix consécutive à l'imposition. Les redevables se trouvent alors dans l'obligation de revoir la répartition de leurs ressources entre les différents emplois. L'impact sur l'utilité individuelle d'une variation des prix relatifs d'un bien (ou d'un revenu) prend ainsi la forme d'un effet de substitution. La perte de bien-être liée en résultant est qualifiée en économie publique standard de « charge fiscale excédentaire ».

D'un autre côté, les contribuables peuvent fournir des efforts afin de réduire la charge fiscale sans pour autant modifier leur comportement en matière de consommation. Ce deuxième phénomène n'induit pas des changements dans l'ensemble budgétaire. Il fait partie des réponses légales des redevables face aux obligations fiscales. Il s'agit de l'optimisation fiscale qui retiendra notre attention dans la présente section.

Selon Stiglitz (1985) il existe trois principes de base de l'optimisation fiscale dans le cadre de l'impôt sur le revenu. En premier lieu, il évoque la remise dans le temps des impôts, en second lieu l'arbitrage fiscal entre individus identiques confrontés à des taux d'imposition marginaux différents selon les périodes de leur vie. Enfin, l'arbitrage fiscal entre tranches de revenu qui ne sont pas sujettes au même traitement fiscal en fait également partie.

La plupart des outils financiers d'évasion fiscale sont une combinaison de ces trois cas de figure. Stiglitz prend un exemple afin d'illustrer les regroupements possibles entre ces derniers. Le trait caractéristique de l'*IRA* (*Individual Retirement Account*) est la remise dans le temps de l'obligation fiscale jusqu'à la retraite ; à condition que l'individu subisse un taux d'imposition moindre à sa retraite que pendant la période où le revenu a été gagné. L'*IRA* est donc également un moyen d'arbitrage fiscal entre des taux d'imposition différents. L'*IRA* peut aussi correspondre à un outil d'arbitrage fiscal entre deux formes de capital, l'un imposable et l'autre exonéré de taxation. Ce cas de figure se rencontre lorsque l'individu peut emprunter pour déposer des fonds monétaires dans l'*IRA* et que le taux d'intérêt encouru pour financer ce dépôt est déductible d'impôt.

Selon Stiglitz, si les marchés de capitaux étaient parfaits, ces trois principes pourraient être utilisés afin d'éliminer toute imposition, tout en laissant intacts les choix de consommation individuels. A défaut d'une telle structure de marché, les charges fiscales ne peuvent pas être contournées par le biais d'une simple optimisation fiscale. En conséquence, les redevables prennent des décisions économiquement sous efficaces, afin de réduire leur facture fiscale. Il s'agit principalement

d'investissement dans des secteurs où il est plus facile de convertir les revenus ordinaires en gains de capital.

III.3.b Le *retiming*, l'arbitrage fiscal et la classification des revenus

Le « *timing* » d'une transaction quelconque peut s'avérer extrêmement sensible aux modifications des taux d'imposition. L'exemple le plus révélateur en la matière concerne probablement la variation des gains de capital suite à l'augmentation des taux d'imposition, annoncée pour le premier janvier 1987, mais anticipée dès l'automne de 1986. Les plus values en capital agrégées en 1986 étaient deux fois plus élevées que celles qui avaient été enregistrées les années précédentes. Comme Burman, Clausing et O'Hare (1994) le soulignent, les plus-values en capital des actions d'entreprises en décembre 1986 étaient sept fois supérieures à celles de décembre 1985. Un exemple frappant des réponses temporelles aux changements d'imposition directe est évoqué également par Goolsbee (2004). Il semble ainsi que suite à l'anticipation de l'augmentation du taux d'imposition concernant les individus en haut de la distribution des revenus, les hauts cadres ont rapporté en 1992 des sommes importantes de revenu, en levant des options de titres non conditionnels¹⁷.

Des études économétriques sophistiquées utilisant des données de panel ont été menées pour distinguer les réponses aux changements de taxation liées au *timing* d'une transaction des réponses permanentes, qui elles provoquent une modification durable du panier de consommation, suite à une ponction sur le pouvoir d'achat. Le résultat principal de ces estimations suggère que l'effet temporel domine l'effet permanent (Burman et Randolph, 1995). L'arbitrage fiscal profite également des non-pertinences de la loi fiscale, cette dernière permettant ainsi de prendre avantage des traitements fiscaux asymétriques. Un exemple dont on a déjà discuté est l'*IRA* aux Etats-Unis. Enfin, la transformation de capital ordinaire ou de revenu de travail en plus-values imposées de façon préférentielle est un bon exemple de la reclassification de revenus. Ainsi, selon Scholtz (1994) et Maki (1996), suite à la réforme fiscale de 1986 aux Etats-Unis, on a observé le passage d'utilisation de produits financiers à intérêt non déductible vers des crédits immobiliers ou prêts participatifs à intérêt déductibles d'impôts.

Gordon et Slemrod (2005) discutent le passage possible de l'assiette fiscale d'entreprise vers une assiette fiscale individuelle via la méthode de compensation. Selon leur étude ce passage est effectivement pratiqué de façon courante aux Etats-Unis. Gordon et Mackie-Mason (1990) explorent comment la réforme fiscale de 1986 aux Etats-Unis a causé le passage de corporation de type C vers des corporations de type S, imposées en tant que partenariats et donc exonérées de l'impôt sur les sociétés¹⁸ selon le droit américain.

¹⁷ Les options de titres non conditionnelles se caractérisent par le fait que la différence entre le prix d'exercice et le prix d'émission est imposable à des taux de revenu courants pendant l'exercice. Cette différence est déductible du revenu imposable de l'employeur pendant la même période.

¹⁸ Selon les lois fiscales nord-américaines une corporation de type S est imposée en tant que partenariat, mais elle possède tous les traits caractéristiques légaux d'une société. Il existe des restrictions pour devenir une corporation de type S, notamment le nombre maximal d'actionnaires.

