Fiscalité et efficacité économique

Peut-il exister une fiscalité optimale ?

« *La méthode par laquelle on lève une même quantité de revenu peut faire toute la différence entre la paralysie et la prospérité.* » (SCHUMPETER, Capitalisme, socialisme et démocratie, 1942). La légitimité de l'impôt, la confiance ou la défiance qu'il suscite, importent autant voire plus que le montant prélevé. Des variables psychologiques interviennent, déterminantes pour l'efficacité économique de l'impôt.

Au sens strict, la fiscalité désigne l'ensemble des impôts directs (sans contrepartie immédiate, prélevés sur des revenus) et indirects (portant sur des transactions). A ces impôts s'ajoutent des taxes et redevances, qui ont une contrepartie directe, une affectation précise. Au sens large, la fiscalité incorpore aussi les charges pesant sur le travail ; on parle alors de prélèvements obligatoires (PO), qui représentent depuis plusieurs années autour de 45% du PIB français. On se concentrera essentiellement sur la seconde définition.

Le terme d'efficacité est à distinguer de celui d'efficience : l'efficience renvoie aux critères d'optimalité, c'est-à-dire à l'atteinte d'un objectif (normativité) ; l'efficacité renvoie à l'évaluation *ex post* de l'atteinte d'un objectif en rapportant les coûts supportés aux objectifs réalisés (positivité). Comment concilier fiscalité et justice sociale ? Qu'est-ce qu'une fiscalité juste ? La fiscalité peut-elle être optimale ?

I. La fiscalité est un mode de financement incontournable d'une intervention publique qui, en palliant les défaillances de marché, peut contribuer à l'efficacité économique

A. Une allocation de ressources redistributives

1. Des impôts indirects aux impôts directs et à la centralisation

Il faut attendre 1720 et une crise financière en Angleterre pour observer une première véritable centralisation de la collecte des impôts. En France, VAUBAN (1707) avait échoué à centraliser la collecte de la « dîme royale » (elle était alors effectuée par les fermiers généraux par le biais de l'affermage) et la centralisation n'apparaît qu'au XIXe siècle, inspirée du modèle anglais. Les débats en matière de fiscalité sont alors particulièrement houleux du fait des revendications d'auteurs socialistes voulant faire de l'impôt un moyen redistributif de revenus et pas seulement de financement. « *L'impôt est la quote-part à payer par chaque citoyen pour la dépense des services publics* » déclarait PROUDHON. Mais cette quote-part doit faire contribuer chacun selon ses capacités. SNOWDEN (1907) résume parfaitement cette vision : « *Les socialistes ne considèrent pas seulement le budget comme un moyen de financer les dépenses publiques mais comme un instrument de réduction des inégalités.* »

© EduKlub SARL
Tous droits de l'auteur des œuvres réservés. Sauf autorisation, la reproduction ainsi que toute utilisation des œuvres autre que la consultation individuelle et privée sont interdites.

Extrait gratuit de document, le document original comporte 15 pages.

Jusqu'à la fin du XIXe siècle, l'essentiel des impôts prélevés reste toutefois des impôts indirects, autrement dit proportionnels et non progressifs. En 1877, THIERS s'exclame à l'Assemblée : « *l'impôt progressif, c'est le socialisme.* » La progressivité de l'impôt (sur le revenu) est introduite en Allemagne en 1891 (l'*Einkommennernsteuer*), aux EU en 1894, supprimée 1895 puis réintroduit en 1913, en Angleterre 1909 (*super tax*), en France 1914. La progressivité à ses débuts, et jusqu'en 1914, est particulièrement faible : le taux marginal de la tranche supérieure n'est que de 4% en Allemagne, 6% aux Etats-Unis, 3% en Angleterre et 2% en France. Un député français inquiet s'exclame en 1914 à l'Assemblée « *Aujourd'hui 2%, demain 50% ?!* ». La première guerre mondiale modifie totalement la structure de la fiscalité : d'une part, l'assiette de l'impôt (ou assiette fiscale) (nombre de personnes de la nation assujetties à l'impôt) s'élargit considérablement (avant la Guerre, 2% des citoyens américains paient l'impôt, moins de 5% dans la plupart des autres pays, au lendemain 2/3), d'autre part, les taux maximaux de prélèvement se sont élevés à 60% en France, à 77% aux Etats-Unis au lendemain de la première guerre mondiale et à 94% pendant la seconde ; il est de 91% entre 1945-64, pas tant par nécessité économique que par principe moral comme le rappelle Galbraith (entretien au *Monde*, janvier 2013) : il s'agit d'éviter l'enrichissement personnel en temps de guerre. « Quand le sang coule dans les rues c'est le moment d'acheter », aurait dit le baron de Rotschild. Terriblement vrai et cynique. Et dangereux pour la cohésion sociale d'une nation. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, le développement des Etats providences va enraciner cette évolution. En 1942, BEVERIDGE, dans *Du Travail pour tous dans une société libre*, justifie l'intervention publique dans le but de maximiser les chances de tout individu de trouver un emploi grâce à un Etat palliant les défaillances de marché. Financer et redistribuer, tels sont les maîtres mots d'une fiscalité efficace. Mais à quel degré ?