L'optimisation fiscale représente ainsi un bon moyen, puisque légal, pour les redevables de minimiser la somme d'impôts dus, en profitant des non-pertinences du dispositif fiscal, même si ceci les place parfois à la limite de la légalité.

III. 3 Administration fiscale optimale et renforcement légal

Les notions d'évasion et de fraude fiscale posent deux sortes de défis à l'analyse normative de la taxation. D'abord, ce nouveau cadre d'analyse permet, par le biais de l'introduction de ces phénomènes, l'accès à de nouveaux dispositifs légaux, dont le caractère optimal reste à démontrer : pénalités optimales, audit optimal etc. En présence de fraude et d'évasion fiscales, force est de constater que le dispositif fiscal ne peut plus être régi selon un principe de transferts monétaires bilatéraux entre le fisc et les redevables. Il est désormais un véritable dispositif coercitif de collecte des revenus à partir d'individus qui essaient d'y résister. La nature coercitive du processus de collecte des impôts implique, ainsi, que le coût en terme de ressources, à implémenter un système fiscal au sein de la société, est grand. C'est en cela que la théorie de la taxation optimale est incomplète, car elle est incapable de prendre en compte les aspects sociaux et administratifs du processus de taxation.

Ensuite, ce nouveau cadre d'analyse invite à repenser les problèmes de la taxation dans les théories standard sur la question (la théorie de la taxation optimale). En considérant de façon simultanée et plus générale l'aspect du problème, on est amené à étudier ce que Slemrod (1990) appelle la théorie des « *systèmes de taxation optimaux* ». L'intégration de la question de l'existence d'institutions fiscales et sociales, ainsi que des différents coûts les caractérisant, dans le cadre de la théorie fiscale normative requiert alors un changement de direction de recherche. La structure des préférences, qui est le point focal dans la méthodologie de la théorie de taxation optimale, serait alors mise de côté au profit d'une plus grande attention envers la technologie de la collecte des impôts.

Dans les sections précédentes de cet article les notions d'évasion et de fraude fiscale ont été présentées dans le cadre normatif de l'analyse économique de l'impôt, ceci afin de rendre compte des différentes caractéristiques institutionnelles et sociales du système fiscal réel.

Cette nouvelle grille de lecture permettrait non seulement la mise en évidence des véritables dimensions du système fiscal, mais également l'accès à des instruments nouveaux mis au service de la politique fiscale. Ainsi sont définis « *les systèmes de taxation optimaux* » (Slemrod, 1990).

« *Les systèmes de taxation optimaux* » :

- réduisent les inefficacités et les distorsions économiques.
- tiennent compte de l'ampleur réelle des coûts d'efficience, en intégrant dans la modélisation les estimations à partir de programmes comme le *TCMP*.
- définissent clairement et sans ambiguïté la loi fiscale à appliquer.
- permettent une plus grande simplicité et administrabilité de la règle fiscale.
- permettent d'exploiter les sources d'inefficacités, ou les coûts d'efficience, par leur intégration à part entière dans l'analyse.

Les réponses comportementales à la taxation, telles que les modifications de l'offre de travail, ne sont plus une fonction immuable des préférences individuelles. Elles sont donc sujettes à des manipulations d'ordre politique, contrairement à ce que prône la théorie de la taxation optimale.

Dans ce contexte, les économistes ont à leur disposition une palette plus riche d'instruments de politique économique, susceptibles d'influer sur les comportements d'évitement fiscal. Par ailleurs, l'élasticité de la réponse comportementale devient elle-même un instrument de politique fiscale, qui lui aussi doit être choisi de façon optimale.

La modélisation de la théorie de la conformité, de renforcement légal et d'administration fiscale avec des modèles de type Allingham-Sandmo-Yitzhaki (1972) et des modèles plus généraux de type Mayshar (1991) sera présentée en annexe.

Les stratégies d'évitement fiscal, ainsi que tous les coûts, liés au fonctionnement de l'appareil fiscal, jouent un rôle déterminant quant à la mise en place de systèmes fiscaux efficaces au sein de sociétés qui de leur côté y résistent fortement. Cependant, ce n'est que récemment, que l'analyse formelle de la taxation a commencé à s'intéresser à ces phénomènes, ignorés largement jusque là. Il est donc évident que ces notions restent encore en grande partie inexplorées et mal connues. Le domaine de recherche s'ouvrant ainsi aux fiscalistes s'avère un terrain complexe et passionnant, dans le sens où il est susceptible d'éclairer à plusieurs titres le mode de fonctionnement de l'impôt.

Contrairement à ce que postule la théorie de la taxation optimale, les dispositifs fiscaux d'assiette, de liquidation et de recouvrement engendrent d'importants coûts, qualifiés de coûts d'efficience. Du côté de l'administration fiscale il s'agit d'abord de toutes les dépenses consacrées à la gestion de l'impôt. Ensuite, étant donné « l'aversion » plus ou moins grande des redevables au règlement de la charge fiscale, les autorités compétentes se voient dans l'obligation de dédier des ressources supplémentaires aux procédures fiscales de veille et de contrôle. Enfin, les contribuables s'engagent de leur côté dans des schémas onéreux de non-conformité par rapport à la loi fiscale, que l'on nomme habituellement coûts de non-conformité. Dans la mesure où ils améliorent l'efficacité et l'équité des systèmes fiscaux, en les rendant plus réactifs aux réponses comportementales à la taxation, les coûts d'efficience ainsi définis sont essentiels quant à l'analyse des systèmes de prélèvement et plus généralement de la technologie de l'impôt.