2. Le financement nécessaire des biens publics, le problème du *free rider* et les externalités positives

Les défaillances de marché ont été identifiées par PIGOU dans *Economie du bien-être* : externalités, monopoles naturels, biens collectifs. Un bien collectif pur est un bien non excluable et non rival, qui risque de ne pas être produit ou offert spontanément par le marché en raison des comportements de passager clandestin (*free rider*), chacun comptant sur les autres pour contribuer à son financement. Ce problème a été très vite perçu : Hume l'évoque dans son traité de la nature humaine dès 1752. Comme la police, l'armée, la recherche, l'école ou encore la santé génèrent des externalités positives et de la croissance endogène, il est rationnel et efficace de contraindre les citoyens à les financer en usant du « *monopole de la violence légitime* » (WEBER), c'est-à-dire d'un pouvoir d'imposer.

La protection sociale (assurance chômage et maladie, vieillesse, allocations familiales[1]) peut être financée par des charges pesant sur le travail (système bismarckien)

[1] *En ce qui concerne les allocations familiales, leur justification peut reposer sur le fait que le renouvellement des générations est une condition du fonctionnement d'un système de retraites par répartition.*

© EduKlub SARL
Tous droits de l'auteur des œuvres réservés. Sauf autorisation, la reproduction ainsi que toute utilisation des œuvres autre que la consultation individuelle et privée sont interdites.

Extrait gratuit de document, le document original comporte 15 pages.

et/ou par des impôts (importance de l'impôt sur le revenu dans les pays scandinaves). Elle est nécessaire dès lors que les pauvres risquent de ne pas spontanément constituer une épargne de précaution (revenus trop faibles) et que de nombreux individus ont une préférence pour le présent qui peut leur faire « oublier » de se prémunir contre les aléas de la vie. Ainsi la protection sociale et les revenus différés et assurantiels qu'elle permet reflètent-ils le besoin de corriger de manière autoritaire la myopie des citoyens face aux risques qu'ils encourent et aux coûts qu'ils imposent, volontairement ou non, à la société, aux autres. La Grande Dépression et la dépression des années 1930 ont été l'occasion d'une prise de conscience des Etats de la nécessité d'orchestrer cette épargne de précaution.

Evidemment, la question de la justice sociale se pose dès lors que la protection sociale est essentiellement financée par des charges proportionnelles, et que ces charges pèsent essentiellement sur le travail (et que beaucoup ne travaillent pas ou plus), tandis que les impôts reposent de leur côté sur le principe de progressivité.

3. La progressivité de l'impôt et les taux marginaux

L'impôt progressif peut reposer sur un barème de taux moyen ou marginaux ; celui des taux marginaux a été institué en France en 1920, supprimé en 1936 en faveur des taux moyens et ré-institué en 1942. Les taux marginaux sont moins désincitatifs au travail puisque seul le supplément du revenu au-dessus de la tranche est concerné par le taux de cette tranche. En contrepartie, il est plus malaisé pour chaque citoyen d'évaluer son taux moyen effectif d'imposition. On évoque parfois un problème de justice sociale dès lors que toute volonté d'alléger les impôts sur les bas revenus bénéficierait aussi aux hauts revenus ; critique mineure puisque rien n'interdit de baisser les taux sur les tranches inférieures tout en augmentant ceux des tranches supérieures pour le compenser.