Quant à l'ampleur empirique des coûts d'efficience, elle est en effet non négligeable. En ce qui concerne les dépenses de l'administration fiscale en termes de gestion de l'impôt, des estimations récentes (rapport Lépine, 1999) témoignent du considérable retard pris par la France, comparativement à la plupart des pays développés. Les résultats ainsi obtenus attestent de la lourdeur du réseau administratif français. A l'heure de la restructuration et de la modernisation du ministère des finances, ce rapport vient confirmer l'urgence d'une réforme tendant à réduire le coût de collecte de l'impôt en France et par là même, les dépenses publiques.

Contrairement aux coûts administratifs, les coûts de mise en conformité ont fait l'objet d'études empiriques uniquement dans le cadre de programmes d'audits menés par l'IRS aux Etats-Unis. Ainsi, le programme *TCMP (Taxpayer Compliance Measurement Program)* fournit, via des audits reconduits régulièrement, la possibilité d'assigner à chaque recette contrôlée sa vraisemblance de contenir des anomalies fiscales. La fraude et l'évasion fiscales sont donc plus aisément détectables. Selon la dernière batterie de tests menés dans le cadre du *TCMP* (1988) les deux tiers des contribuables contrôlés étaient en règle. Néanmoins, le reste de la population examinée ne déclarait pas de sommes importantes dans le cadre de la déclaration annuelle de revenus.

Enfin, les coûts de renforcement légal concernent à la fois les contribuables (il s'agit des sanctions espérées en cas de détection de fraude) et le fisc (il s'agit de la mise en place d'un véritable réseau de renforcement du cadre légal de l'impôt avec toutes ses modalités de fonctionnement). Cette catégorie de dépenses est difficile à évaluer, et fait l'objet de simulations numériques plus qu'à de

vraies estimations empiriques (il est pratiquement impossible de construire des bases de données sur la question).

L'intégration des aspects institutionnels et sociaux des procédures fiscales, dans le cadre de l'économie publique normative, implique des modifications en termes de bien-être de sorte que les critères désirables de la taxation (équité, efficacité et minimisation des coûts administratifs) doivent être envisagés sous un nouveau jour. De façon plus générale la structure et le profil redistributif des prélèvements obligatoires sont déformés par les comportements de fuite devant l'impôt (évasion et fraude fiscales). De plus, les redevables ne sont pas tous égaux devant l'impôt. Certains peuvent échapper partiellement à la perte de bien-être consécutive à l'impôt, tandis que d'autres doivent la subir intégralement (Monnier, 1998).

Ainsi, en ce qui concerne le principe d'équité, les déductions fiscales paraissent en effet généralement plus favorables aux agents fortunés, en particulier dans le cas des impôts progressifs¹⁹. Malgré les arguments avancés à l'encontre de ce biais favorable aux revenus les plus élevés, il reste que dans la pratique de nombreux allègements portent sur des emplois du revenu plus fréquents chez les catégories les plus favorisées²⁰.

Il convient par ailleurs de souligner que, à recettes fiscales inchangées, les allègements induisent un transfert de charge sur les contribuables qui n'en bénéficient pas, c'est-à-dire compte tenu du profil redistributif des incitations, très fréquemment sur les catégories les plus pauvres (Monnier, 1998).

En présence de stratégies d'évitement il convient donc de reformuler les recommandations à l'égard des politiques publiques. D'une part, il faudrait différencier les taux d'imposition en fonction de la propension des contribuables à frauder, ce qui rétablirait *a priori* l'égalité des redevables devant l'impôt. D'autre part, il serait utile de se servir des contrôles fiscaux, capables de remplacer au moins en partie la majoration des taux, d'autant plus pénalisante qu'elle est pratiquée sur des contribuables honnêtes.

La résistance à l'impôt, qui se traduit au plan individuel par la fraude et l'évasion fiscales, alimente les stratégies d'évitement et entraîne donc un coût budgétaire considérable. La lutte contre la fraude implique une bonne évaluation de celle-ci à travers notamment l'élaboration d'une nouvelle méthodologie dans le cadre de la théorie fiscale normative. En considérant simultanément l'ampleur réelle des coûts d'efficience, et les comportements de fuite devant l'impôt en découlant, on est amené à construire une grille de lecture apte à permettre l'élaboration par les pouvoirs publics d'une stratégie de lutte contre la non-conformité (comparée aux hypothèses proposées par la théorie de la taxation optimale). Cela débouche sur ce que Slemrod (1990) appelle « *les systèmes de taxation optimaux* » (1990).

¹⁹ Un impôt est dit progressif lorsque le taux moyen d'imposition croît avec l'assiette.

²⁰ Réduction d'impôts accordée au titre d'investissements dans les DOM-TOM.

Annexe 1 :

Modèles théoriques d'évasion fiscale et de décision de compliance : le modèle d'Allingham-Sandmo-Yitzhaki (1972)

* *Cadre d'analyse*

Supposons que l'observation de la véritable assiette d'imposition n'engendre pas de coûts pour le contribuable, mais demande au fisc un coût. Ainsi, la déclaration d'un montant imposable en dessous de sa vraie valeur peut être rentable pour le redevable. Dans la formulation originale du modèle d'Allingham-Sandmo, (1972), (désormais A-S), la probabilité de détection p et l'amende proportionnelle, Θ constituent le principal élément de dissuasion de la fraude fiscale.

Dans le modèle A-S le revenu imposable y est fixé de façon exogène. Le choix du contribuable porte uniquement sur la déclaration de revenu, soit x . Ainsi, $(y - x)$ représente le revenu non déclaré endogène, avec v le véritable revenu net (dans le cas où il n'y a pas de fraude), soit $y(1 - t)$, et, t est le taux d'imposition de l'impôt sur le revenu. Le contribuable choisit le montant de revenus à déclarer afin de maximiser son utilité espérée, soit :

$$EU = (1 - p)U(v + t(y - x)) + pU(v - \Theta(y - x)) \quad (1)$$

La fonction d'utilité de type Von Neumann-Morgenstern illustre clairement le degré d'aversion au risque d'un individu type. Dans le modèle en question, le choix de frauder ou non, et l'ampleur de la fraude éventuelle est semblable à un jeu de hasard. Chaque dollar de revenu imposable non déclaré rapporte un pay-off de t avec une probabilité de $(1 - p)$, ainsi qu'une pénalité de Θ avec une probabilité de p . La fraude sera pratiquée si et seulement si le pay-off espéré, soit $(1 - p)t - p\Theta$ est positif. L'ampleur de la fraude sera fonction de ce pay-off, ainsi que des préférences individuelles.