L'IR, au cœur de débats intenses, ne représente en France qu'environ 17% des PO et environ 7% du PIB (à comparer avec des pays comme le Danemark, 25% du PIB, Suède, plus de 15%, équivalent en Italie, Royaume-Uni et Allemagne). Cet impôt ne concerne qu'un français sur deux, les 10% des français les plus riches le payent à près de 70%, mais on le verra, l'hétérogénéité du dernier décile est telle que les questionnements sur la justice sociale ou l'optimalité de la fiscalité sont bien plus complexes.

A l'impôt sur les revenus du travail s'ajoutent ceux sur les revenus du capital ; jusqu'en 2013 (ils étaient alors proportionnels et hors CSG) : 19% sur les plus-values sur les actions, 21% sur les dividendes, 24% sur les intérêts. Lorsque l'on ajoute la CSG et la CRDS, on obtient des taux d'imposition du capital supérieurs à 30% (32% sur les plus-values, 40% sur les intérêts).

L'impôt sur les sociétés est un impôt sur les bénéfices dont le taux de base est de 33,3%, 36,5% lorsqu'on ajoute des taxes diverses (25% lorsque les bénéfices sont

---

Ces allocations s'ajoutent au quotient familial, c'est-à-dire à la possibilité de réduire son taux d'imposition en fonction du nombre d'enfants à charge.

© EduKlub SARL
Tous droits de l'auteur des œuvres réservés. Sauf autorisation, la reproduction ainsi que toute utilisation des œuvres autre que la consultation individuelle et privée sont interdites.

Extrait gratuit de document, le document original comporte 15 pages.

réinvestis). Il obéit à une double logique : il est difficile d'y échapper, et il peut être légitime que les entreprises contribuent au financement d'externalités positives générées par les biens publics (éducation, santé…) et dont elles profitent pour leur productivité et profitabilité. L'IS pose cependant le problème de la double taxation : au niveau de la personne morale (entreprise) et au niveau de la personne physique (actionnaires, IR).

A cela, il faut encore ajouter l'ISF, qui avait remplacé en 1989 l'IGF (impôt sur les grandes fortunes, 1981). Cet impôt est faiblement progressif, son taux évolue entre 0,5 et 1,5% pour les patrimoines supérieurs à 800,000€. Il concerne environ 600000 personnes soit moins de 1% de la population totale, moins de 5% de la population active, et le produit de cet impôt est donc très faible. L'ISF soulève le problème de l'évaluation du patrimoine, qui est évalué au prix de marché (de revente) et non à la valeur historique (prix d'achat), alors même qu'il s'agit d'un impôt sur le patrimoine détenu (donc non vendu).

En 1991, a été introduite la CSG (contribution sociale généralisée), pesant sur les revenus du travail, du capital et sur les retraites. Cette contribution proportionnelle, donc indépendante du niveau de revenu, avait pour objectif initial de financer une protection sociale dont il devenait évident qu'elle était structurellement déficitaire. Devant les difficultés de financement, le taux au départ symbolique de 1,1% s'est élevé à 8% en moyenne (le taux n'est pas le même selon qu'il affecte les revenus du travail, du capital ou une retraite) aujourd'hui. Il s'agit d'un prélèvement à la source, qui affecte donc grandement les revenus nets. Concernant également les retraites, la CSG rompt avec le principe bismarckien selon lequel la fiscalité ne devrait pas taxer deux fois les mêmes revenus. Mais dès lors qu'on peut considérer que les personnes âgées profitent davantage des dépenses de sécurité sociale, ceci peut ne pas sembler illégitime. Les difficultés de financement de la protection sociale ont conduit à ajouter à la CSG la CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale).

B. Un instrument de régulation conjoncturelle et structurelle

Dans sa *Théorie des finances publiques* (1959), MUSGRAVE évoque trois fonctions de l'Etat : allocation, redistribution, régulation. La fiscalité a aussi pour but de réguler l'activité économique. La fiscalité peut chercher à influer sur l'usage et la consommation de biens. Certains génèrent en effet des externalités négatives (alcool, tabac), d'autres des externalités positives (biens culturels). D'où l'existence de différents impôts indirects de manière à désinciter à la consommation de biens générant des externalités négatives et inversement (fiscalité incitative). Les bonus-malus concernant l'automobile reflètent ces principes.