* *Résultats et limites- l'extension de Yitzhaki (1974)*

Dans les configurations théoriques de type AS l'amende en cas de détection, est fonction de la sous déclaration de revenu. Mais en réalité, cette pénalité dépend plutôt de la somme d'impôts non déclarés. Le *pay-off* espéré se modifie en conséquence pour prendre la forme de $(1 - p)t - p\Theta t$. Ce changement est important dans le sens où le taux d'imposition n'a désormais plus aucun effet sur la décision de fraude. Au fur et à mesure que t croît, le gain résultant de la non-déclaration d'un dollar supplémentaire augmente, en même temps et dans la même proportion que le coût lié à la détection. Ainsi, si le taux d'imposition varie, cela n'influence nullement le *pay-off* espéré, puisqu'il reste constant.

La condition de premier ordre, en ce qui concerne la décision de fraude optimale, s'écrit alors comme il suit :

$$\frac{U'(y_a)}{U'(y_u)} = \frac{(1-p)}{p\Theta} \quad (2)$$

Avec y_a et y_u le revenu net dans l'état contrôlé et non contrôlé du monde respectivement. Notons que le taux d'imposition t n'apparaît pas dans l'équation (2). Dans la formulation de départ du modèle A-S t est présent au dénominateur comme facteur de $(p\Theta)$. Ceci implique que lorsque le taux d'imposition croît, la récompense liée à la sous déclaration de revenu augmente également, de façon proportionnelle, alors que la peine éventuelle croît moins que proportionnellement. La fraude fiscale est ainsi d'autant plus attractive que le taux d'imposition est élevé. Il importe peu que la peine infligée en cas de détection dépende du montant de revenu sous déclaré ou de la somme d'impôts non déclarés. En effet, une plus importante proportion d'individus averses au risque fraudera *ceteris paribus* dans une moindre proportion. Les individus à hauts revenus continueront à frauder davantage à condition que l'aversion absolue au risque²¹ soit décroissante.

Le choix des individus en haut de la distribution des revenus de frauder plus dépendra de leur aversion relative au risque²². La fraude relative au revenu va croître, décroître ou rester constante, en tant que fraction du revenu, selon que l'aversion relative au risque est une fonction croissante, décroissante ou constante du revenu respectivement. Les augmentations de p et de Θ auront pour conséquence la baisse du montant de la fraude fiscale.

Les augmentations du taux d'imposition donnent lieu à un effet de revenu et à un effet de substitution. Si l'aversion relative au risque du contribuable est décroissante, une diminution de revenu fait d'une position moins risquée une position optimale.

De l'autre côté, l'augmentation du taux d'imposition t aura également un effet de substitution. Le prix relatif de consommation augmente, encourageant ainsi la fraude, ceci dans le cas où la pénalité est fonction du revenu. Dans le cas contraire, si la pénalité éventuelle dépend des impôts non déclarés, un accroissement de t réduit la fraude fiscale à condition d'avoir une aversion relative au risque décroissante.

La version originale du modèle A-S²³ a été largement critiquée car elle échoue au simple test d'une vérification empirique. En effet, le modèle prédit une fraude fiscale beaucoup plus élevée qu'elle ne l'est en pratique. La question, qui se pose alors est la suivante : Pourquoi les individus paient leurs impôts au lieu de frauder ? Ce dernier fait est lié à la mise en conformité des individus, pour des raisons d'ordre économique et social, évoquées précédemment.

²¹ L'aversion absolue au risque est la somme qu'un investisseur est prêt à payer pour éviter une augmentation de la variance de ses revenus d'une unité supplémentaire.

²² L'aversion relative au risque représente la proportion des revenus qu'un investisseur est prêt à payer pour éviter une augmentation de la variance de ses revenus d'une unité supplémentaire.

²³ Il existe plusieurs extensions possibles du modèle AS (relations avec l'offre de travail, prise en compte d'autres incertitudes, considérations en équilibre général etc.).

Annexe 2 :

Modèles théoriques d'évasion et d'optimisation fiscale : Mayshar (1991), Wilson (1989), Slemrod et Yitzhaki (2004)

*Cadre d'analyse

Puisque le modèle A-S analyse la décision de frauder ou non en tant que jeu de hasard (ou encore en tant que pari), la littérature conséquente sur la question est largement fondée sur l'aversion des contribuables vis-à-vis du risque. Ainsi, les caractéristiques des fonctions d'utilité y jouent un rôle très important. Cette focalisation a cependant rendu opaques d'autres aspects primordiaux de la taxation. En effet, peu d'attention a été accordée à la technologie de dissimulation fiscale, ainsi qu'aux différents moyens d'optimisation fiscale. Pour éclairer davantage ces quelques aspects problématiques de la taxation, nous nous tournons à présent vers l'analyse de modèles théoriques plus généraux.

Selon Mayshar le programme de maximisation des contribuables, s'écrit comme il suit :

$$\underset{X,S,L,Y}{Max} U(Y, L) \quad (6)$$

$$X = w[L - S - m(E)]$$

$$\text{sous contraintes } \{ Y = X - T(X, S, E)$$

Avec :

X output

S effort de dissimulation

L effort total en terme de travail

Y la consommation.

Mayshar appelle $T(\cdot)$ la technologie de l'impôt, spécifiant le montant maximal de taxes T perceptibles à partir de l'assiette imposable X , quand l'autorité fiscale dispose d'un vecteur E d'instruments légaux de renforcement et de contrôle. Le contribuable, de son côté, dévoue S unités de travail en activités de dissimulation. On obtient par construction $T_X > 0$, $T_S < 0$ et $T_E > 0$. La fonction $m(E)$ représente les inévitables coûts de mise en conformité à la loi fiscale, exprimés en unités de travail.

Malgré le fait que la fraude ne soit pas explicitement associée ici à un jeu de pari, Mayshar pense qu'elle peut être représentée de la sorte. Dans ce but, il définit S en tant que paiement qui engendre la même perte d'utilité espérée que le risque supplémentaire supporté par le fraudeur, compte tenu des obligations fiscales anticipées. Ainsi, le lien entre les modèles théoriques de fraude fiscale A-S et ce type de configurations théoriques est établi. Du point de vue des modèles de type A-S, T_S , exprime le fait que les paiements fiscaux anticipés sont inversement proportionnels à la fraude pratiquée, mais cela au prix d'une certaine incertitude quant à la fréquence du contrôle fiscal effectif.

Considérons à présent les conditions de premier ordre par rapport à L et à S respectivement, où les étoiles indiquent l'optimalité des valeurs :

$$\frac{-U_L(Y^*, L^*)}{U_Y(Y^*, L^*)} = w[1 - T_X(X^*, S^*, E)] \quad (7)$$

$$w[1 - T_X(X^*, S^*, E)] \geq -T_S(X^*, S^*, E) \quad (8)$$

Où l'expression (8) est équivalente à $S^* \geq 0$.

*Résultats

Regardons de plus près l'expression (7). En effet, elle paraît familière : le taux de substitution entre la consommation et le loisir est égal au salaire net. Notons que le taux marginal effectif d'imposition $T_X(X^*, S^*, E)$ donne lieu à des taux d'imposition marginaux plus complexes que ceux du modèle linéaire de taxation standard. Dans ce modèle $T_X(X^*, S^*, E)$ serait égal à tX^* et où T_X serait équivalent à t . Dans l'expression (7) le taux marginal effectif d'imposition peut dépendre de l'activité de dissimulation du contribuable et/ou des instruments légaux à la disposition du gouvernement.

Selon l'expression (8) parce que l'activité de dissimulation s'effectue via le travail, à l'optimum son coût d'opportunité, soit $w[1 - T_X(X^*, S^*, E)]$, va être égal à son gain marginal privé, $-T_S$, soit la somme épargnée par le fraudeur.

Slemrod (2004) étudie un modèle en relation avec celui de Mayshar. Il y introduit le coût privé lié aux réductions du revenu imposable (noté A), soit $C(wL, A)$. Le revenu de travail véritable est dénoté wL . La maximisation de la fonction d'utilité dans le cas d'un impôt sur le revenu linéaire et avec ce type de technologie d'optimisation devient alors :

$$\underset{L, A}{Max} U(Y, L) \quad (9)$$

$$\text{sous contrainte } Y = w(1 - L) - t(w(1 - L) - A) - C(wL, A)$$

Plusieurs conclusions émergent de ce type de modélisation de l'environnement fiscal. D'abord, l'effet de substitution de l'offre de travail est modifié. Il diffère selon les paramètres retenus, w et $(1-t)$. Des changements de $(1-t)$ déclenchent des comportements d'optimisation, contrairement aux changements de salaire.

Malgré que l'offre de travail et l'optimisation fiscale réagissent à la fois aux modifications de w et de $(1-t)$, ces réactions ne sont pas symétriques. Ainsi, les études économétriques se doivent de différencier les changements dus à w de ceux dus à $(1-t)$. La conclusion de Rosen (1976), selon laquelle la différente réaction des contribuables à w et $(1-t)$ représente nécessairement « l'illusion du contribuable », n'est pas automatique en réalité. Cela peut également être interprété comme une technologie d'optimisation. Alors, selon Mayshar et Slemrod les changements dans les systèmes

fiscaux provoquent trois types de réaction des contribuables. Prenons un exemple issu de Slemrod, Yitzhaki, (2000). L'augmentation du taux d'imposition de l'impôt sur le revenu progressif peut les inciter à substituer au loisir d'autres biens ou à accroître l'ampleur de la fraude fiscale, en fonction de la structure de pénalités. Enfin, ceci pourrait également intensifier les comportements d'optimisation fiscale.