En ce qui concerne la régulation de l'activité, la fiscalité participe aux stabilisateurs automatiques. Les fluctuations du solde public résultent mécaniquement de la variation des dépenses publiques et de celle des recettes. Ces variations peuvent intervenir spontanément du fait des effets du cycle économique – on parlera dans ce cas des stabilisateurs automatiques – ou être le résultat d'une action volontaire – c'est la politiques discrétionnaire. Si les stabilisateurs agissent par définition toujours de manière contracyclique, les mesures discrétionnaires peuvent être mobilisées dans les deux sens, soit en amplifiant l'action des stabilisateurs automatiques, soit en menant une politique

© EduKlub SARL
Tous droits de l'auteur des œuvres réservés. Sauf autorisation, la reproduction ainsi que toute utilisation des œuvres autre que la consultation individuelle et privée sont interdites.

Extrait gratuit de document, le document original comporte 15 pages.

procyclique. Une baisse du PIB entraine en effet une baisse du revenu global, donc une baisse des recettes fiscales ; entre 2008-09 par exemple, les recettes fiscales en France sont passées de 265€ mds à 215€ mds, alors que dans le même temps les dépenses d'allocation chômage augmentaient. Il apparaît donc un déficit public (qui s'est rapidement élevé d'un peu plus de plus de 3% du PIB à 6 ou 7% pour des Etats européens), qui est supposé soutenir l'activité par un effet de relance. C'est le principe du multiplicateur keynésien : un accroissement de l'investissement se traduit par une variation plus que proportionnel du revenu car Y = kI où I = 1/(1-c), avec c la propension marginale à consommer, par définition > 1.

Si l'on souhaite conserver un budget équilibré dans le cadre d'une politique de relance le financement des dépenses par l'impôt génère, conformément au théorème d'HAAVELMO (1945), un effet multiplicateur égal à 1 (G = Y : une augmentation du budget de l'Etat provoque une hausse du même montant du revenu national), ce qui permet de diminuer le chômage en augmentant les dépenses publiques tout en maintenant un budget équilibré. Une relance, même financée par l'impôt est efficace, car la propension à dépenser de l'Etat est en quelque sorte plus importante que la propension moyenne à consommer des individus desquels on prélève l'impôt.

Si l'on ajoute à cela la progressivité de la fiscalité, donc le fait qu'elle pèse davantage sur les hauts revenus que sur les bas, elle permet, en vertu de la propension marginale à consommer décroissante avec le revenu, de soutenir l'activité : les revenus de transfert (des riches vers les pauvres) vont permettre un soutien de la consommation ; près de 60% du revenu des 10% les plus pauvres est issu de transferts sociaux (alloc. chômage, familiales, RSA etc.), 40% pour les 20% les plus pauvres. Les 10% les plus riches participent à hauteur de 15% au financement des dépenses de protection sociale. Du revenu est ainsi en quelque sorte transféré de l'épargne vers la consommation, non plus seulement dans une volonté redistributive, mais aussi régulatrice.

La loi de WAGNER a cependant fait apparaître que les dépenses publiques ont tendance à croitre plus vite que le PIB sur le long terme depuis le XIXe siècle (). De moins de 15% au XIXe siècle, les dépenses publiques ont peu à peu évolué, structurellement (c'est-à-dire en laissant de côté les guerres ou années particulière) vers 30% dans les années 70-80 puis plus de 50% en France (et même 57% en 2013).

Comme l'avaient montré PEACOCK & WISEMAN, il semble également se produire en matière de fiscalité un effet de cliquet : suite à des guerres notamment, qui légitiment l'augmentation des PO, la pression fiscale peine à être réduite. Le développement de l'Etat-Providence semble en effet, en particulier en France, conduire à une augmentation tendanciel du rapport entre PIB et PO, qui passe du quart au tiers du PIB entre le début des Trente Glorieuses et 1974, puis à un seuil de 45% environ depuis le milieu des années 1990. Jusqu'à la crise de 2008, la tendance était à une stabilisation de ce rapport, en particulier pour des raisons de concurrence et de compétitivité. Mais pas vraiment à une réduction.