La technologie de collecte des impôts et l'importance de la procédure fiscale ont été placées au cœur de l'analyse de taxation normative. Dans cette dernière approche ont été mis en avant des modèles théoriques d'évasion et de fraude fiscale. La structure des préférences a été alors laissée de côté. Les modèles classiques de taxation optimale placent les préférences individuelles au cœur de leur méthodologie. Les élasticités comportementales, soit les réactions des contribuables aux variations de la taxation, sont dérivées directement de préférences individuelles immuables. La plupart de ces modèles se focalisent sur l'élasticité de l'offre de travail, en énonçant la croyance que le prix relatif du loisir et des autres biens est le paramètre le plus affecté par les changements de taxation. Les études empiriques montrent pourtant que l'élasticité de l'offre de travail compensée agrégée, en ce qui concerne les heures de travail, est relativement faible. L'introduction, dans le cadre des modèles formels de taxation, de variables autres que l'offre de travail se trouve justifiée. L'impact global des politiques fiscales est ainsi plus facile à évaluer, ce qui permet d'accroître l'équité et l'efficacité du système fiscal réel.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Agell, Jonas, Mats Persson, "Asset Markets, Tax Arbitrage, and the Redistributive Properties of Progressive Income Taxation", *Economic Letters*, Vol. 34, No. 4, décembre 1990, pp. 357-361.
- Akerlof, George, "The Economics of 'Tagging' as Applied to the Optimal Income Tax, Welfare Programs, and Manpower Planning," *American Economic Review*, Vol. 68, No. 1, mars 1978, pp. 8-19.
- Allingham, Michael G. and Agnar Sandmo, "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", *Journal of Public Economics*, Vol. 1, No. 3-4, 1972, pp. 323-338.
- Alm, James, "Compliance Costs and the Tax Avoidance-Tax Evasion Decision", *Public Finance Quarterly*, Vol. 16, No. 1, janvier 1988, pp. 31-66.
- Alm, James, "What is an 'Optimal' Tax System?", *National Tax Journal*, Vol. 49, No. 1, mars 1996, pp. 117-133.
- Alm, James, "Tax Compliance and Administration", in W. Bartley Hildreth and James A. Richardson, (eds.), *Handbook on Taxation*, New York, Marcel Dekker, Inc., 1999, pp. 741-768.
- Alm, James, Roy Bahl et Matthew N. Murray, "Tax Base Erosion in Developing Countries", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 39, No. 4, juillet 1991, pp. 849-872.
- Alm, James, Betty R. Jackson, et Michael McKee, "Estimating the Determinants of Taxpayer Compliance with Experimental Data", *National Tax Journal*, Vol. 45, No. 1, mars 1992, pp. 107-114.
- Alm, J., I. Sanchez et A. De Juan, Economic and Noneconomic Factors in Tax Compliance, *KYKLOS* 48, 1995, pp.3-18.
- Alt, James, "The Evolution of Tax Structures", *Public Choice*, Vol. 41, No. 1, 1983, pp. 181-222.
- Andreoni, James, "IRS as Loan Shark: Tax Compliance with Borrowing Constraints", *Journal of Public Economics*, Vol. 49, No. 1, octobre 1992, pp. 35-46.
- Andreoni, James, Brian Erard, et Jonathan Feinstein, "Tax Compliance", *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, No. 2, juin 1998, pp. 818-860.
- Atkinson, Anthony B. et Joseph E. Stiglitz, *Lectures in Public Economics*, New York: McGraw-Hill, 1980.
- Axelrod, Robert, *The evolution of cooperation*, New York: Basic Books, 1984, pp. 442-452.
- Baldry, Jonathan C., "Tax Evasion and Labor Supply", *Economics Letters*, Vol. 3, No. 1, 1979, pp. 53-56.
- Baldry, Jonathan C., "The Enforcement of Income Tax Laws: Efficiency Implications", *Economic Record*, Vol. 60, No. 169, juin 1984, pp. 156-159.
- Baldry, Jonathan C., "Income Tax Evasion and the Tax Schedule: Some Experimental Results", *Public Finance*, Vol. 42, No. 3, 1987, pp. 357-383.
- Balke, Nathan S. et Grant W. Gardner, "Tax Collection Costs and the Size of Government", Mimeo, Southern Methodist University, 1991.
- Beck, Paul et Woon Oh Jung, "An Economic Model of Taxpayer Compliance Under Complexity and Uncertainty", *Journal of Accounting and Public Policy*, Vol. 8, 1987b, pp. 1-27.
- Benjamini, Yael et Shlomo Maital, "Optimal Tax Evasion and Optimal Tax Policy", in W. Gartner and A. Wenig, (eds.), *The Economics of the Shadow Economy*, Berlin, Springer Verlag, 1985.
- Blough, Roy, *The Federal Taxing Process*, Washington, D.C.: Prentice-Hall, 1952 Blumenthal, Marsha, Charles Christian, Joel Slemrod, "Do Normative Appeals Affect Tax Compliance? Evidence from a Controlled Experiment in Minnesota", Mimeo, University of Michigan, 1999.
- Boadway, Robin, Maurice Marchand, et Pierre Pestieau, "Towards a Theory of the Direct-Indirect Tax Mix", *Journal of Public Economics*, Vol. 55, No. 1, septembre 1994, pp. 71-88.
- Burman, Leonard et William Randolph, "Measuring Permanent Responses to Capital Gains Taxes in Panel Data", *American Economic Review*, Vol. 84, No. 4, septembre 1994, pp. 794-809.
- Casanegra de Jantscher, Milka, "Administering the VAT", in Malcolm Gillis, Carl S. Shoup and Gerardo Sicat, (eds.), *Value-Added Taxation in Developing Countries*, Washington, D.C.: The World Bank, 1990, pp. 171-179.
- Christian, Charles W., "Voluntary Compliance with the Individual Income Tax: Results from the 1988 TCMP Study", in *the IRS Research Bulletin*, 1993/1994, Publication 1500 (Rev. 9-94), Washington, D.C., Internal Revenue Service, 1994.
- Cowell, Frank, "Tax Sheltering and the Cost of Evasion", *Oxford Economic Papers*, Vol. 42, No. 1, janvier 1990a, pp. 231-243.
- Cowell, Frank A., *Cheating the Government: The Economics of Evasion*, Cambridge: The MIT Press, 1990b.
- Cremer, Helmuth et Firouz Gahvari, "Tax Evasion and the Optimum General Income Tax", *Journal of Public Economics* Vol. 60, No. 2, mai 1996, pp. 235-249.
- Cross, Rodney et G. K. Shaw, "On the Economics of Tax Aversion", *Public Finance*, Vol. 37, No. 1, 1982, pp. 36-47.
- Diamond, Peter, "Optimal Tax Theory and Development Policy : Directions for Future Research", in David Newbery and Nicholas H. Stern, (eds.), *The Theory of Taxation for Developing Countries*, New York: Oxford University Press, 1987, pp. 638-647.

- Domar, Evsey D. et Richard Musgrave, "Proportional Income Taxation and Risk Taking", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 58, 1944, pp. 388-423.
- Dubin, Jeffrey A. et Louis L. Wilde, "The Empirical Analysis of Federal Income Tax Auditing and Compliance", *National Tax Journal*, Vol. 41, No. 1, mars 1988, pp. 61-74.
- Engel, Eduardo et James R. Hines Jr., "Understanding Tax Evasion Dynamics", Mimeo, University of Michigan, 1999.
- Feige, Edgar L., "How Big is the Irregular Economy?", *Challenge*, Vol. 22, No. 5, décembre 1979, pp. 5-13.
- Feinstein, Jonathan, "An Econometric Analysis of Income Tax Evasion and its Detection", *RAND Journal of Economics*, Vol. 22, No. 1, 1991, pp. 14-35.
- Feldstein, Martin, "Distributional Equity and the Optimal Structure of Public Prices", *American Economic Review*, Vol. 62, No. 1, mars 1972, pp. 32-36.
- Feldstein, Martin, "The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act", *Journal of Political Economy*, Vol. 103, No. 3, juin 1995, pp. 551-572.
- Goolsbee, Austan, "What Happens When You Tax the Rich: Evidence from Executive Compensation", *Journal of Political Economy*, à paraître.
- Gordon, James, "Individual Morality and Reputation Costs as Deterrents to Tax Evasion", *European Economic Review*, Vol. 33, No. 4, avril 1989, pp. 797-805.
- Gordon, Roger et Jeffrey MacKie-Mason, "How Much Do High Taxes Discourage Incorporation?", *Journal of Finance*, Vol. 52, No. 2, juin 1997, pp. 477-505.
- Gordon, Roger et Joel Slemrod, "Do We Collect Any Revenue from Taxing Capital Income?", in Lawrence Summers, (ed.), *Tax Policy and the Economy*, Cambridge, MA: MIT Press and National Bureau of Economic Research, 1988, pp. 89-130.
- Gordon, Roger et Joel Slemrod, "Are 'Real' Responses to Taxation Simply Shifting Between Corporate and Personal Tax Bases?", in Joel Slemrod, (ed.), *The Economic Consequences of Taxing the Rich*, Cambridge and New York: Harvard University Press and the Russell Sage Foundation, 2005.
- Gordon, Roger et John D. Wilson, "Measuring the Efficiency Cost of Taxing Risky Capital Income", *American Economic Review*, Vol. 79, No. 3, juin 1989, pp. 427-439.
- Gordon, Roger et Jeffrey MacKie-Mason, "Effects of the Tax Reform Act of 1986 on Corporate Financial Policy and Organizational Form", in Joel Slemrod, (ed.), *Do Taxes Matter? The impact of the Tax Reform Act of 1986*, Cambridge, MA, MIT Press, 1990.
- Graetz, Michael, Jennifer Reinganum, et Louis Wilde, "The Tax Compliance Game : Toward an Interactive Theory of Tax Enforcement", *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 2, No. 1, 1986, pp. 1-32.
- Internal Revenue Service, "Federal Tax Compliance Research: Individual Income Tax Gap Estimates for 1985, 1988, and 1992", Publication 1415, Washington, D.C., avril 1996.
- Internal Revenue Service, "IRS' Law Enforcement Manual", <http://www.irs.gov/pub-irs.irbs-irb 04-38>.
- Kahneman, D. et A.Tversky, "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk", *Econometrica*, Vol. 47, 1979, pp. 263-291.
- Kanbur, S.M., "On Risk Taking and the Personal Distribution of Income", *Journal of Political Economy*, Vol. 87, No. 4, août 1979, pp. 769-797.
- Kaplow, Louis, "Optimal Taxation with Costly Enforcement and Evasion", *Journal of Public Economics*, Vol. 43, No. 2, novembre 1990, pp. 221-236.
- Kaplow, Louis, "The Standard Deduction and Floors in the Income Tax", *Tax Law Review*, Vol. 50, 1994.
- Kay, John A., "The Anatomy of Tax Avoidance", In *Income Distribution: The Limits to Redistribution*. Proceedings of the 31st Symposium of the Colston Research Society, University of Bristol, John Wright & Sons, Ltd., 1980, pp. 135-148.
- Kesselman, Jonathan R., "Income Tax Evasion: An Intersectoral Analysis", *Journal of Public Economics*, Vol. 38, No. 2, mars 1989, pp. 137-182.
- Kesselman, Jonathan R., "Evasion Effects of Changing the Tax Mix", *The Economic Record*, Vol. 69, No. 205, juin 1993, pp. 131-148.
- Long, Susan, "Social Control in the Civil Law: The Case of Income Tax Enforcement", in H. L. Ross, (ed.), *Law and Deviance*, Beverly Hills: Sage Publications, 1981, pp. 185-214.
- Maki, Dean M., "Portfolio Shuffling and Tax Reform", *National Tax Journal*, Vol. 49, No. 3, septembre 1996, pp. 317-329.
- Mayshar, Joram, "On Measures of Excess Burden and their Application", *Journal of Public Economics*, Vol. 43, No. 3, décembre 1990, pp. 263-289.
- Mayshar, Joram, "Taxation with Costly Administration", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 93, No. 1, 1991, pp. 75-88.
- Mayshar, Joram et Shlomo Yitzhaki, "Dalton-Improving Tax Reform", *American Economic Review*, Vol. 85, No. 4, septembre 1995, pp. 793-807.