Sur le long terme, c'est l'augmentation des dépenses des administrations de sécurité sociale (en particulier de santé) qui explique pour la plus grande partie l'augmentation de la fiscalité et l'effet de cliquet : l'offre de soin de plus en plus importante accoutume à des

© EduKlub SARL
Tous droits de l'auteur des œuvres réservés. Sauf autorisation, la reproduction ainsi que toute utilisation des œuvres autre que la consultation individuelle et privée sont interdites.

Extrait gratuit de document, le document original comporte 15 pages.

dépenses qui le sont aussi, comme si en matière de santé, l'offre créait la demande. Sur les 47% de PO actuels rapportés au PIB, plus de 20% sont consacrés à la Sécurité Sociale, soit près de la moitié des dépenses publiques totales. Au cours de ces vingt dernières années, les dépenses d'assurance maladie ont augmenté de quatre points en France, contre 1 point en Suède. Le déficit de la Sécurité Sociale est récurrent depuis plusieurs années : entre 10 et 30€ mds de dépenses supérieures aux recettes. Tandis que les dépenses de fonctionnement des administrations représentaient plus de 40% des dépenses encore dans les années 80 et les dépenses de transfert un peu plus de 30%, ce sont désormais les dépenses de transfert qui représentent plus de 40% des dépenses. Les dépenses de fonctionnement se sont réduites en proportion à un peu plus de 30%. Les dépenses d'investissement restent, elles assez stables autour de 6% tandis que les dépenses d'intérêt sur la dette progressent. D'une certaine façon, les français qui se plaignent d'une pression fiscale trop lourde en sont responsables : exiger des dépenses d'assurance chômage élevées et assez durables dès que le chômage les affectent, une bonne couverture maladie, des retraites qui en moyenne représentent près de 80% du salaire médian contre 60% dans les années 80 et des allocations familiales dès lors qu'on a fait le choix d'avoir des enfants a un coût ! La fiscalité reflète, mieux que tout autre principe d'intervention sans doute, la schizophrénie de tout individu à revenu décent qui, le matin, se plaint de payer trop d'impôt et l'après-midi se fait rembourser ses médicaments pour un rhume ou demande un arrêt-maladie.

II. La fiscalité doit être perçue comme légitime et juste pour rester efficace

A. Pour être efficace, la fiscalité doit veiller à tendre vers l'optimalité

Pour qu'un impôt soit dit efficient, il doit rapporter plus qu'il ne coûte, indépendamment de sa justification sociale ou redistributive. En France, le coût de recouvrement d'un impôt représente en moyenne 1,23% du PIB, certains, comme la TVA sont relativement peu coûteux à collecter, d'autres comme la taxe d'habitation coûteux.

Les taxes sur la consommation (type TVA) sont supposées moins distorsives, c'est-à-dire qu'elles modifient moins en volume les comportements de consommation et d'investissement, même si elles induisent une perte de surplus pour les consommateurs. L'IS est supposé moins distorsif sur la production. En effet, un impôt sur les bénéfices n'affecte ni les coûts marginaux ni les coûts moyens pour les entreprises, à la différence d'une taxe forfaitaire (impôt sur le capital pour les entreprises) ou unitaire (taxe par unité produite) qui affecteraient le comportement rationnel d'égalisation du coût marginal et de la recette marginale déterminant le volume optimal de production. Ainsi l'IS n'est-il pas supposé affecter le niveau de production donc d'emploi tandis qu'en élevant le coût marginal de production et réduisant donc la quantité produite, une taxe par unité produite aboutirait également à une hausse de prix donc une réduction du surplus marshallien pour le consommateur.

Selon la règle de RAMSEY (1927), un impôt optimal doit porter sur une assiette la plus large possible et affecter des biens ou services dont l'élasticité de la demande au prix est faible (par ex., impôt sur les cigarettes) voie nulle. Il faudrait donc taxer chaque bien

© EduKlub SARL
Tous droits de l'auteur des œuvres réservés. Sauf autorisation, la reproduction ainsi que toute utilisation des œuvres autre que la consultation individuelle et privée sont interdites.

Extrait gratuit de document, le document original comporte 15 pages.