- Melumad, Nahum et Dilip Mookherjee, "Delegation as Commitment: The Case of Income Tax Audits", *RAND Journal of Economics*, Vol. 104, No. 2, 1989, pp. 139-163
- Mookherjee, Dilip et Ivan P'ng, "Optimal Auditing, Insurance, and Redistribution", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 104, No. 2, mai 1989, pp. 399-415.
- Monnier, Jean-Marie, "La formation des conceptions de la justice fiscale dans la pensée anglo-saxonne", *Revue française des finances publiques*, No. 84, décembre 2003, pp.121-125.
- Monnier, Jean-Marie, *Les prélèvements obligatoires*, Paris, Economica, 1998.
- Monnier, Jean-Marie, "La politique fiscale", L'état de la France, 2004.
- Palfrey, Thomas R., et Howard Rosenthal (1984), "Participation and the provision of discrete public goods: a strategic analysis.", *Journal of Public Economics*, Vol. 24, 1984, 52, p.149.
- Pencavel, John, "A Note on Income Tax Evasion, Labor Supply and Nonlinear Tax Schedules", *Journal of Public Economics*, Vol. 12, No. 1, août 1979, pp. 115-124.
- Polinsky, A. Mitchell et Steven Shavell, "The Economic Theory of Public Enforcement of Law", National Bureau of Economic Research Working Paper No. 6993, mars 1999.
- Ramsey, Frank, "A contribution to the Theory of Taxation", *Economic Journal*, Vol. 37, mars 1927, pp. 47-61.
- Rosen, Harvey, "Tax Illusion and the Labor Supply of Married Women", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 58, No. 2, mai 1976, pp. 485-507.
- Salanié, Bernard, *Théorie économique de la fiscalité*, Economica, 2002.
- Sanchez, Isabel et Joel Sobel, "Hierarchical Design and Enforcement of Income Tax Policies", *Journal of Public Economics*, Vol. 50, No. 3, mars 1993, pp. 345-369.
- Sandford, Cedric, *The Hidden Costs of Taxation*, London: Institute for Fiscal Studies, 1973.
- Sandford, Cedric, (ed.), *Tax Compliance Costs: Measurement and Policy*, Bath: Fiscal Publications, 1995.
- Sandmo, Agnar, "Income Tax Evasion, Labour Supply and the Equity-Efficiency Tradeoff", *Journal of Public Economics*, Vol. 16, No. 3, 1981, pp. 265-288.
- Scholz, John Karl, "Tax Progressivity and Household Portfolios: Descriptive Evidence from the Surveys of Consumer Finances", in Joel Slemrod, (ed.), *Tax Progressivity and Income inequality*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Scotchmer, Suzanne, "Audit Classes and Tax Enforcement Policy", *American Economic Review*, Vol. 77, No. 2, 1987, pp. 229-233.
- Scotchmer, Suzanne, "Who Profits from Taxpayer Confusion?", *Economics Letters*, Vol. 29, No. 1, 1989, pp. 49-55.
- Scotchmer, Suzanne and Joel Slemrod, "Randomness in Tax Enforcement", *Journal of Public Economics*, Vol. 38, No. 1, 1989, pp. 17-32.
- Slemrod, Joel, "Optimal Taxation and Optimal Tax Systems", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 1, 1990, pp. 157-178.
- Slemrod, Joel, "Fixing the Leak in Okun's Bucket: Optimal Tax Progressivity When Avoidance can be controlled", *Journal of Public Economics*, Vol. 55, No. 1, 1994, pp. 41-51.
- Slemrod, Joel, "Which is the Simplest Tax System of Them All?", in Henry Aaron and William Gale, (eds.), *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Washington, D.C. The Brookings Institution, 1996a.
- Slemrod, Joel, "A general model of the behavioral Response to Taxation," *International tax and Public Finance*, à paraître.
- Slemrod, Joel, Shlomo Yitzhaki, "The Optimal Size of a Tax Collection Agency", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 89, No. 2, 1987, pp. 183-192.
- Slemrod, Joel, Shlomo Yitzhaki, "Analyzing the Standard Deduction as a Presumptive Tax", *International Tax and Public Finance*, Vol. 1, No. 1, 1994, pp. 25-34.
- Slemrod, Joel, Shlomo Yitzhaki, "The Cost of Taxation and the Marginal Efficiency Cost of Funds", *International Monetary Fund Staff Papers*, Vol. 43, No. 1, mars 1996, pp. 172-198.
- Slemrod, Joel, Shlomo Yitzhaki, "Tax Avoidance, Evasion and Administration", mimeo NBER Working papers, No 7473, 2000.
- Stern, Nicholas, "On the specification of models of optimum income taxation", *Journal of Public economics*, Vol. 6, 1976.
- Stern, Nicholas, "Optimum Taxation with Errors in Administration", *Journal of Public Economics*, Vol. 17, No. 2, mars 1982, pp. 181-211.
- Stiglitz, Joseph E., "Utilitarianism and Horizontal Equity: The Case for Random Taxes", *Journal of Public Economics*, Vol. 18, No. 1, juin 1982, pp. 1-33.
- Stiglitz, Joseph E., "The General Theory of Tax Avoidance", *National Tax Journal*, Vol. 38, No. 3, septembre 1985, pp. 325-337.
- Tanzi, Vito, "Theory and Policy: A Comment on Dixit and on Current Theory", *International Monetary Fund Staff Papers*, Vol. 39, No. 4, décembre 1992, pp. 957-966.

- Tanzi, Vito et Anthony Pellechio, "The Reform of Tax Administration", in Christopher Clague ,(ed.), *Institutions and Economic Development: Implications of a New-Institutional-Economics, Approach for Growth, Poverty Reductions, Democracy, and External Assistance*, Baltimore : Johns Hopkins Press, 1996.
- Wertz, Kenneth L., "Allocation by and Output of a Tax-Administering Agency", *National Tax Journal*, Vol. 32, No. 2, 1979, pp. 143-156.
- Yitzhaki, Shlomo, "A Note on 'Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", *Journal of Public Economics*, Vol. 3, No. 2, 1974, pp. 201-202.
- Yitzhaki, Shlomo, "A Note on Optimal Taxation and Administrative Costs", *American Economic Review*, Vol. 69, No. 2, juin 1979, pp. 475-480.
- Yitzhaki, Shlomo, "On the Excess Burden of Tax Evasion", *Public Finance Quarterly*, Vol. 15, No. 2, avril 1987, pp. 123-137.